



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 103 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnehageloven og
opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp,
kortere ventetid for barnehageplass m.m.)

Innhold

<p>1 Proposisjonens hovedinnhold 5</p> <p>2 Høringen 7</p> <p>2.1 Høring om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring 7</p> <p>2.2 Høring om kortere ventetid for barnehageplass 9</p> <p>3 Spesialpedagogisk hjelp 12</p> <p>3.1 Formålet med spesialpedagogisk hjelp 12</p> <p>3.1.1 Bakgrunn 12</p> <p>3.1.2 Gjeldende rett 12</p> <p>3.1.3 Forslaget i høringsnotatet 12</p> <p>3.1.4 Høringsinstansenes syn 12</p> <p>3.1.5 Departementets vurdering 13</p> <p>3.2 Vurderingstema og innhold i sakkyndig vurdering og vedtak 14</p> <p>3.2.1 Bakgrunn 14</p> <p>3.2.2 Gjeldende rett 14</p> <p>3.2.3 Forslaget i høringen 15</p> <p>3.2.4 Høringsinstansenes syn 15</p> <p>3.2.5 Departementets vurdering 18</p> <p>3.3 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring ved flytting 20</p> <p>3.3.1 Bakgrunn og kunnskaps- grunnlag 20</p> <p>3.3.2 Gjeldende rett 21</p> <p>3.3.3 Forslaget i høringen 21</p> <p>3.3.4 Høringsinstansenes syn 22</p> <p>3.3.5 Departementets vurdering 23</p> <p>3.4 Fjerning av fritaket i foreldre- betalingen for barnehageplass 23</p> <p>3.4.1 Bakgrunn og kunnskaps- grunnlag 23</p> <p>3.4.2 Gjeldende rett 23</p> <p>3.4.3 Forslaget i høringen 24</p> <p>3.4.4 Høringsinstansenes syn 24</p> <p>3.4.5 Departementets vurdering 25</p> <p>4 PP-tjenestens arbeid med kompetanse- og organisasjons- utvikling i barnehagene 27</p> <p>4.1 Bakgrunn og kunnskaps- grunnlag 27</p> <p>4.1.1 Kompetanse- og organisasjons- utvikling i praksisfeltet 27</p> <p>4.1.2 Tidligere utredning og stortingsbehandling 28</p> <p>4.2 Gjeldende rett 28</p> <p>4.3 Forslaget i høringsnotatet 28</p>	<p>4.4 Høringsinstansenes syn 29</p> <p>4.5 Departementets vurdering 32</p> <p>4.5.1 Forslag om at PP-tjenesten skal bistå barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjons- utvikling 32</p> <p>4.5.2 Hva betyr det at PP-tjenesten skal bistå barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjons- utvikling? 33</p> <p>4.5.3 Faglig virkeområde og formål med PP-tjenestens tilbud om bistand til kompetanse- og organisasjonsutvikling 33</p> <p>4.5.4 Krav om samtykke fra foreldre med utgangspunkt i enkeltbarns behov 34</p> <p>4.5.5 Forholdet mellom individuell tilrettelegging og kompetanse- og organisasjonsutvikling 34</p> <p>5 Overføring og videreføring av bestemmelser om retten til spesialpedagogisk hjelp 36</p> <p>5.1 Bakgrunn og kunnskaps- grunnlag 36</p> <p>5.2 Gjeldende rett 36</p> <p>5.2.1 Rett til spesialpedagogisk hjelp 36</p> <p>5.2.2 Vilkåret for å ha rett til spesial- pedagogisk hjelp 37</p> <p>5.2.3 Innholdet i hjelpen 37</p> <p>5.2.4 Saksbehandlingen 37</p> <p>5.3 Forslaget i høringen 38</p> <p>5.4 Høringsinstansenes syn 39</p> <p>5.5 Departementets vurdering 41</p> <p>6 Kommunens tilretteleggings- plikt for barn med nedsatt funksjonsevne 43</p> <p>6.1 Bakgrunn og kunnskaps- grunnlag 43</p> <p>6.2 Gjeldende rett 43</p> <p>6.2.1 Barnehageloven 43</p> <p>6.2.2 Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven 44</p> <p>6.2.3 FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne 44</p> <p>6.3 Forslaget i høringen 45</p> <p>6.4 Høringsinstansenes syn 46</p> <p>6.4.1 Lovfesting av tilretteleggingsplikt i barnehageloven 46</p>
---	--

6.4.2	Klageadgang på vedtak om tilrettelegging	47	10.2	Kommunens plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet	59
6.5	Departementets vurdering	48	10.3	Vedtaketets gyldighet ved flytting ...	60
7	Tegnspråkopplæring	51	10.4	Krav til sakkyndig vurdering	60
7.1	Bakgrunn og kunnskapsgrunnlag	51	10.5	Fritak i foreldrebetalingen	60
7.2	Gjeldende rett	51	11	Kortere ventetid for barnehageplass	61
7.3	Forslaget i høringen	52	11.1	Lovforslagets bakgrunn	61
7.4	Høringsinstansenes syn	52	11.2	Gjeldende rett og forslag i høringsnotatet	61
7.5	Departementets vurdering	53	11.3	Høringen og departementets vurdering	62
8	Skyss	55	11.3.1	Opptaket	63
8.1	Bakgrunn	55	11.3.2	Foreldrebetaling	64
8.2	Gjeldende rett	55	11.3.3	Opptakskriterier i private barnehager	65
8.3	Forslaget i høringen	55	11.3.4	Fastsettelse av frist for opptaket ...	65
8.4	Høringsinstansenes syn	55	11.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	66
8.5	Departementets vurdering	56	12	Merknader til bestemmelsene	68
9	Tilsyn	57		Forslag til lov om endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.)	73
9.1	Bakgrunn og kunnskapsgrunnlag	57			
9.2	Gjeldende rett	57			
9.3	Forslaget i høringen	57			
9.4	Høringsinstansenes syn	57			
9.5	Departementets vurdering	57			
10	Økonomiske og administrative konsekvenser	59			
10.1	Forslaget om at PP-tjenesten skal bistå barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling	59			



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 103 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 15. april 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) og lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringen (opplæringsloven).

I proposisjonen foreslår departementet at regelverket om barn under opplæringspliktig alder flyttes fra opplæringsloven til barnehageloven. Det betyr blant annet at retten til spesialpedagogisk hjelp og retten til tegnspråkopplæring vil følge av barnehageloven. De fleste barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, går i barnehage. Departementet mener det er en fordel at regelverket om barn under opplæringspliktig alder samles i samme lov. Dette vil gi en mer logisk plassering av regelverket og gi et mer helhetlig og brukervennlig regelverk.

Departementet foreslår i proposisjonen enkelte endringer i gjeldende rett. Et av forslagene er at PP-tjenesten skal bistå barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling. For-

slaget betyr at barnehagen kan få hjelp til å utvikle det ordinære tilbudet til barn med særlige behov. Med PP-tjenestens bistand kan barnehagene bli satt i bedre stand til å sette inn innsatsen tidlig.

Departementet foreslår også at kommunens plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne, fastsettes i barnehageloven. I tillegg fremmer departementet forslag om at barn og foreldre får klageadgang til fylkesmannen på kommunens avgjørelse om tilrettelegging.

Departementet foreslår videre at vilkårene for å ha rett til tegnspråkopplæring endres. Endringen betyr en styrking av retten til tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder.

Departementet foreslår også at fraflyttingskommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring, skal gjelde frem til flyttingskommunen har fattet nytt vedtak. Forslaget vil bidra til at barn ikke opplever lengre

avbrudd i den spesialpedagogisk hjelpen eller tegnspråkopplæringen.

Kunnskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen også lovendringer som skal bidra til at foreldre og barn får kortere ventetid for barnehageplass. Departementet foreslår i proposisjo-

nen at barn født i september eller oktober, skal få rett til barnehageplass fra den måneden de fyller ett år.

I tillegg inneholder proposisjonen enkelte andre endringer i barnehageloven.

2 Høringen

2.1 Høring om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring

Høringsbrev med forslag til endringer i barnehageloven om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring ble sendt på offentlig høring 13. oktober 2015 med frist for uttalelser 13. januar 2016. Departementet mottok 174 høringssvar innen fristen.

Høringsnotatet med forslag til lovendringer ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Barneombudet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
 Brønnøysundregistrene
 Datatilsynet
 Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet
 Foreldreutvalget for barnehager
 Foreldreutvalget for grunnskolen
 Fylkesmennene
 Husbanken
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Konkurransetilsynet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Statistisk sentralbyrå
 Statped
 Sysselmannen på Svalbard
 Utdanningsdirektoratet

Høgskoler

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
 Norsk senter for barneforskning
 Norsk senter for menneskerettigheter
 Samisk Høgskole – Sámi allaskuvla
 Universitetene
 Universitets- og høgskolerådet

Sámediggi/Sametinget

Fylkeskommunene
 Kommunene
 Longyearbyen lokalstyre

Alle landets private barnehager
 Delta
 Dysleksiforbundet
 Espira
 Fagforbundet
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
 Handikappede Barns Foreldreforening
 Human-Etisk Forbund
 IKO – Kirkelig pedagogisk senter
 Kanvas
 Kirkens arbeidsgiverorganisasjon
 Kommunalansattes fellesorganisasjon
 Kristent Pedagogisk Forbund
 KS
 Kvinnefronten
 Landsorganisasjonen i Norge
 Lederne
 Likestillingssenteret
 Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
 Norges Bygdekvinnelag
 Norges Handikapforbund
 Norges Kvinne- og familieforbund
 Norsk Montessoriforbund
 Norsk studentunion
 Norske Samers Riksforbund
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Private barnehagers landsforbund (PBL)
 REFORM - ressurscenter for menn
 Steinerbarnehagene i Norge
 Studentenes Landsforbund
 Trygge barnehager A/S
 Tvillingforeldreforeningen
 Unge funksjonshemmede
 Unio
 Utdanningsforbundet
 Vappusbarnehagene
 Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og dannelse (OMEP)
 Virke

Følgende instanser hadde merknader til forslagene:

Justis- og beredskapsdepartementet

Barneombudet
 Foreldreutvalget for barnehager

Likestillings- og diskrimineringsombudet	Rælingen kommune
Nasjonalt kompetansesenter for sjeldne diagnoser	Sandnes kommune
Nasjonalt råd for lærerutdanningen	Sandøy kommune
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring	Sarpsborg kommune
Språkrådet	Skedsmo kommune
Statistisk sentralbyrå	Skien kommune
Statped	Stavanger kommune
Utdanningsdirektoratet	Stokke kommune
	Sunndal kommune
Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehage- lærerutdanning	Sørum kommune
Universitetet i Stavanger	Time kommune
	Tinn kommune
	Tromsø kommune
Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder	Trondheim kommune
Fylkesmannen i Buskerud	Tønsberg kommune
Fylkesmannen i Oslo- og Akershus	Ullensaker kommune
Fylkesmannen i Rogaland	Verdal kommune
Fylkesmannen i Sogn- og Fjordane	Voss kommune
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Ørsta kommune
Fylkesmannen i Troms	Øvre Eiker kommune
Fylkesmannen i Vestfold	Ålesund kommune
Fylkesmannen i Østfold	
Longyearbyen lokalstyre	Horten PP-tjeneste
	Kompetansesenter Sør
Arendal kommune	Malvik PP-tjeneste
Asker kommune	Stokke PP-tjeneste
Askim kommune	PP-tjeneste for Gjemnes, Eide og Fræna
Aurskog-Høland kommune	PP-tjeneste for Ulstein og Hareid
Bergen kommune	
Drammen kommune	Autismeforeningen
Fredrikstad kommune	Bergheim barnehage
Froland kommune	Borg barnehager AS
Gjerdrum kommune	Ergoterapeutene
Gjesdal kommune	Espira
Gjøvik kommune	Fagforbundet
Grimstad kommune	Faglig råd for Pedagogisk Psykologisk tjeneste
Hareid kommune	FAU i Nesna kommunale barnehage
Herøy kommune	Fjelldal barnehagedrift AS
Holmestrand kommune	Foreningen hørende barn av døve
Horten kommune	Forskerforbundet
Høylandet kommune	Fridalen barnehage
Karmøy kommune	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Kongsberg kommune	Handikappedes Barns Foreldreforening
Kristiansand kommune	Hov barnehage
Levanger kommune	Husmo barnehage
Lier kommune	Hørselshemmedes Landsforbund
Lierne kommune	IKO – Kirkelig pedagogisk senter
Lunner kommune	Kidsa barnehager
Molde kommune	KS
Nes kommune	NDF Stavanger Barnetreffkomité
Os kommune	Nordskogen barnehage
Oslo kommune	Norges døveforbund
Rana kommune	Norges Kvinne- og familieforbund
Randaberg kommune	Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Ringerike kommune	Organisasjon for private barnehager i Larvik

Pedagogisk fagteam, bydel Frogner
 Posthornet barnehage
 Private barnehagers landsforbund
 Samfunnsviterne
 Samvirkebarnehagene
 Signo skole- og kompetansesenter
 Skjeraberget barnehage
 Soria Moria barnehager
 Trollskogen barnehage
 Trygge barnehager AS
 Ullensaker FrP
 Unio
 Utdanningsforbundet
 Utdanningsforbundet i Bodø
 Varden andelsbarnehage AS
 Villenga barnehagedrift AS
 Voldsløkka barnehage
 Økernly barnehagedrift AS
 Privatpersoner (37 privatpersoner)

Følgende instanser uttalte at de støttet høringsforslaget og hadde ikke ytterligere merknader til forslaget:

Kvinnherad kommune
 Sula kommune
 Liland barnehage

Følgende instanser uttalte at de ikke ville gi uttalelse i saken, eller at de ikke hadde merknader til forslagene:

Arbeids- og sosialdepartementet
 Brønnøysundregistrene
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Husbanken
 Landbruks- og matdepartementet
 LO
 Samferdselsdepartementet
 Stord kommune
 Utenriksdepartementet

2.2 Høring om kortere ventetid for barnehageplass

Høringsbrev med forslag til endringer i barnehageloven om kortere ventetid på barnehageplass ble sendt på offentlig høring 18. januar 2016 med frist for uttalelser 26. februar 2016. Departementet mottok 93 høringssvar innen fristen.

Høringsnotatet med forslag til lovendringer ble sendt til følgende høringsinstanser:
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
 Utdanningsdirektoratet

Fylkesmennene

Sámediggi/Sametinget

Fylkeskommunene

Kommunene

Longyearbyen lokalstyre

Barneombudet

Brønnøysundregistrene

Datatilsynet

Forbrukerombudet

Forbrukerrådet

Foreldreutvalget for barnehager

Foreldreutvalget for grunnskolen

Husbanken

Konkurransetilsynet

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Statistisk sentralbyrå

Statped

Sysselmannen på Svalbard

Høyskoler

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

Norsk senter for barneforskning

Norsk senter for menneskerettigheter

Samisk Høgskole – Sámi allaskuvla

Universitetene

Universitets- og høyskolerådet

Alle landets private barnehager

Delta

Dysleksiforbundet

Espira

Fagforbundet

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

Handikappede Barns Foreldreforening

Human-Etisk Forbund

IKO – Kirkelig pedagogisk senter

Kanvas

Kirkens arbeidsgiverorganisasjon

Kommunalansattes fellesorganisasjon

Kristent Pedagogisk Forbund

KS

Kvinnefronten

Landsorganisasjonen i Norge

Lederne

Likestillingssenteret

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring

Norges Bygdekvinnelag

Norges Handikapforbund

Norges Kvinne- og familieforbund

Norsk Montessoriforbund

Norsk studentunion
 Norske Samers Riksforbund
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Private barnehagers landsforbund (PBL)
 REFORM - ressurscenter for menn
 Steinerbarnehagene i Norge
 Studentenes Landsforbund
 Trygge barnehager A/S
 Tvillingforeldreforeningen
 Unge funksjonshemmede
 Unio
 Utdanningsforbundet
 Vappusbarnehagene
 Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og danning (OMEF)
 Virke

Følgende instanser hadde merknader til forslagene:
 Utdanningsdirektoratet

Fylkesmannen i Buskerud

Asker kommune
 Bergen kommune
 Bodø kommune
 Evje og Hornes kommune
 Fitjar kommune
 Gjøvik kommune
 Gran kommune
 Harøy kommune
 Hole kommune
 Horten kommune
 Kristiansand kommune
 Malvik kommune
 Molde kommune
 Moss kommune
 Nome kommune
 Os kommune
 Oslo kommune
 Ski kommune
 Stavanger kommune
 Sør-Varanger kommune
 Trondheim kommune
 Tromsø kommune
 Voss kommune
 Vågsøy kommune
 Ullensaker kommune
 Ørsta kommune
 Østre Toten kommune

Brønnøysundregistrene

Foreldreutvalget for barnehager
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Statistisk sentralbyrå

Abelia
 Fagforbundet
 KS
 IKO – Kirkelig pedagogisk senter
 Norges Handelsorganisasjon
 Norges kvinne- og familieforbund
 Private barnehagers landsforbund
 Samskipnadsrådet
 Utdanningsforbundet

Frelsesarmeens barnehager
 Fygle og Ballstad barnehage
 IBID AS
 Lampeland barnehage
 Lundåsen barnehage
 Private barnehager i Asker
 Private barnehager i Drammen
 SU Lampeland barnehage
 SU Juvikstølen barnehage
 Trygge barnehager AS
 Varden Andelsbarnehage SA
 Vethe Gårdsbarnehage AS

Tre privatpersoner

Følgende instanser hadde ikke merknader til forslaget eller ønsket ikke å gi uttalelse:
 Barne- og familiedirektoratet

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

Arendal kommune
 Austrheim kommune
 Bjerkreim kommune
 Bydel Ullern
 Bærum kommune
 Drammen kommune
 Fauske kommune
 Fjell kommune
 Holmestrand kommune
 Kvæningen kommune
 Lunner kommune
 Melhus kommune
 Nedre Eiker kommune
 Nøtterøy kommune
 Porsgrunn kommune
 Ringerike kommune
 Rælingen kommune
 Sandefjord kommune
 Sola kommune
 Stavanger kommune
 Stokke kommune
 Stord kommune
 Tønsberg kommune
 Vefsn kommune

Våler kommune	Annemor barnehage
	Dampsaga barnehage
Landsorganisasjonen	Fitjar soknerådsbarnehage
Reform	Kanvas
Virke	Naturbasen barnehage
	Organisasjonen for private barnehager i Larvik
Alversund Montessoribarnehage	Skogens Lykke Barnehage

3 Spesialpedagogisk hjelp

3.1 Formålet med spesialpedagogisk hjelp

3.1.1 Bakgrunn

I tidlig barndom utvikler barn seg mer enn i noen annen periode i livet, og grunnlaget for videre læring og utvikling legges her. Barn som ikke får god omsorg og stimulering i denne perioden av livet, kan få problemer senere. Spesialpedagogisk hjelp bidrar til å sikre at barn får nødvendig hjelp for å avhjelpe vansker og utfordringer, for eksempel knyttet til språk og adferd, på et tidlig tidspunkt. Hjelpen kan også bidra til å minske sjansen for at barnet senere i utdanningsløpet vil ha behov for spesialundervisning.

3.1.2 Gjeldende rett

Formålet med spesialpedagogisk hjelp fremgår ikke direkte av ordlyden i opplæringsloven. I forarbeidene til opplæringsloven § 2-6 om tegnspråk-opplæring kommer det likevel klart til uttrykk at formålet med hjelpen er å bidra til at barnet blir bedre rustet til å starte i skolen. Det er lagt til grunn av departementet og i juridisk teori at det samme formålet også gjelder for spesialpedagogisk hjelp.

3.1.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at formålet med spesialpedagogisk hjelp bør fremgå av ordlyden i barnehageloven. Forslaget innebar at formålet med spesialpedagogisk hjelp skulle utformes på følgende måte i barnehageloven:

«Spesialpedagogisk hjelp skal gi barn med særlige behov tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige, sosiale og kognitive ferdigheter. Hjelpen skal bidra til progresjon i barnets utvikling og læring ut fra barnets egne forutsetninger.»

3.1.4 Høringsinstansenes syn

Av totalt 174 høringsuttalelser har departementet mottatt 25 høringsuttalelser med merknader til forslaget om lovfesting av formålet med spesialpedagogisk hjelp. 15 av høringsinstansene med merknader støtter forslaget. Flere av høringsinstansene har konkrete forslag til hvordan ordlyden bør utformes.

Ingen departementer hadde merknader til forslaget.

Utdanningsdirektoratet ønsker en presisering av forslaget til ordlyd.

To av fylkesmennene har merknader til forslaget. *Fylkesmannen i Østfold* støtter forslaget. *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder* stiller spørsmål ved hvordan formålet kan knyttes til behovet for å ha utbytte av barnehage, siden rettigheten også gjelder for barn som ikke går i barnehage.

Totalt elleve kommuner uttaler seg om forslaget. Dette er *Gjerdrum, Randaberg, Sarpsborg, Askim, Lierne, Tønsberg, Rana, Sunndal, Fredrikstad, Molde og Skedsmo*. Ingen av kommunene med merknader er mot forslaget.

Askim kommune er positiv til at formålet fremgår direkte av ordlyden. Kommunen foreslår en annen formulering av formålet:

«Det er bra at formålet med den spesialpedagogiske hjelpen framkommer i lovteksten. Askim kommune mener det er unødvendig å ha eksempler på ferdighetsområder i selve lovteksten. Slike eksempler bør framkomme i merknader.

I stedet for læring og utvikling av ferdigheter, vil Askim kommune foreslå følgende ordlyd: «Spesialpedagogisk hjelp skal gi barn med særlige behov hjelp og støtte i å utvikle sin kompetanse. Den skal bidra til en allsidig utvikling ut fra barnets forutsetninger. Den spesialpedagogiske hjelpen skal bidra til at barnet får forløst sitt potensiale.

Begrepet kompetanse rommer både kunnskaper, ferdigheter og holdninger og bidrar til et mer helhetlig læringssyn.»

Fredrikstad kommune vurderer at formålet med spesialpedagogisk hjelp må ses i sammenheng med formålet i barnehageloven og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Skedsmo kommune mener at det må fremgå at formålet med den spesialpedagogiske hjelpen også er å bidra til at barnet blir bedre rustet til å starte på skolen.

Utdanningsforbundet uttaler:

«Utdanningsforbundet mener det er positivt at en slik flytting knytter retten til spesialpedagogisk hjelp til barnehagelovens formål og innholdsbestemmelse. Formålet med hjelpen blir på denne måten knyttet til barnets beste i dets barnehagehverdag, samtidig som den skal bidra til at barn bedre rustes til videre liv og utdanning. Hjelpen vil blant annet ha som mål å utvikle barnas mestringsfølelse, sosiale kompetanse og selvfølelse, samtidig som den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring.»

Barneombudet uttaler:

«Vi kunne imidlertid ønsket formuleringer i forslaget til § 19 a, annet ledd mer tilpasset barnehagens mål og innhold. Dette betyr at også små barns lek og samspill, samt økt livskvalitet og deltakelse bør være en del av formålet med den spesialpedagogiske hjelpen.»

Foreldreutvalget for barnehager støtter forslaget.

Hørselshemmedes Landsforbund viser til at hørselsrelaterte utfordringer bør inn i formålets ordlyd. *Voldsløkka barnehage* foreslår at tegnspråklige barn bør omtales i formålet.

Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanningen mener at formålet må gjøres mer relatert til små barns lek, samspill, læring og danning. *Unio* foreslår at motoriske ferdigheter omtales i formålet.

Forslaget støttes av *Handikappedes Barns Foreldreforening*, *Norsk Forbund for Utviklingshemmede*, *PPT for Ulstein og Hareid* og *Liland barnehage*.

3.1.5 Departementets vurdering

Å fastsette formålet direkte i ordlyden i barnehageloven vil bidra til å synliggjøre hva som er hensikten med retten til spesialpedagogisk hjelp, og hvilken funksjon hjelpen skal ha. Departementet foreslår å tydeliggjøre at formålet med den spesialpedagogiske hjelpen er at barnet får tidlig og nødvendig hjelp.

Formålet med den spesialpedagogiske hjelpen må ses i sammenheng med formålet for barnehagen og rammeplanens konkretisering av dette. Nesten alle barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, mottar hjelpen i barnehage. Flere høringsinstanser stiller seg positive til at formålet med spesialpedagogisk hjelp må ses i sammenheng med barnehagens formål. *Utdanningsforbundet* viser til at formålet med spesialpedagogisk hjelp også bør være at barnet rustes til videre liv og utdanning. Departementet deler synet om at spesialpedagogisk hjelp også må ses i sammenheng med resten av utdanningsløpet. Spesialpedagogisk hjelp skal bidra til at barnet tidlig får nødvendig hjelp slik at barnet er bedre rustet til å starte på skolen.

Barneombudet mener at formålet burde vært ytterligere tilpasset barnehagens innhold, og fremmer forslag om at formålet også bør omtale små barns lek og samspill og økt livskvalitet og deltakelse. Departementet mener at formålet med spesialpedagogisk hjelp bør være rettet mot hvilket utbytte hjelpen skal ha, uavhengig av barnets alder. Departementet ønsker derfor ikke at formålet skal differensieres på bakgrunn av barnets alder.

Vilkåret for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp, er at barnet har særlige behov for slik hjelp. Vilkåret for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp er skjønnsmessig utformet. En presisering av formålet med hjelpen vil gi en noe klarere angivelse av innholdet i hjelpen. Formålsbestemmelsen skal imidlertid ikke avgrense rettigheten, men synliggjøre hva målet med hjelpen er. Formålet har en generell utforming og inneholder ingen opplisting av vansker som utløser retten til spesialpedagogisk hjelp. Enkelte av høringsinstansene, herunder *Hørselshemmedes Landsforbund*, foreslår at hørselsrelaterte vansker bør inn i formålets ordlyd. Departementet vurderer at dersom én konkret vanske nevnes i formålet, bør formålet også inneholde en opplisting av andre vansker som kan bety at barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp. Departementet mener at formålet skal ha fokus på hva som er hensikten med den spesialpedagogiske hjelpen, og ikke hvilke vansker barnet har.

Enkelte høringsinstanser har stilt spørsmål ved utformingen av ordlyden i forslaget. Dette gjelder blant annet hva som menes med at hjelpen skal bidra til utvikling og læring *ut fra barnets egne forutsetninger*. Departementet har gjort enkelte endringer i ordlyden sammenlignet med forslaget som var på høring. Forslag til ordlyd er blant annet noe kortet ned og presisert, uten at meningen har vært å endre innholdet i forslaget til formål. I forslaget er det presisert at formålet med hjelpen «er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring

av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter.» Formålet synliggjør at hensikten med den spesialpedagogiske hjelpen, er å sørge for at barnet så tidlig som mulig får nødvendig hjelp. Denne hjelpen vil typisk være bistand til utvikling av barnets språklige og sosiale ferdigheter.

3.2 Vurderingstema og innhold i sakkyndig vurdering og vedtak

3.2.1 Bakgrunn

Hvilket innhold den sakkyndige vurderingen og vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal ha, følger av opplæringsloven. Opplæringslovens utforming av vurderingstema og innhold er i stor grad knyttet til spesialundervisning for elever og ikke barn med behov for spesialpedagogisk hjelp. Barnehagelovutvalget foreslo i NOU 2012: 1 *Til barnas beste* derfor endringer i innholdet i den sakkyndige vurderingen.

3.2.2 Gjeldende rett

3.2.2.1 Vurderingstema og innhold i den sakkyndige vurderingen

PP-tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger i de tilfeller opplæringsloven krever det. Sakkyndig vurdering skal inneholde en utredning av barnets behov og en tilråding av hvilket tilbud barnet bør gis. Dersom PP-tjenesten ikke har nødvendige fagkunnskaper, skal PP-tjenesten innhente hjelp til utredningen fra andre faginstanser, for eksempel Statlig spesialpedagogisk tjeneste (Statped).

Av opplæringsloven § 5-3 fremgår kravene til hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde:

«Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til

- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa
- realistiske opplæringsmål for eleven
- om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbudet
- kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod.»

Opplistingen er ikke uttømmende. PP-tjenesten vil også kunne vurdere andre relevante vurderingstema, jf. merknaden til § 5-3 i Ot.prp. nr. 46 (1997–98). Noen av vurderingstemaene knytter

seg direkte til skole og passer derfor ikke for vurderingen av behovet for spesialpedagogisk hjelp. I Utdanningsdirektoratets veileder om spesialpedagogisk hjelp er det sagt følgende:

«I opplæringsloven § 5-3 er det oppstilt fem minstekrav til hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde. Noen av punktene passer ikke for å vurdere behovet til førskolebarn. Dette gjelder særlig der vurderingen viser til det ordinære opplæringstilbudet. Opplæringsloven § 5-3 andre ledd strekpunkt 1 «eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet» og strekpunkt 4 «om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbudet» gjelder ikke for sakkyndige vurderinger knyttet til spesialpedagogisk hjelp.

Når det gjelder strekpunkt 5, har ikke disse barna noe ordinært opplæringstilbud, men det bør være mulig å gi en vurdering av hva slags spesialpedagogisk hjelp som vil gi barnet en tilfredsstillende utvikling.»

Det er videre lagt til grunn at retten til spesialpedagogisk hjelp må vurderes på et selvstendig grunnlag, uavhengig av den generelle tilretteleggingen i barnehagen. Dette fremkommer ikke av forarbeidene til § 5-7, men kommer til uttrykk i blant annet departementets rundskriv F-02/2010, der det står at tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne ikke kan benyttes til å oppfylle rettigheter til spesialpedagogisk hjelp. Begrunnelsen for at det ikke var anledning til å legge vekt på den generelle tilretteleggingen, var at tilskuddet ikke skulle ha innvirkning på omfanget av fritaket i foreldrebetalingen. Begrunnelsen for at den generelle tilretteleggingen ikke skulle inngå i vurderingen, var derfor først og fremst av hensyn til foreldrenes rett til fradrag og ikke for å avskjære kommunenes mulighet til å vektlegge det ordinære tilbudet.

3.2.2.2 Vurderingstema og innhold i vedtaket om spesialpedagogisk hjelp

Vedtaket om spesialpedagogisk hjelp må være tilstrekkelig tydelig. Av merknadene til § 5-3 fremgår det:

«Eit vedtak i kommunen og fylkeskommunen om spesialpedagogisk hjelp skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for opplæringstilbod eleven skal få.»

Vedtaket må blant annet avklare innholdet i tilbudet, omfanget av tilbudet fastsatt i antall timer,

organiseringen av tilbudet, hvilken kompetanse de som skal tilby hjelpen må ha, og tilbud om foreldrerådgivning. Opplæringsloven stiller ikke uttrykkelige krav til kompetansen til den eller de som skal gi barnet den spesialpedagogiske hjelpen. I utgangspunktet må hjelpen gis av en person med pedagogisk kompetanse.

3.2.3 Forslaget i høringen

Departementet foreslo i høringen å endre kravene til hva som skal inngå som vurderingstema i den sakkyndige vurderingen. En av årsakene til forslaget, var at ordlyden i opplæringsloven oppstiller vurderingstema som er egnet til å vurdere elevers behov for spesialundervisning, men som i mindre grad er egnet til å vurdere barns behov for spesialpedagogisk hjelp. Departementet foreslo at barnets omgivelser, herunder for eksempel barnets hjem og barnehage, skulle inngå som et relevant moment i vurderingen av om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp.

I høringen ble følgende vurderingstema foreslått fastsatt i ordlyden:

«I den sakkyndige vurderingen skal det blant annet utredes og tas standpunkt til følgende:

- a) Sen utvikling og 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 bidra til at barnet har progresjon i utvikling og læring ut fra egne forutsetninger
- d) Hvor mye spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig
- e) Om barnets behov kan avhjelpest innenfor barnets daglige oppholdsmiljø.»

Departementet foreslo i høringen at krav til innholdet i vedtaket om spesialpedagogisk hjelp skal fremgå av ordlyden. Følgende ordlyd ble foreslått:

«Vedtaket skal fastsette innholdet i tilbudet om spesialpedagogisk hjelp, varigheten, omfanget av tilbudet fastsatt i antall timer per år eller uke, organiseringen av tilbudet og hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha. Vedtaket skal inneholde tilbud om foreldrerådgivning.»

3.2.4 Høringsinstansenes syn

Av totalt 174 høringssvar er det 71 høringssvar med merknader til forslaget om at barnets omgi-

velser skal inngå i den sakkyndige vurderingen. Det er 35 høringsuttalelser med merknader til de øvrige forslagene om innholdet i den sakkyndige vurderingen, og 31 høringsuttalelser med merknader til forslagene om innhold i vedtaket.

3.2.4.1 Barnets omgivelser

Departementet foreslo i høringen at barnets omgivelser skulle være et av vurderingstemaene i den sakkyndige vurderingen. Høringssvarene viser at synet på forslaget er delt. Av totalt 71 merknader til forslaget støttes forslaget i 40 av høringssvarene, mens 20 er mot forslaget. Ytterligere elleve høringsinstanser har merknader, men tar ikke direkte stilling til forslaget.

Ingen *departementer* har merknader til forslaget.

Utdanningsdirektoratet støtter forslaget og uttaler at det bør fremgå av forslagets § 19 a at barnets omgivelser skal være en del av vurderingen.

Fem fylkesmenn har merknader. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder*, *Fylkesmannen i Østfold* og *Fylkesmannen i Vestfold* støtter forslaget. *Fylkesmannen i Sogn og Fjordane* er mot forslaget fordi det vil være vanskelig å finne gode, objektive kriterier for å vurdere barnets omgivelser.

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder støtter forslaget, men mener at vurderingstemaet vanskelig kan vektlegges for barn som ikke går i barnehage:

«Når det gjelder barn som ikke går i barnehage, mener vi det er vanskelig å legge vekt på barnets omgivelser. Foreldre har som utgangspunkt ikke ansvar for å gi spesialpedagogisk hjelp. Kravene til foreldre skal være knyttet til deres foreldreansvar. Behovet for foreldreveiledning vil muligens være knyttet til «omgivelsene i hjemmet».»

Fylkesmannen i Rogaland vurderer at det er behov for avklaring av hva som skal vurderes:

«Forslaget inneber også at PPT og kommunen må vurdere barnet sin heim. Vi oppfatter det som noko uklart kva for konsekvensar dette kan få for retten når det gjeld omfang og innhald. Vi trur dette også vil vere betydeleg meir tidkrevjande for PPT, i og med at ei slik vurdering føreset kapasitet til å kunne gjere ei forsvarleg og sjølvstendig vurdering av dei konkrete omgivnadene. Det er i tillegg uklart om departementet i forslaget sitt meiner at

forhold i barnet sin heim skal vurderast også i dei tilfella der barnet går full tid i barnehagen.

Dersom omgivnadene tilseier eit redusert behov for spesialpedagogisk hjelp, må det etter vår oppfatning gå fram av lovreglane/merknader til desse at ein slik konklusjon føreset at barnehagen allereie er tilført ressursar og/eller kompetanse utover det ordinære.»

Totalt 27 kommuner har uttalt seg om forslaget. Samtlige 27 kommuner støtter forslaget.

Tønsberg kommune uttaler:

«Det er positivt at dette er kommet med. PP-tjeneren bør se helheten i barnets utvikling og da er barnets miljø en viktig del av dette.»

Asker kommune uttaler:

«Asker kommune støtter at barnets omgivelser som omsorgs- og læringsmiljø i barnehagen, skal inkluderes i vurderingen av behovet for spesialpedagogisk hjelp. Barnehagens innhold og oppgaver skal inkludere alle, og det er lange tradisjoner i barnehagen for inkludering og et helhetlig læringsperspektiv.»

Kristiansand kommune foreslår at barnets omgivelser avgrenses til barnets læringsmiljø:

«Begrepet oppholdsmiljø bør erstattes med læringsmiljø. Sakkyndig instans skal vurdere barnets omgivelser/oppholdsmiljø i hht behov for spesialpedagogisk hjelp både i barnehagen og i hjemmet. Barnets omgivelser/oppholdsmiljø kan få et annet innhold i barnets hjemmemiljø enn i barnehagen. Det må ikke forstås slik at vurderingen av spesialpedagogisk hjelp skal omfatte foreldre/foresattes omsorgsevne, kapasitet og kompetanse. Dette kan føre til en forskjellsbehandling.»

Private barnehagers landsforbund (PBL) er mot forslaget:

«PBL mener at den foreslåtte endringen i praksis vil bidra til en uthuling og svekkelse av barnas rettigheter sammenlignet med gjeldende rett, og at dagens bestemmelse derfor må videreføres.

PBLs erfaring for øvrig er at barnehagene tilrettelegger for barn med særskilte tilretteleggingsbehov så langt det er mulig innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Når barnet blir

henvist til PPT, er det gjerne fordi barnehagens ressurser og/eller kompetanse ikke strekker til.»

Utdanningsforbundet er mot forslaget og viser blant annet til at forslaget kan få uheldige konsekvenser:

«Utdanningsforbundet frykter at endringen åpner for at kommuner ut fra økonomiske vurderinger vil definere omgivelsene som gode. Det vil kunne føre til at kommuneøkonomien, ikke hensynet til barnets beste, blir styrende.»

Barneombudet er mot forslaget fordi det kan innebære en svekkelse av rettigheten:

«I opplæringsloven er det til en viss grad mulig å vurdere når et barn har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det er mer uklart når et barn har «et godt nok» tilbud etter barnehageloven. Barneombudet er bekymret for om barn som går i barnehager der det er satset på høy faglig kvalitet og tett bemanning, må regne med å få sine behov for spesialpedagogisk hjelp ivaretatt av «det ordinære barnehagetilbudet». Hvis dette er departementets intensjon og mål, må det i så fall lages en konkret og tydelig beskrivelse av hvilke tilpasninger og individuelle utviklingsstøttende tiltak som ligger innenfor et «ordinært barnehagetilbud.»

Foreldreutvalget for barnehager (FUB) er mot forslaget og vurderer at endringen kan påvirke kvaliteten på tilbudet:

«FUB ser også at det kan bli noe tilfeldig hvordan den enkelte kommune objektivt skal kunne vurdere hvorvidt en barnehage og dens tilbud, skal inngå som en del av barnets omgivelser i denne sammenheng. Et annet viktig aspekt er avklaringen rundt ansvarsfordelingen barnehagen – kommunen. Hva skal barnehagen ha ansvaret for vs kommunen? Det er viktig at det spesialpedagogiske vedtak for de minste barna har klare krav til innhold da et «ordinært barnehagetilbud» ikke er tilstrekkelig definert i barnehagens rammeplan. FUB er bekymret for at desto mer ansvar som blir skjøvet over til barnehagen i forhold til barn med særlige behov, jo mer vil dette komme til å påvirke kvaliteten på barnets tilbud negativt.»

Organisasjon for private barnehager i Larvik (OFPB), Norges døveforbund, Funksjonshemmedes

Fellesorganisasjon, Norsk Forbund for Utviklingshemmede og Handikappedes Barns Foreldreforening er mot forslaget.

Faglig råd for Pedagogisk Psykologisk tjeneste støtter forslaget, men stiller spørsmål ved hvorvidt PPT også skal vurdere barnets hjem:

«Det er enighet om at det er positivt at miljøet som barnet er en del av, skal være med i vurderingen av om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp. Dette setter fokus på barnehagenes og eiers ansvar for kvalitet i det ordinære tilbudet, og åpner for at PP-tjenesten kan vurdere barnets vansker ut i fra en kontekstuell forståelse. Merknad: Mange har stilt spørsmål med hvor langt skal PP-tjenesten gå i å vurdere barnets omgivelser i hjemmet. Er dette innfor PP-tjenestens kompetanse- og myndighetsområde? Å vurdere barnets omsorgssituasjon i hjemmet er barnevernets oppgave, og departementet bør vurdere om dette kan medføre uheldige konsekvenser med hensyn til roller.»

Espira-gruppen støtter forslaget under forutsetning av at endringen er ment å styrke barnets rettigheter:

«Espira støtter endringen, med bakgrunn i at et barns behov på ingen måte kan vurderes uten å ta barnets omgivelser i betraktning. Miljøet barnet oppholder seg i kan spille både mot og med barnet, og vil påvirke barnets utfordringer og vansker. Espira vil påpeke at det må ligge som en forutsetning at denne endringen er ment å styrke barnets rettigheter når det gjelder tidlig innsats. Espira vil også påpeke at forutsetninger i barnets oppholdsmiljø raskt kan endres, f.eks. ved utskifting av personale eller ved endringer i barnegruppen. Det må derfor ligge som en forutsetning at pp-tjenesten tar dette med i sin vurdering av behov om spesialpedagogisk hjelp.»

Totalt 13 barnehager uttaler seg om forslaget. Av disse støtter tre barnehager forslaget, mens ti barnehager er mot forslaget.

Kidsa barnehage støtter forslaget og uttaler:

«Å ikke hensyn ta barnets omgivelser i den sakkyndige vurderinger er å underkjenne barnets miljø som vesentlig faktor for barns triv-

sel, utvikling og læring. Videre vil en slik endring sørge for at den sakkyndige vurderingen vil være til støtte for barnehage og PP-tjenesten når systemrettet tiltak til barnehagen vurderes.»

Husmo barnehage er mot forslaget og stiller spørsmål ved hvem som skal vurdere kvaliteten:

«Dersom dette forslaget blir en realitet, bør det spesifiseres at barnehagen har krav på å styrke miljøet rundt barnet. Det bør også spesifiseres hva «et godt nok miljø» er. Hvem skal vurdere kvaliteten på barnets miljø? Det er mangler på spesialpedagoger i vår kommune, og hvis f.eks. pedagogisk tjeneste eller kommunen får ansvaret å bedømme kvaliteten på miljøene, så vil det åpne for muligheter til å redusere antall enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp ut i fra ressursene de har til rådighet. I stedet for slik det er i dag, der barna har krav på spesialpedagogisk hjelp og kommunen/pedagogisk tjeneste må finne nok ressurser etter behovene som kommer.»

PP-tjenesten i ulike kommuner har uttalt seg om forslaget. Av totalt seks PP-tjenester med merknader støttes forslaget av tre PP-tjenester. De resterende tre ønsker presiseringer av forslaget.

Pedagogisk psykologisk tjeneste for Malvik kommune stiller spørsmål ved om barnets hjem skal inngå i vurderingen:

«Høringsforslaget beskriver at barnets omgivelser skal vurderes med tanke på om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp. Hvordan tenker man en vurdering av hjemmet? Foreldrenes funksjonsnivå bør ikke ha betydning for om spesialpedagogisk hjelp gis.»

PP-tjenesten i Lier kommune støtter forslaget og uttaler:

«PP-tjenesten i Lier kommune finner det fornuftig og nødvendig å vurdere oppholdsmiljøet i barnehagen, da det bl.a er en sammenheng mellom kvaliteten på det ordinære tilbudet i barnehagen og behovet for spesialpedagogisk hjelp. I forhold til å vurdere oppholdsmiljøet i barnets hjem vil dette kunne gjøres i samtaler med foreldre, men det er i hovedsak f. eks barneverntjenesten som gjør vurderinger av hjemmemiljøet i sin helhet.»

3.2.4.2 Øvrig innhold og vurderingstema i sakkyndig vurdering

Av totalt 174 høringsinstanser har 35 uttalt seg om de øvrige forslagene til innhold og vurderingstema i den sakkyndige vurderingen, utenom forslaget om barnets omgivelser som er omtalt over. 14 støtter forslaget. Fem høringsinstanser er mot forslaget. De resterende 16 har ulike innspill til ordlyden og innholdet i forslaget.

Ingen departementer har merknader til forslaget.

Fylkesmannen i Østfold støtter forslaget. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* har forslag til ordlyd.

Utdanningsdirektoratet foreslår at kravene til sakkyndig vurdering ses i sammenheng med rettigheten til spesialpedagogisk hjelp som følger av forslaget § 19 a.

13 kommuner har uttalt seg om forslaget. Ti av kommunene støtter forslaget. *Sarpsborg kommune* etterlyser tydeligere vilkår. *Gjøvik kommune* mener at antallet timer spesialpedagogisk hjelp ikke bør fastsettes. *Levanger kommune* foreslår at forskjellen på utredning og vurdering må fremgå tydeligere, og at det i ordlyden fremgår hvilke krav som stilles til innhold i henholdsvis utredningen og vurderingen til PP-tjenesten. Kommunen foreslår at det presiseres at kun PP-tjenesten kan utarbeide den sakkyndige vurderingen, mens andre instanser kan bidra til utredningen.

Statped foreslår at det presiseres at det er hjemkommunen som har ansvaret for å utarbeide en sakkyndig vurdering, men at Statped eller andre kan være delaktig i utarbeidelsen.

Faglig råd for Pedagogisk Psykologisk tjeneste støtter forslaget.

Ni barnehager har uttalt seg, av disse er fire mot forslaget og fem har innspill til utforming.

Trollskogen barnehage foreslår at styrer og pedagogisk leder tas med på råd:

«Det er ikke alltid at de som skal fatte vedtak har så god kjennskap til barnehagen at de kan si noe om innhold og organisering av tilbudet utover sakkyndig vurdering. I disse tilfeller må barnehagens styrer og ped.leder tas med på råd.»

Voldsløkka barnehage foreslår at varigheten av den sakkyndige vurderingen bør reguleres.

3.2.4.3 Vurderingstema og innhold i vedtaket

31 av høringsinstansene har uttalt seg om forslagene til innhold og vurderingstema i vedtaket om

spesialpedagogisk hjelp. 18 støtter forslaget. 13 av høringsinstansene har ulike innspill til utforming av forslaget.

Ingen departementer har merknad til forslaget.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus, *Fylkesmannen i Rogaland* og *Fylkesmannen i Østfold* støtter forslaget.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag foreslår at det i ordlyden vises til *enkeltvedtak*, ikke *vedtak*.

Barneombudet, *Private barnehagers landsforbund (PBL)*, *Utdanningsforbundet*, *Foreldreutvalget for barnehager (FUB)*, *Unio* og *Forskerforbundet* støtter forslaget.

3.2.5 Departementets vurdering

3.2.5.1 Vurderingstema og innholdet i sakkyndig vurdering

Departementet foreslår å endre de vurderingstemaene som skal inngå i den sakkyndige vurderingen. Etter gjeldende ordlyd i opplæringsloven er kravene til innholdet i den sakkyndige vurderingen primært tilpasset vurderingen av elevens behov for spesialundervisning, og i mindre grad tilpasset barnets behov for spesialpedagogisk hjelp.

Barnehagelovutvalget foreslo i NOU 2012: 1 *Til barnas beste* en endring av vurderingstemaene og innholdet i den sakkyndige vurderingen. Departementet har benyttet deler av Barnehagelovutvalgets forslag til ordlyd. Forslaget betyr at selv om det foreslås en annen ordlyd som i større grad er tilpasset vurderingene av barn med særlig behov, vil innholdet i vurderingene i stor grad være sammenfallende med gjeldende regulering i opplæringsloven og hvordan denne har vært tolket i blant annet Utdanningsdirektoratets veileder. Dette gjelder med unntak av forslaget om at barnehagens ordinære tilbud også skal inngå i den sakkyndige vurderingen.

Departementet foreslår at PP-tjenesten i den sakkyndige vurderingen skal utrede og ta standpunkt til om barnet har sen utvikling og lærevansker, hva som er realistiske mål for barnets utvikling og læring, om barnets behov kan avhjelpest innenfor det ordinære barnehagetilbudet, hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring, hvilket omfang hjelp som er nødvendig og hvilken kompetanse de som gir hjelpen, bør ha. Det foreslås at samtlige momenter fremgår direkte av ordlyden i barnehageloven. Opplistingen av momenter som PP-tjenesten skal utrede og ta standpunkt til i den

sakkyndige vurderingen, er ikke uttømmende. PP-tjenesten vil også kunne vurdere andre relevante momenter for å avklare om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp. Det følger av FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen) artikkel 3 og av Grunnloven § 104 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn både i PP-tjenestens vurdering av om barnet har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp og i PP-tjenestens vurdering av hvilken type hjelp barnet har behov for.

Et par høringsinstanser påpeker at rekkefølgen på vurderingstemaene i ordlyden bør følge rekkefølgen som PP-tjenesten gjennomfører vurderingene i. Departementet deler synet om at rekkefølgen på vurderingstemaene bør være i overensstemmelse med den rekkefølgen som PP-tjenesten foretar vurderingene i. Departementet foreslår derfor en endret rekkefølge på vurderingstemaene i ordlyden, sammenlignet med forslaget som var på høring.

Departementet foreslo i høringen at barnets omgivelser skulle være et vurderingstema i den sakkyndige vurderingen. Tilsvarende forslag ble fremmet av Barnehagelovutvalget. Utvalget uttalte at det er nødvendig å vurdere barnets miljø og den konteksten barnet er i, fordi både årsaker og løsninger finnes der. At barnets omgivelser inngår i vurderingen, understreker barnehagens ansvar for kvalitet i det ordinære tilbudet og synliggjør når et barns behov ikke kan dekkes innenfor de ordinære rammene.

PP-tjenesten skal vurdere i hvilken grad barnehagen har forutsetninger og ressurser til å støtte opp om barnets behov innenfor det ordinære tilbudet. Barnets utvikling formes blant annet av de omgivelsene barnet er en del av, samtidig som barnet selv påvirker omgivelsene. Det er nødvendig å vurdere barnets omgivelser fordi tiltak både må rettes mot barnet og barnets omgivelser. I teorien vil det være mulig å utelukke barnets omgivelser som et vurderingstema. I praksis vil det derimot være vanskelig å oppstille et klart skille mellom barnets behov og barnets omgivelser.

I høringsforslaget ble det foreslått at barnets omgivelser skulle omfatte både barnehagen og barnets hjem. Flere av høringsinstansene har stilt spørsmål ved om det er innenfor PP-tjenestens mandat og kompetanse å vurdere barnets hjem. *Kristiansand kommune* foreslo blant annet at barnets omgivelser bør avgrenses til *barnets læringsmiljø*.

På bakgrunn av høringsinnspillene ser departementet behov for å endre forslaget om hvilke omgivelser som skal inngå i PP-tjenestens vurdering. Departementet foreslår at vurderingen av barnets omgivelser kun skal være relevant i de tilfellene hvor barnet går i barnehage. Å vurdere barnets hjem, herunder foreldrenes forutsetninger for å ivareta barnets behov, er ikke innenfor PP-tjenestens kompetanse- og myndighetsområde. For barn som går i barnehage, er det barnets omgivelser i barnehagen og det pedagogiske tilbudet barnet mottar der som skal vurderes. PP-tjenesten vil i sin utredning være i kontakt med barnets barnehage og kan innhente eventuelle innspill fra barnehagen. For barn som ikke går i barnehage, vil ikke barnets omgivelser inngå i PP-tjenestens vurdering, siden barnets omgivelser da primært består av barnets hjem.

I høringsforslaget ble det foreslått at «barnets daglige oppholdsmiljø» skulle inngå i PP-tjenestens sakkyndige vurdering. I proposisjonen foreslår departementet at ordlyden endres til at PP-tjenesten skal vurdere og ta stilling til «om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet».

En rekke høringsinstanser er mot forslaget om at barnets omgivelser skal være et vurderingstema. Flere høringsinstanser, blant annet *Utdanningsforbundet*, frykter at forslaget vil medføre at kommunen dermed gis insentiv til å avslå søknad om spesialpedagogisk hjelp med den begrunnelse at barnet går i en barnehage med et godt pedagogisk tilbud. *Utdanningsforbundet* vurderer at «endringen åpner for at kommuner ut fra økonomiske vurderinger vil definere omgivelsene som gode. Det vil kunne føre til at kommuneøkonomien, ikke hensynet til barnets beste, blir styrende.» Departementet ser at det kan være en risiko for at kommuner avslår søknader om spesialpedagogisk hjelp grunnet økonomi. Denne risikoen er likevel også til stede med dagens regulering. Videre mener departementet at det ikke er grunn til å tro at kommuner vil forsøke å unngå å gi barna den hjelpen de har krav på. Når barna blir henvist til PP-tjenesten, skal det gjøres en uavhengig faglig vurdering av barnets behov. Kommunens økonomi er ikke et relevant hensyn. Dersom kommunen, i motsetning til PP-tjenesten, mener at barnets behov kan ivaretas gjennom det ordinære barnehagetilbudet, må kommunen begrunne dette særskilt. Departementet mener det sjelden vil være grunnlag for at kommunen kan fravike PP-tjenestens vurdering av om barnet kan ivaretas gjennom det ordinære barnehagetilbudet. I den grad foreldrene mener

kommunen har lagt vekt på økonomiske hensyn i avgjørelsen, kan de klage på dette til fylkesmannen.

Barneombudet påpeker at det etter dagens barnehagelov er vanskelig å avgjøre hva som er et godt ordinært barnehagetilbud. *Barneombudet* er «bekymret for om barn som går i barnehager der det er satset på høy faglig kvalitet og tett bemanning, må regne med å få sine behov for spesialpedagogisk hjelp ivarettatt av «det ordinære barnehagetilbudet». Hvis dette er departementets intensjon og mål, må det i så fall lages en konkret og tydelig beskrivelse av hvilke tilpasninger og individuelle utviklingsstøttende tiltak som ligger innenfor et «ordinært barnehagetilbud». Departementet vil understreke at det ikke er ønskelig å heve terskelen for retten til spesialpedagogisk hjelp. Barn som går i barnehager med et godt pedagogisk tilbud, vil kunne ha behov for mer støtte enn det som følger av det ordinære tilbudet. Barnet skal ikke være avskåret fra muligheten for å få spesialpedagogisk hjelp kun på bakgrunn av at barnet går i en barnehage med et godt pedagogisk tilbud. Dette kan for eksempel gjelde barn med utfordringer som er for kompliserte eller omfattende til at barnehagen kan gi nødvendig hjelp innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

Departementet mener at det er nødvendig at den sakkyndige vurderingen skal være en helhetlig vurdering. Selv om barnehagens ordinære tilbud foreslås som et av vurderingstemaene, er det fortsatt barnets behov som er avgjørende for barnets rett til spesialpedagogisk hjelp.

Andre høringsinstanser peker på at barnets omgivelser i barnehagen raskt kan endre seg, for eksempel bemanningssituasjonen, og at barnets omgivelser derfor ikke bør være relevant. At barnets behov for spesialpedagogisk hjelp har blitt vurdert og at barnet har fått vedtak, avskjærer ikke at barnets behov kan vurderes på nytt, og at dette kan resultere i nytt vedtak med annet innhold. Barn i barnehagealder utvikler seg raskt, og dette taler for at barnets behov for spesialpedagogisk hjelp bør vurderes på nytt etter en periode. Sakkyndig vurdering og vedtak bør derfor ha en begrenset varighet.

3.2.5.2 Innholdet i vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Departementet foreslår at det i lovteksten skal fremkomme hvilket innhold vedtaket om spesialpedagogisk hjelp skal ha. Etter gjeldende rett er disse kravene utledet av forvaltningsloven og

fremkommer blant annet i Utdanningsdirektoratets veileder om spesialpedagogisk hjelp.

For foreldrene er det av stor betydning å få vite hvilket tilbud barnet deres skal få. Forslaget betyr at kravene til vedtakets innhold følger direkte av bestemmelsen. Foreldre får gjennom vedtaket vite hvilken hjelp barnet har rett til å få, omfanget av hjelpen, hvordan hjelpen skal organiseres, hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha og varigheten av vedtaket.

I likhet med gjeldende rett vil kommunens økonomi være et utenforliggende hensyn i vurderingen av om søknaden om spesialpedagogisk hjelp skal innvilges eller ikke. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Barnets beste skal følgelig også være et grunnleggende hensyn i kommunens vurdering av søknad om spesialpedagogisk hjelp.

Vedtaket skal også inneholde tilbud om forelderådgivning.

Når det gjelder de øvrige kravene som knytter seg til vedtak om spesialpedagogisk hjelp, foreslår departementet at regler som i dag fremgår av opplæringsloven, tas inn i barnehageloven med enkelte mindre endringer og tilpasninger. Dette gjelder blant annet kommunens plikt til særskilt begrunnelse dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen. Disse forslagene er omtalt i kapittel 5 om overføring og videreføring av bestemmelser.

3.3 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring ved flytting

3.3.1 Bakgrunn og kunnskapsgrunnlag

Rapporten *Barnehagetilbudet til barn med særlige behov* utarbeidet av NTNU Samfunnsforskning i 2015 viser at saksbehandlingstiden for spesialpedagogisk hjelp varierer mye. I gjennomsnitt er saksbehandlingen mellom 13-15 uker. I de tilfellene hvor barn med behov for spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring flytter fra én kommune til en annen, er det en nærliggende risiko for at det skjer lengre avbrudd i det tilbudet som barnet trenger. Barn i barnehagealder er særlig sårbare for slike avbrudd. Det er avgjørende for barnets utvikling at tilbudet er sammenhengende, og at barnet ikke går uten hjelp eller opplæring over lengre tid. Gjennom tidlig innsats vil man unngå at barnets utfordringer blir større enn nødvendig.

Barnehagelovutvalget foreslo at dersom barnet flytter til en ny kommune, skal vedtak om spe-

sialpedagogisk hjelp gjelde inntil det er fattet nytt vedtak i saken. Utvalget viste til at den lange saksbehandlingstiden kan medføre avbrudd i den spesialpedagogiske hjelpen. Det ble videre vist til at organisering og finansiering av offentlig forvaltning ikke skal ha negativ betydning for barnas rettigheter.

I behandlingen av Meld. St. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage* støttet en samlet komité forslaget fra Barnehagelovutvalget. Komiteen uttalte:

«Komiteen mener at dersom et barn med vedtak om rett til spesialpedagogisk hjelp i en kommune flytter til en annen, bør barnet ha rett til spesialpedagogisk hjelp etter vedtaket fra fraflyttingskommunen så lenge det ikke er fattet nytt vedtak i tilflyttingskommunen. Komiteen mener disse spørsmål bør drøftes nærmere i det kommende lovarbeidet, og imøteser regjeringens vurderinger om hvordan barn med rett til spesialpedagogisk hjelp kan sikres nødvendig hjelp i den perioden tilflyttingskommunen ikke har fattet eget vedtak etter opplæringsloven § 5-7.»

3.3.2 Gjeldende rett

Det er barnets bostedskommune som har ansvaret for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. opplæringsloven § 13-1. I noen unntakstilfeller vil det være overlatt til fylkeskommunen å fatte vedtak.

Når barnet flytter fra kommunen, opphører kommunens ansvar. Det vil da være den nye bostedskommunen som har ansvaret for å vurdere barnets behov for spesialpedagogisk hjelp, og eventuelt fatte nytt vedtak om slik hjelp. Barnet vil i utgangspunktet ha rett til spesialpedagogisk hjelp fra første dag i den nye bostedskommunen, dersom barnet har behov for slik hjelp. Vedtaket fra barnets tidligere bostedskommune vil likevel ikke være bindende for tilflyttingskommunen. Kommunene er selvstendige forvaltningsorganer. Det betyr blant annet at en kommune ikke kan gjøre rettslige disposisjoner som binder en annen kommune, med mindre annet er avtalt. Dersom barnet flytter til en ny kommune og det avdekkes et mulig behov for spesialpedagogisk hjelp, må den nye kommunen utarbeide en sakkyndig vurdering og deretter fatte et vedtak om å tilkjenne spesialpedagogisk hjelp eller ikke.

Opplæringsloven inneholder ikke konkrete krav til saksbehandlingstid. Dette reguleres av

forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Etter forvaltningsloven § 11 a skal kommunen forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Sakens karakter vil således være avgjørende for hvor lang saksbehandlingstid kommunen kan bruke. I Utdanningsdirektoratets veileder er det uttalt at «Utgangspunktet er at tilbud skal gis innen rimelig tid. Hva som vil være rimelig tid, må vurderes konkret, men det må vurderes i forhold til hva som vil være forsvarlig saksbehandlingstid. Forsvarlighetsvurderingen må gjøres blant annet ved å se hen til barnets behov». Det er videre uttalt at «I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at for eksempel en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder kan være for lang».

Når det gjelder retten til tegnspråkopplæring, er det også barnets hjemkommune som har ansvaret for å fatte vedtak, jf. opplæringsloven § 2-6 fjerde ledd. Reguleringen av retten til tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder vil tilsvare det som følger ovenfor om flytting og krav til saksbehandlingstid.

3.3.3 Forslaget i høringen

I høringen ble det foreslått at dersom barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring flytter, skal fraflyttingskommunens vedtak gjelde inntil det fattes nytt vedtak i saken. Forslaget betyr at den nye bostedskommunen vil være pliktig til å gi barnet den hjelpen som følger av vedtaket som er fattet av fraflyttingskommunen. Det ble videre presisert at fraflyttingskommunens vedtak kun vil gjelde frem til den nye bostedskommunen har fattet et nytt vedtak. Det ble påpekt at det er viktig at foreldre i god tid før flytting kontakter den nye kommunen, slik at kommunen har mulighet til å gjøre de nødvendige vurderingene av barnets behov og eventuelt sørge for å iverksette nødvendige tiltak. I utarbeidelsen av ny sakkyndig vurdering og vedtak vil ikke tilflyttingskommunen være bundet av sakkyndig vurdering eller vedtak fra fraflyttingskommunen. Det betyr at den nye kommunen kan komme til en annen konklusjon enn barnets tidligere kommune.

I høringen ble det presisert at den nye kommunen må utarbeide ny sakkyndig vurdering og fatte nytt vedtak. Dette har blant annet sammenheng med forslaget om at retten til spesialpedagogisk hjelp vil avhenge av barnehagens ordinære tilbud.

3.3.4 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg, støtter at fraflyttingskommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring skal gjelde også i barnets nye kommune. 86 av 174 høringsinstanser har merknad til forslaget. Av disse støtter 76 forslaget, fire er mot forslaget og de resterende høringsinstansene med merknader tar ikke klart stilling til forslaget.

Ingen *departementer* har merknad til forslaget. *Utdanningsdirektoratet* har ikke merknad til forslaget.

Fem fylkesmenn har uttalt seg om forslaget. *Fylkesmannen i Vestfold* ser både for- og motargumenter med forslaget og tar ikke klart stilling. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*, *Fylkesmannen i Sogn og Fjordane*, *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder* og *Fylkesmannen i Buskerud* støtter forslaget.

I alt har 40 kommuner uttalt seg om forslaget. Av disse er det 31 kommuner som støtter forslaget, deriblant *Asker kommune*, *Tromsø kommune*, *Bergen kommune*, *Trondheim kommune*, *Drammen kommune*, *Grimstad kommune* og *Karmøy kommune*. Tre av kommunene er mot forslaget, dette gjelder *Sarpsborg kommune*, *Gjesdal kommune* og *Skedsmo kommune*. Andre kommuner tar ikke klart stilling til forslaget, men har ulike innspill til utforming av forslaget og hvordan dette kan gjennomføres i praksis. Dette gjelder blant annet *Skien kommune* og *Levanger kommune*.

Asker kommune støtter forslaget og uttaler:

«Asker kommune støtter at vedtak fra tidligere bostedskommune gjelder inntil nytt vedtak er fattet i ny kommune. Det forutsettes at det er adgang til å benytte deler av sakkyndig utredning fra tidligere kommune, når dette vurderes som relevant og oppdatert, til nytt sakkyndighetsarbeid i tilflyttingskommunen. Det er viktig å sikre en god overføring og kontinuitet i spesialpedagogiske tiltak til ny kommune slik at tidlig innsats har best mulig effekt.»

Stokke kommune støtter også forslaget og uttaler:

«Det er positivt å lovfeste at vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring skal gjelde i ny kommune ved flytting frem til denne kommunen fatter nytt vedtak. Det sikrer kontinuitet i hjelpen til barnet og barnets rettigheter blir ikke svekket som følge av flytting. Endringen vil ikke medføre noen store konsekvenser for kommunen.»

Sarpsborg kommune er mot forslaget og foreslår en alternativ løsning:

«Sarpsborg kommune er ikke enig i at fraflyttingskommunens vedtak skal gi bindende virkning for tilflyttingskommunen. Sarpsborg kommune anbefaler i stedet en lovendring som forplikter ny kommune til å lage et nytt midlertidig vedtak innen 3 uker for å sikre at barnets omgivelser blir vektlagt i vurderingen. Sakkyndig rapport fra fraflyttingskommunen vektlegges i vurderingen av midlertidig vedtak.»

KS og *PBL* mener at forslaget er positivt. *PBL* uttaler blant annet:

«PBL mener at departementet foreslår en viktig endring som vi mener vil innebære en svært god løsning både for barn og foreldre. Det er viktig å sikre barn kontinuitet i hjelpetilbudet for å sikre videre god utvikling og hindre tilbakegang.

Endringen er kanskje særlig viktig i en tid hvor mange må belage seg på flytting eller annen omstilling som følge av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft.»

Utdanningsforbundet støtter forslaget, men har forslag til endringer:

«Utdanningsforbundet støtter dette forslaget. Dette bidrar til å styrke barnas rettigheter og vil kunne sikre kontinuitet i hjelpetiltakene. I tillegg mener vi det er behov for forpliktende bestemmelser så som tidsfrist for vedtak. Utdanningsforbundet er skeptiske til at det er foreldre som gis ansvar for å melde fra til ny kommune. Vi mener dette ansvaret bør ligge hos kommunen, eventuelt til PP-tjenesten.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet og *Barneombudet* støtter forslaget.

Foreldreutvalget for barnehager (FUB) støtter forslaget, men ser samtidig utfordringer og foreslår derfor frist for kommunen til å fatte nytt vedtak:

«FUB mener det er positivt at familier som har barn med rett på spesialpedagogisk hjelp, ikke skal oppleve et vakuum uten rettigheter i påvente av nytt vedtak ved flytting fra en kommune til en annen. En bekymring er allikevel at tidligere vedtak skal bli en sovepute for ny bostedskommune og at dårlige vedtak skal følge barnet. FUB er kjent med at mange fami-

lier som flytter er «rettighetsflyktninger», og flytter fordi familien ikke opplever at bostedskommunen yter det tilbudet barnet og/eller familien har behov for. Barn med særskilte behov og rett til hjelp, må sikres en ny sakkyndig vurdering og et vedtak som står i samsvar med faktiske behov. Det blir også viktig at regelverket er tydelig på hvilken kommune som har det økonomiske ansvaret for å dekke barnets rett til spesialpedagogisk hjelp i overgangsperioden. FUB foreslår også at det innføres en tidsfrist for ny kommune til å fatte eget vedtak.»

Forslaget støttes av ulike interesseorganisasjoner, herunder *Handikappedes Barns Foreldreforening*, *Autismeforeningen* og *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*.

Totalt 14 barnehager har uttalt seg om forslaget, og samtlige støtter forslaget.

3.3.5 Departementets vurdering

Av hensyn til barnets beste er det avgjørende at det ikke skjer lange avbrudd i den hjelpen og opplæringen barnet har rett til og behov for. Barn med behov for spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring kan være i en sårbar situasjon og være avhengig av at bistanden har en sammenhengende karakter. Ved at vedtaket fra fraflyttingskommunen skal gjelde også i tilflyttingskommunen, vil foreldre og barn kunne hevde sin rett allerede fra første dag i ny kommune. Det betyr at barnet ikke vil stå uten spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring på grunn av lang saksbehandlingstid i den nye kommunen.

Forslaget innebærer et inngrep i det kommunale selvstyret ved at en kommunes disposisjoner binder en annen kommune, uten at dette er avtalt. Tilflyttingskommunen vil likevel kun være bundet av det tidligere vedtaket frem til kommunen fatter nytt vedtak. Departementet mener derfor at forslaget ikke er en vesentlig innskrenking av kommunenes handlingsrom. Forslaget vil også føre til at barnets nye kommune vil ha en interesse av å fatte vedtak så raskt som mulig etter at barnet har flyttet til kommunen. Departementet vil likevel understreke at den nye kommunen, uavhengig av forslaget, er pliktig til å fatte nytt vedtak uten ugrunnet opphold. Det betyr at kommunen ikke kan avvende å fatte nytt vedtak på bakgrunn av at barnet allerede har med seg et vedtak fra fraflyttingskommunen. Den nye kommunen vil kunne se hen til barnets tidligere sakkyndige vurderinger og vedtak, når

kommunen selv skal ta stilling til barnets behov. Det er likevel et krav til at kommunen må gjøre en selvstendig vurdering. Dette gjør seg særlig gjeldende på grunn av forslaget om at PP-tjenesten må vurdere om barnets behov for spesialpedagogisk hjelp kan avhjelpes innenfor det ordinære tilbudet i barnehagen.

3.4 Fjerning av fritaket i foreldrebetalingen for barnehageplass

3.4.1 Bakgrunn og kunnskapsgrunnlag

Spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring er gratis. Foreldrene skal ikke pålegges noen utgifter knyttet til den hjelpen eller opplæringen barnet mottar. Foreldre med barn som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring, har også rett til fritak i foreldrebetalingen for den tiden barnet mottar hjelp eller opplæring. Et av formålene med ordningen er å bidra til høy barnehagedeltakelse for barn med behov for spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring. Tall fra 2015 viser at andelen barn som går i barnehage i Norge, er over 96 prosent for aldersgruppen tre til fem år. Barn som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp, har også høy barnehagedeltakelse. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at i 2015 gikk 94 prosent av barna med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage.

Barnehager finansieres ved kommunale tilskudd og foreldrebetaling. Foreldrebetalingen utgjør i underkant av 20 prosent av det en barnehageplass reelt koster. Størrelsen på fritaket i foreldrebetalingen avhenger av antallet timer barnet er innvilget spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at i 2015 mottok barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i snitt 15 uketimer.

Barnehagelovutvalget vurderte fritaket i foreldrebetalingen i NOU 2012: 1 *Til barnas beste*. Utvalget foreslo at fritaksordningen burde videreføres, men påpekte at ordningen kan skape uheldige insentiver siden rett til spesialpedagogisk hjelp medfører rett til fradrag i foreldrebetalingen.

3.4.2 Gjeldende rett

Barn som mottar spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring i barnehage, har rett til fritak i foreldrebetalingen for barnehageplass. Ordningen fremgår ikke av ordlyden i opplæringsloven § 5-7 om spesialpedagogisk hjelp eller § 2-6 tredje

ledd om tegnspråkopplæring. På bakgrunn av uttalelser i forarbeidene til opplæringsloven, har departementet lagt til grunn at ordningen følger av nevnte bestemmelser. Av forarbeidene til opplæringsloven, Ot.prp. nr. 46 (1997–98), følger det at:

«Spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 skal være gratis. Dette gjeld sjølv om tilbudet blir gitt i barnehage.»

I samme forarbeider vises det også til at:

«I den grad opplæringstilbudet oppfyller rettane til barnet, skal det være gratis, uavhengig av om tilbudet blir gitt i barnehagen eller andre stader. Det kan såleis ikkje krevjast eigenbetaling for den tida barnet får oppfylt rettana sine i barnehagen.»

Departementet legger til grunn at de ovennevnte uttalelsene i forarbeidene gjelder både for spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder.

Departementets tolkning har også kommet til uttrykk i rundskriv F-039-01. Av rundskrivet fremgår det at det skal gis fradrag i foreldrebetalingen for den tiden barnet mottar spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring. Kommunen må derfor i vedtaket om henholdsvis spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring klart fastslå omfanget av barnets rett til hjelp. Av rundskrivet fremgår det:

«Dernest må kommunen stipulere hvor mye av den samlede tiden barnet er i barnehagen som går med til å oppfylle retten etter § 5-7 (eventuelt § 2-6 tredje ledd), og som det dermed skal gis fradrag for.»

Det følger videre av rundskrivet at det skal gis fradrag for den direkte hjelpen overfor barnet. Det skal dermed ikke gjøres fradrag for ressurser brukt til for eksempel opplæring av personalet, planleggingstid eller foreldrerådgeving. Kommunen må foreta en vurdering av hvor mye av den tiden barnet er i barnehagen som går med til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring. Kommunen skal deretter foreta en forholdsmessig reduksjon av foreldrebetalingen.

Kommunen skal også gi fradrag for foreldrebetalingen dersom barnet har barnehageplass i en privat barnehage og hjelpen gis i den private barnehagen.

3.4.3 Forslaget i høringen

I høringen foreslo departementet at fritaket i foreldrebetalingen på grunn av vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring, fjernes. Departementet viste til at hensynet til barnet og foreldrene vil være ivaretatt gjennom moderasjonsordninger etter barnehageregelverket for familier med lav inntekt. Departementet foreslo at spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring fortsatt skulle være gratis, og mente at gratisprinsippet ble oppfylt ved at foreldrene ikke kunne pålegges kostnader knyttet til den spesialpedagogiske hjelpen eller tegnspråkopplæringen. I høringen ble det påpekt at fritaket innebærer at kommunene må benytte ressurser til administrasjon av ordningen.

Departementet uttalte i høringen:

«Spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring skal være gratis. Foreldrene kan ikke pålegges å betale kostnader knyttet til den hjelpen barnet mottar. For å sikre likebehandling er gratisprinsippet sentralt. Det innebærer at barn med rett til spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring, skal kunne få hjelp uavhengig av familiens økonomi. Departementets forslag innebærer at gratisprinsippet videreføres.»

Departementet har også vurdert hvorvidt fritaket i foreldrebetalingen bør videreføres. Etter gjeldende rett gis fritak i foreldrebetalingen for barnehageplass dersom barnet som har rett til spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring går i barnehage. Departementet vurderer at gratisprinsippet oppfylles ved at foreldre ikke kan pålegges kostnader knyttet til henholdsvis spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring. Fritaket i foreldrebetalingen er i så måte ikke knyttet til gratisprinsippet og av den grunn ikke nødvendig for å oppfylle dette prinsippet. Departementet foreslår at fritaket i foreldrebetalingen ved vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring fjernes.»

3.4.4 Høringsinstansenes syn

Departementet har mottatt 87 høringsuttalelser med merknader til forslaget om fjerning av fritaket i foreldrebetalingen. I 70 av disse høringsssvarene uttrykkes støtte til forslaget. 14 av høringsinstansene er mot forslaget. Tre høringsinstanser er i tvil om forslaget og tar ikke klart stilling.

Ingen *departementer* har merknader til forslaget.

Utdanningsdirektoratet har ingen merknader til forslaget.

Seks fylkesmenn har uttalt seg om forslaget. Samtlige seks støtter forslaget.

Av 47 kommuner med merknader til forslaget er det 44 kommuner som støtter forslaget. Tre kommuner er mot forslaget.

Kongsberg kommune støtter forslaget om fjerning av fritaket og uttaler:

«Foreldrene pålegges ingen kostnader knyttet til den spesialpedagogiske hjelpen barnet deres mottar i barnehagen og det virker således underlig at de skal få fritak for utgifter de ikke har.»

Statped og *Faglig råd for Pedagogisk Psykologisk tjeneste* støtter forslaget.

KS støtter fjerning av fritaket og begrunner dette med at moderasjonsordningene i forskrift om foreldrebetaling i barnehager sikrer at barnefamilier med lav inntekt vil få tilstrekkelig støtte til å kunne benytte en barnehageplass.

PBL vurderer at fjerning av fritaket kan få uheldige konsekvenser og er mot forslaget:

«PBL støtter ikke forslag om å fjerne fritak for foreldrebetaling. Bakgrunnen for fritaket er insentiv til å ha barnehageplass i stedet for å holde barnet hjemme. Foreldre til barn med særskilte behov har lavere yrkesdeltakelse.

PBL mener at det er viktig å stimulere til økt barnehagedeltakelse for barn med behov for spesialpedagogisk hjelp og foreslår at dagens rett til fritak for foreldrebetaling videreføres.»

Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget om fjerning av fritaket og stiller spørsmål ved hvorvidt disse familiene vil være omfattet av andre moderasjonsordninger:

«Utdanningsforbundet viser til konklusjonen i NOU 2012: 1 Til barnas beste, der det vises til at familier med funksjonshemmede barn ofte har større økonomiske belastninger enn andre familier, blant annet grunnet redusert yrkesdeltakelse. Disse familier behøver ikke ha lav inntekt, men store utgifter. Moderasjonsordninger treffer dermed ikke disse familiene. Utdanningsforbundet mener at dagens ordning bidrar til å lette disse familiers situasjon, da man unngår at familier må søke økonomisk

bistand hos andre kommunale instanser. Administrative kostnader kan dermed bli like store ved å fjerne denne retten.»

Barneombudet har ingen merknader til forslaget.

Samfunnsviterne støtter forslaget, men vurderer at det vil være viktig å følge med på hvorvidt endringen får uheldige eller utilsiktede konsekvenser for barn og familier i en sårbar situasjon. Samfunnsviterne foreslår derfor at det bør gjennomføres en evaluering av endringen.

Espira støtter forslaget.

Totalt ti barnehager uttaler seg om forslaget. Åtte av disse støtter forslaget, mens to er mot forslaget.

Posthornet barnehage støtter fjerning av fritaket og mener at det er mer fornuftig at fritak må ses i forhold til familiens inntekt. *Bergheim barnehage* mener at fritaket bør videreføres:

«Dette er en ordning som fungerer godt, og som foreldrene ikke trenger å bruke mye tid og krefter på å få i orden. Barnehagene tar storparten av jobben med å administrere denne rettigheten, og det er til god hjelp for foreldre som har nok belastning fra før.»

3.4.5 Departementets vurdering

Departementet foreslår at fritaket i foreldrebetalingen for barnehageplass på grunn av rett til spesialpedagogisk hjelp eller rett til tegnspråkopplæring, fjernes. Spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring skal fortsatt skal være gratis. Departementet vurderer at gratisprinsippet oppfylles ved at foreldre ikke kan pålegges utgifter knyttet til henholdsvis spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring. Fritaket i foreldrebetalingen er i så måte ikke knyttet til gratisprinsippet og av den grunn ikke nødvendig for å oppfylle dette prinsippet.

Det har vært påpekt at fritaket i foreldrebetalingen gir foreldre som har barn med behov for særlig oppfølging, et økonomisk insentiv til å benytte barnehageplass. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser imidlertid at i aldersgruppen tre til fem år, går 96 prosent av barna i barnehage. Det betyr at de aller fleste barn som har rett til henholdsvis spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring, går i barnehage. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det er nødvendig med dette økonomiske insentivet for å sikre høy barnehagedeltakelse. Flere høringsinstanser uttrykker bekymring for lavere barnehagedeltakelse dersom fritaket fjernes. Barn i familier med lav inntekt vil

imidlertid være omfattet av moderasjonsordninger. Regjeringen har gjennomført en styrking av moderasjonsordninger for barnefamilier med lav inntekt. Fra 1. mai 2015 ble rett til reduksjon i foreldrebetalingen endret, slik at ingen familier skal betale mer enn seks prosent av inntekten sin for en barnehageplass. Formålet med endringen er å sikre en bedre sosial profil på foreldrebetalingen for barnehageplass og samtidig legge til rette for at flere får mulighet til å benytte barnehage tilbudet ved differensiert foreldrebetaling. Fra 1. august 2015 ble forskrift om foreldrebetaling i barnehager også endret slik at alle fire- og fem-åringer i familier med en samlet inntekt under en inntektsgrense fastsatt av Stortinget, skal ha rett på 20 timer gratis barnehage per uke.

Flere høringsinstanser, blant annet *Utdanningsforbundet*, viser til at familier med barn med behov for spesialpedagogisk hjelp ikke nødvendigvis har lav inntekt, men at familien kan ha høye utgifter. Familier med inntekt over inntektsgrensene i moderasjonsordningene faller utenfor ordningene, siden disse ikke tar hensyn til familiens utgifter. For familier med inntekt over inntektsgrensene vil dermed fjerning av fritaket være av økonomisk betydning. Maksimalprisen for barnehageplass fastsettes årlig i Stortingets budsjettvedtak. Fra 1. januar 2016 er den kr 2 655 per måned. Foreldrebetalingen utgjør dermed en mindre del av hva en barnehageplass reelt koster. Størrelsen på fritaket i foreldrebetalingen vil avhenge av hvor stor andel av tiden i barnehagen barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp. Tall fra Utdanningsdirektoratet for 2015 viser at barn med vedtak i snitt har 15 uketimer spesialpedagogisk hjelp. Antallet timer per uke vil imidlertid kunne variere i stor grad, avhengig av vedtaket i den enkelte sak. I mange tilfeller vil dermed fritaket være av begrenset størrelse.

Fritaket i foreldrebetalingen for spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring administreres av kommunen. Etter dagens ordning må kommunen foreta en konkret avkortning i hver enkelt sak ut

ifra hvor mye hjelp eller opplæring barnet direkte mottar. Dette betyr at kommunen må bruke ressurser til administrering av fritaksordningen. Gjennom forslaget trenger ikke lenger kommunen å måtte beregne fritakets størrelse og må kun forholde seg til de nevnte moderasjonsordningene.

Enkelte høringsinstanser, herunder *Samfunnsviterne*, foreslår en evaluering av hvilken effekt fjerning av fritaket i foreldrebetalingen vil medføre for barnehagedeltakelsen. Antall vedtak om spesialpedagogisk hjelp og hvorvidt barnet går i barnehage inngår i opplysningene som innrapporteres til Utdanningsdirektoratet i rapportportalen BASIL. Departementet vil følge med på om andelen barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp som går i barnehage, endrer seg.

Noen av høringsinstansene viser til at fjerning av fritaket vil innebære behov for en overgangsordning. *Sarpsborg kommune* mener at det bør lages en overgangsordning slik at de som allerede har fått innvilget fritak, opprettholder dette ut vedtaksperioden. *Lier kommune* vurderer:

«[D]et vil være behov for at denne endringen meddeles til familiene i god tid før den trer i kraft, eller at det vurderes behov for overgangsordninger.»

Rett til fritak i foreldrebetalingen er betinget av at det foreligger et vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring. Varigheten av vedtaket avgjør hvor lenge det skal gis fritak i foreldrebetalingen. Departementet legger til grunn at en eventuell lovendring av rett til fritak i foreldrebetalingen, ikke vil virke inn på vedtak som er fattet før lovendringen trer i kraft. Barn og foreldre som har fått innvilget fritak i foreldrebetalingen før tidspunktet for ikrafttredelse av eventuell lovendring om fjerning av fritaket, vil ha rett til fritak like lenge som vedtaket om spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring gjelder. Departementet vurderer at det ikke er behov for ytterligere overgangsordninger.

4 PP-tjenestens arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling i barnehagene

Departementet foreslår at PP-tjenesten får i oppgave å bistå barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling knyttet til tematikken barn med særlige behov. Det betyr at PP-tjenesten også skal tilby barnehagene støtte på systemnivå, og ikke bare på individnivå. Forslaget vil bidra til at PP-tjenesten i større grad bidrar til helhet og sammenheng i det spesialpedagogiske arbeidet.

4.1 Bakgrunn og kunnskapsgrunnlag

Mange PP-tjenester arbeider allerede med kompetanse- og organisasjonsutvikling i en eller annen form overfor barnehagene. En undersøkelse fra 2012 om kvalitet i barnehagen viser at 95 prosent av barnehagene har etablert rutinemessig kontakt med PP-tjenesten, jf. Gulbrandsen mfl. (2013): Kvalitet i barnehager. Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012. NOVA.

En undersøkelsen fra Universitetet i Agder viser at de ansatte i PP-tjenesten har et ønske om å arbeide mer med kompetanse- og organisasjonsutvikling overfor barnehagene, jf. Cameron mfl. (2011): En undersøkelse om PP-tjenestens arbeid med barnehagen. Universitetet i Agder.

Ifølge opplæringsloven skal PP-tjenesten hjelpe både offentlige og friskoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for barn med særlige behov. En undersøkelse fra Nordlandsforskning fra 2013 viser at PP-tjenesten ikke i stor nok grad er tilgjengelig for forebyggende arbeid, jf. Hustad mfl. (2013): Kompetanse i PP-tjenesten – til de nye forventningene? Kartlegging av kompetansen i PP-tjenesten.

Nesten 75 prosent av skolene ønsker en PP-tjeneste som har fokus på *systemrettet arbeid*. En undersøkelse om systemrettet arbeid og tilpasset opplæring i kommuner med lav andel spesialundervisning konkluderer med at systemrettet arbeid krever tydelige rolleavklaringer, rutiner og møtepunkter, jf. Wendelborg mfl. (2015): Mot et større mangfold? Systemrettet arbeid og til-

passet opplæring i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning. NTNU. Videre viser undersøkelsen at det kreves en tydeliggjøring av hva tilpasset opplæring innebærer og hvor grensen mot spesialundervisning går. I spennet mellom PP-tjenestens system- og individrettede arbeid aktualiseres grensene mellom spesialpedagogisk arbeid og ordinært pedagogisk arbeid. Informantene i undersøkelsen oppgir å ha fått utvidet *normalitetsforståelse*, forstått som at grensene for det å være en *normal* elev har blitt utvidet.

4.1.1 Kompetanse- og organisasjonsutvikling i praksisfeltet

I tidligere nevnte undersøkelse fra NTNU om systemrettet arbeid og tilpasset opplæring i kommuner med lav andel av spesialundervisning, gis det eksempler på hvordan systemrettet arbeid kan foregå i praksis. En av kommunene i utvalget har en praksis med to steg i henvisninger til PP-tjenesten. Skolens første kontakt med PP-tjenesten skjer gjennom en beskrivelse av problemet. Samtykke fra foreldre innhentes i forkant av dette. PP-tjenesten snakker deretter med skole og barn og gir råd om tiltak, uten at det i første omgang munner ut i en sakkyndig vurdering. Dersom man senere ser at det er behov for ytterligere tiltak utover det som kan gis innenfor det ordinære tilbudet, meldes det inn et behov for spesialundervisning. Det gjennomføres så en mer ordinær utredning, og en sakkyndig vurdering blir gitt.

I undersøkelsen vurderes det at modellen har flere fordeler. For det første fører den til at PP-tjenesten er mer ute på skoler og i barnehager enn tidligere. PP-tjenesten får god kjennskap til institusjonene, personalet og barna og kan derfor være en større ressurs i arbeidet for å gi tidlig hjelp og støtte. For det andre gir modellen mulighet for skolene og barnehagene til å drøfte saker tidlig og til å komme i gang med tiltak tidlig etter at et behov er observert. For det tredje mener PP-tjenesten at omfanget av sakkyndighetsarbeidet

har gått ned som følge av dette, og at de dermed har fått frigjort tid og ressurser til det systemrettede arbeidet. Flere lærere gir også uttrykk for at PP-tjenesten er tilgjengelig og representerer et lavterskeltilbud ved skolene.

En annen utvalgt kommune i undersøkelsen praktiserer en lignende ordning, benevnt som *tiltakstrappa*. Første trinn representerer en utprøving og evaluering av tiltak etter initiativ fra og samarbeid mellom kontaktlærer og foreldre. Andre trinn representerer drøftinger med det spesialpedagogiske teamet ved skolen, der PP-tjenesten deltar. Dersom teamet vurderer det som nødvendig, henvises det formelt til PP-tjenesten. Fordi skolene gjør en del kartlegging selv, legger modellen til rette for at skolene bygger kompetanse på vansker som forekommer ofte. PP-tjenesten erfarer at saker i mange tilfeller kan løses før de kommer som formell henvisning, og modellen kan bidra til at man unngår å sette unødige merkelapper på barns behov.

4.1.2 Tidligere utredning og stortingsbehandling

I Kirke-, utdannings- og forskningskomiteens behandling av Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*, jf. Innst. 405 S (2010–2011), stilte en samlet komité seg positiv til at PP-tjenesten bør arbeide med kompetanse- og organisasjonsutvikling:

«Komiteen deler departementets ønske om at PP-tjenesten skal kunne arbeide mer systemrettet og kunne arbeide tettere på den enkelte barnehage og skole.»

Barnehagelovutvalget foreslo i NOU 2012: 1 *Til barnas beste* å hjemle PP-tjenestens arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling i barnehageloven, på samme måte som i opplæringsloven. Utvalget pekte på at PP-tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlig behov, og at det er naturlig at PP-tjenesten får utvidet sitt mandat til også å gjelde barnehager.

Da Meld. St. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage* ble behandlet i Familie- og kulturkomiteen, jf. Innst. 380 S (2012–2013), stilte komiteen seg positiv til lovfesting av systemrettet arbeid i barnehagen:

«Komiteen er også positiv til at regjeringen foreslår å lovfeste at PP-tjenesten har et ansvar for å veilede barnehagene.»

4.2 Gjeldende rett

PP-tjenestens oppgaver med kompetanse- og organisasjonsutvikling er regulert i opplæringsloven § 5-6 andre ledd, der det heter:

«Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov.»

Det er ikke særskilt fastsatt i opplæringsloven at PP-tjenesten skal arbeide med kompetanse- og organisasjonsutvikling i barnehagene. Ordlyden i opplæringsloven § 5-6 andre ledd trekker i retning av at denne oppgaven er begrenset til skolen. I tidligere forskrift for grunnskolen av 17. november 1989 nr. 1184 § 1-6 nr. 3 var PP-tjenesten imidlertid pålagt å gi råd til fagpersonalet i barnehagen, i tillegg til skole, skoleadministrasjon og foreldre. Rådgivningen skulle omfatte spesial- og sosialpedagogiske tiltak, der siktemålet var et tilpasset lærings- og utviklingstilbud. Dette ansvaret ble ikke videreført med konkrete formuleringer i den gjeldende opplæringsloven.

4.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at PP-tjenesten får som oppgave å hjelpe barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling. I høringsnotatet presiserte departementet at forslaget ikke setter til side barnehageeiers lovbestemte ansvar for virksomheten.

Departementet uttalte i høringsnotatet at PP-tjenesten vil kunne bidra til generelt kompetanse- og organisasjonsutviklende arbeid, som for eksempel bistand til språkarbeid eller bedring av det psykososiale miljøet.

Videre redegjorde høringsnotatet for at kompetanse- og organisasjonsutvikling også kan innebære at barnehagene tar kontakt med PP-tjenesten for å få råd om tiltak, uten at dette i første omgang skal kunne ut i en sakkyndig vurdering.

I høringsnotatet la ikke departementet ytterligere konkrete føringer for PP-tjenestens arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling, utover det som følger av det ovennevnte.

Departementet uttalte i høringsnotatet at PP-tjenesten er et kommunalt rådgivende organ, og det er naturlig at barnehagemyndighetens og PP-tjenestens kvalitetsutviklingsarbeid og systemrettede arbeid ses i sammenheng. I høringsnotatet ble det lagt til grunn at det er opp til kommunen å vurdere

den nærmere innretningen og omfanget av det helhetlige arbeidet, herunder å sikre at barn med særlige behov får et tilrettelagt barnehagetilbud. Høringsnotatet viste til at barnehagenes behov vil gi PP-tjenesten en indikasjon på hvilke områder det er behov for å bistå på, men at PP-tjenesten også må kunne gjøre egne vurderinger og prioriteringer av hvordan tjenesten skal bistå.

I høringsnotatet forutsatte departementet at PP-tjenestens arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling ikke skulle gå på bekostning av PP-tjenestens rolle som sakkyndig instans.

Forslaget i høringsnotatet innebar ingen rett for barnehagene til å kreve og motta kompetanse- og organisasjonsutvikling fra PP-tjenesten. Forslaget medførte heller ikke at den enkelte barnehage plikter å ta imot hjelp til kompetanse- og organisasjonsutvikling fra PP-tjenesten.

Departementet foreslo i høringsnotatet at PP-tjenestens bistand med kompetanse- og organisasjonsutvikling i barnehagene ikke skulle begrenses til *barn med særlige behov*. For å oppfylle intensjonen om at PP-tjenesten skal arbeide forebyggende overfor alle barnehager og alle barn, uttalte departementet at det ikke var ønskelig å avgrense PP-tjenestens mandat. Forslaget betydde at PP-tjenestens kompetanse kunne benyttes av alle barnehager, uavhengig av om barnehagen har barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller andre individuelle tiltak. Departementet viste i høringsnotatet til NOU 2015: 2 Å høre til — *Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*, der det uttales at det er nødvendig at PP-tjenestens forebyggende arbeid retter seg mot alle elever og ikke kun elever med særlige behov. Departementet uttalte i høringsnotatet at også barn med særlige behov kunne nyte godt av at barnehagene, i samarbeid med PP-tjenesten, utviklet og forbedret det alminnelige barnehagetilbudet.

Departementet uttalte i høringsnotatet at dersom PP-tjenesten skulle arbeide med kompetanse- og organisasjonsutvikling med utgangspunkt i enkeltbarns behov, måtte barnehagen og PP-tjenesten være oppmerksomme på at det er et krav om samtykke for å utarbeide sakkyndige vurderinger, jf. opplæringsloven § 5-3.

Departementet viste i høringsnotatet til at selv om det ikke er lovpålagt at PP-tjenesten skal hjelpe barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling, kan det se ut som om kommunene har oppfattet at slikt arbeid er nødvendig eller hensiktsmessig for å oppfylle krav i opplæringsloven og barnehageloven. I høringsnotatet la departementet til grunn at det ikke var menin-

gen å innskrenke PP-tjenestens oppgaver da opplæringsloven ble vedtatt.

Etter departementets anslag var omtrent 200 stillinger i PP-tjenesten satt av til å følge opp lovbestemte oppgaver for barn under opplæringspliktig alder. Departementet la i høringsnotatet til grunn at forslaget vil kreve et økt ressursbehov på 0,1 årsverk i gjennomsnitt per kommune, noe som totalt utgjør 43 årsverk. Departementet anslo at dette vil ha en kostnad på om lag 27 mill. kroner, med en halvårseffekt på om lag 11 mill. kroner.

4.4 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall støtter forslaget om at PP-tjenesten skal hjelpe barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Til sammen har 100 av 174 høringsinstanser uttalt seg konkret om forslaget. Av disse støtter 98 forslaget. To høringsinstanser støtter ikke forslaget. En rekke høringsinstanser som støtter forslaget, har samtidig merknader til deler av forslaget.

Ingen departementer hadde merknader til forslaget.

Utdanningsdirektoratet støtter lovforslaget og uttaler at forebyggende arbeid er viktig i alle faser av barnets utvikling.

Alle fylkesmennene som har uttalt seg, støtter forslaget. Dette gjelder *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, *Fylkesmannen i Troms*, *Fylkesmannen i Buskerud*, *Fylkesmannen i Rogaland*, *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*, *Fylkesmannen i Østfold*, *Fylkesmannen i Vestfold og Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder*. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* uttaler:

«Fylkesmannen er positiv til at PP-tjenesten skal arbeide systemrettet med kompetanse- og organisasjonsutvikling i barnehagen. Forslaget vil trolig medføre en mer enhetlig praksis mellom kommunene, slik at barna får likeverdige rettigheter. Dette skaper et større og bedre apparat i PP-tjenesten som også skaper mer kontinuitet i deres arbeid. Det vil styrke det forebyggende arbeidet, samt kontakten mellom PP-tjenesten og barnehagene. Det er en fordel at kompetansen PP-tjenesten innehar benyttes til mer enn utredningsarbeid og kommer til nytte i barnehagene.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus peker også på at forslaget antageligvis vil styrke det ordinære allmennpedagogiske tilbudet i barnehagen, slik at barnehagen blir bedre i stand til å møte ethvert

barn ut i fra dets forutsetninger, som også kan resultere i færre vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Fylkesmannen i Vest- og Aust-Agder ber departementet vurdere om PP-tjenesten bør forpliktes til å hjelpe barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling og fastsette en plikt for barnehagen til å ta imot slik hjelp. *Fylkesmannen i Vest- og Aust-Agder* uttaler også at PP-tjenestens rolle primært bør være knyttet til barn med særlige behov, og at det er viktig at de som er mest sammen med barna, få tilstrekkelig veiledning og kompetanseheving. Også *Fylkesmannen i Rogaland* ber om at PP-tjenestens mandat begrenses til kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge for barn med særlige behov.

Statped støtter forslaget og uttaler:

«Statped mener at det er viktig at PP-tjenesten sin kompetanse også benyttes til kompetanse- og organisasjonsutvikling i barnehagen. At PP-tjenesten får ansvar for kompetanseheving til barnehagene kan være med å sikre at alle barna får delta i gode utviklings- og læringsprosesser. Midtlyng-utvalget foreslo at PP-tjenesten skulle være tettere på for å videreutvikle kompetanse på læringsmiljø, problemferd og sammensatte lærevanske, både i barnehage og skole. Statped mener at dette er viktige områder som barnehagene bør få styrket sin kompetanse på. Dette kan også være med til å forebygge behovet for spesialpedagogisk hjelp.»

Samtlige 57 kommuner som uttaler seg, støtter forslaget, herunder *Asker, Gjerdrum, Randaberg, Froland, Kongsberg, Stokke, Rælingen, Sørum, Øvre Eiker, Gjøvik, Tromsø, Sarpsborg, Horten, Grimstad, Askim, Lierne, Tønsberg, Rana, Sula, Fredrikstad, Ålesund, Nes, Lier, Bergen, Lunner, Ørsta, Gjesdal, Trondheim, Høylandet, Sandøy, Os, Aurskog-Høland, Ringerike, Herøy, Oslo, Voss, Skien, Drammen, Holmestrand, Hareide, Stavanger, Time, Ullensaker, Tinn, Verdalen, Karmøy, Sunndal, Skedsmo, Levanger, Kristiansand og Arendal.*

Bergen kommune støtter forslaget og uttaler:

«Opplæringsloven pålegger allerede PP-tjenesten en slik rolle i grunnskoleopplæringen, og byrådet er enig i at et slikt forslag vil styrke den tidlige innsatsen i barnehagen. En slik tidlig innsats med veiledning og kompetanseutvikling vil sette barnehagen bedre i stand til å

legge til rette for alle barn, ikke bare for barn med nedsatt funksjonsevne. I beste fall vil det kunne føre til færre henvisninger til utredning med tanke på spesialpedagogisk hjelp. Det vil også kunne bidra til en debatt om hva som er normalutvikling og hva som er avvikende atferd, hva som forventes at barnehagen selv skal kunne ta hånd om, og hvilke vansker som utløser behovet for en sakkyndig vurdering.»

Gjøvik kommune slutter seg også til forslaget og begrunner dette blant annet slik:

«PP-tjenesten har spisskompetanse på arbeidet med barn med spesielle behov. Systemrettet arbeid i form av bistand til barnehagene skal innrettes mot dette arbeidet. Slik bistand kan bidra til å forebygge økte henvisninger og systematisere barnehagenes arbeid med tidlig innsats. Annen organisasjonsutvikling og ledelse for øvrig er derimot arbeidsgivers ansvar og bør ikke ligge i PP-tjenestens mandat.»

KS og flere kommuner, herunder *Oslo, Asker, Grimstad, Sandnes, Lier, Øvre Eiker, Tromsø og Lunner*, mener at forslaget har større økonomiske og administrative konsekvenser enn det departementet la til grunn i høringen. *Lier kommune* uttaler blant annet:

«Lier kommune vurderer at dette er en lav ressurs i forhold til forventninger om bl. a forebyggende arbeid. Dersom det skal settes av 0,1 årsverk til dette arbeidet blir det viktig med en forventningsavklaring i Lier kommune i forhold til omfanget av det systemrettede arbeidet som PP-tjenesten kan bidra med til alle barnehagene. PP-tjenesten i Lier kommune bidrar i dag med noe systemrettet arbeid mot barnehagene, som språknettverk, og ønsker å kunne bidra noe mer også i forhold til f. eks det psykososiale læringsmiljøet.»

Oslo kommune uttaler at PP-tjenesten i Oslo ikke bistår barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling i dag, og at en slik forpliktelse vil kreve en omfattende oppbemanning av PP-tjenesten. Oslo kommune ber også om at plikten til å bistå med kompetanse- og organisasjonsutvikling begrenses til barnehager som har barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Enkelte kommuner, som *Tønsberg, Stavanger, Rana og Levanger* ønsker avklaringer av innhold eller omfang av PP-tjenestens hjelp til kompetanse- og organisasjonsutvikling og presisering

av forholdet til sakkyndig arbeid. Andre kommuner, som *Arendal, Kristiansand, Sunndal og Sandøy*, uttaler eksplisitt at det bør være opp til kommunen å fastsette omfanget av PP-tjenestens bistand.

KS er positiv til at PP-tjenesten får tilsvarende oppgaver i barnehagen som i grunnopplæringen og uttaler:

«Det er positivt at regjeringen foreslår at PP-tjenestens mandat utvides til også å omfatte hjelp til barnehagene med kompetanse – og organisasjonsutvikling. Forslaget innebærer et behov for styrking av PP-tjenesten, både når det gjelder kapasitet og kompetanse. Oppgavene vil være nye. Kompetanseprofilen i barnehagene skiller seg fra den i skolen. Ansatte i barnehagene omfatter både barnehagelærere, fagarbeidere og en stor andel ufaglærte assistenter. Et tilleggsmoment er barnehagenes eierstruktur. PP-tjenesten må jobbe opp mot og ha kontakt med flere private eiere, i tillegg til selve barnehagen. Både kompetanseprofilen for ansatte og eierstrukturen i barnehagene, gjør at oppgaven med systemrettet arbeid blir mer utfordrende enn for skolens vedkommende.»

KS mener imidlertid, som nevnt over, at forslaget innebærer økte utgifter for kommunene som ikke blir kompensert.

Private barnehagers landsforbund (PBL) støtter departementets forslag om at PP-tjenestens mandat skal utvides til å omfatte kompetanse- og organisasjonsutvikling i barnehagene. *PBL* ønsker ytterligere kompetanseheving i sektoren når det gjelder barn med særskilte behov og derav færre henvisninger til PPT av barn som befinner seg i «gråsonen». *PBL* forutsetter at dette arbeidet ikke skal gå på bekostning av arbeidet med enkeltbarn. *PBL* viser til henvendelser fra medlemsbarnehager som mener at det i lys av senere forskning og pågående diskusjoner om kvaliteten i norske barnehager, er grunnlag for å være kritisk til eventuelle forslag som innebærer ytterligere møtevirksomhet for pedagoger.

Utdanningsforbundet støtter forslaget, forutsatt at systemrettet arbeid og vektlegging av barnets omgivelser ikke fører til at enkeltbarn ikke får den hjelpen de har rett til og behov for. I likhet med en rekke høringsinstanser peker også *Utdanningsforbundet* på at forslaget til økte økonomiske rammer ikke vil dekke behovet i PP-tjenesten, som må sies å være underbemannet allerede.

Fagforbundet støtter departementets vurdering av PP-tjenestens mandat og oppgaver og påpeker at det er viktig at barnehagene får bistand på systemnivå og på individnivå. *Fagforbundet* støtter tiltak som gir de ansatte kompetansehevingsmuligheter, og fremhever at det er viktig at samarbeidet med PP-tjenesten og barnehagen er systematisk, og at alle ansatte inkluderes i kompetansehevingen. *Fagforbundet* vurderer at en forutsetning for at tiltaket skal fungere, er at de som er mest sammen med barna, får kompetanseheving av PP-tjenesten.

Barneombudet støtter departementets forslag, men er tvilende til departementets beregningsmodell for kostnader. *Barneombudet* understreker at mer systemrettet arbeid for PP-tjenesten ikke må gå ut over utrednings- og sakkyndighetsarbeidet.

Av de 19 barnehagene som har uttalt seg om forslaget, er 18 positive og en er negativ.

Trygge barnehager støtter departementets forslag, men ønsker at rollefordelingen mellom PP-tjenesten og barnehagen må avklares i veileder og retningslinjer. *Trygge barnehager* uttaler også at barnehageeier må ha siste ordet i organiseringen av barnehagen, og at PP-tjenesten må ha plikt til å gi bistand.

Espira støtter forslag om utvidelse av PP-tjenestens mandat og påpeker at dette må ses i sammenheng med at det kan legges vekt på barnets omgivelser i vurderingen av om barnet skal få spesialpedagogisk hjelp. *Espira* uttaler at ved tett og god oppfølging av PP-tjenesten i barnehagene, vil barnehagene kunne støttes i å skape et godt barnehetilbud for barn med ulike typer særskilte behov og utfordringer, og dersom forutsetninger i barnets oppholdsmiljø endres, kan PP-tjenesten raskt fange dette opp.

Kidsa barnehager støtter departementets forslag og uttaler:

«*Kidsa Barnehager* mener at utvidelse av PP-tjenesten sitt mandat til å omfatte kompetanse – og organisasjonsutvikling for barnehagen er nødvendig for å sikre ivaretagelse av barns rett til spesialpedagogisk hjelp. Den individorienterte spesialpedagogiske hjelpen utøvd av spesialpedagog/logoped eller annen sakkyndig instans utgjør liten del av barnets oppholdstid i barnehagen. At barnehagene drar nytte av PP-tjenesten sitt fagmiljø bidrar til økt kvalitet av den enkelte barnehage sitt ordinære tilbud. Slik vil barnehagens personalet få mulighet til å videreføre det spesialpedagogiske arbeidet.»

Hov barnehage støtter ikke forslaget og uttaler:

«Vi er kritiske til forslaget om endring av PPT sin rolle som systemrettet aktivitet kontra individrettet tiltak. Den systemrettede aktivitet må man forutsette at barnehagelærer i sin utdanning får kompetanse på, mens de individrettede tiltakene rundt barnet med spesielle behov ofte kan være såpass spesifikke at det er behov for annen kompetanse.»

Hørselshemmedes Landsforbund, Autismeforeningen og Handikappedes Barns Foreldreforening og Funksjonshemmedes Fellesforbund støtter forslaget, men understreker at PP-tjenestens bistand ikke må gå på bekostning av sakkyndige vurderinger og individrettet arbeid. *Autismeforeningen* uttaler videre at dersom PP-tjenesten skal arbeide forebyggende og systemrettet i både barnehage og skole, er det viktig å styrke det tverrfaglige pedagogisk-psykologiske fagmiljøet og ikke minst det allmennpedagogiske fagfeltet. *Autismeforeningen* mener at det bør settes nasjonale standarder for omfanget av PP-tjenestens bistand til kompetanse- og organisasjonsutvikling. Dette støttes også av *Samfunnsviterne*.

Nasjonalt kompetansetjeneste for sjeldne diagnoser (NKSD) støtter departementets forslag, men vil understreke at økt fokus på systemnivå ikke må gå på bekostning av oppfølging av det enkelte barn med behov for spesialpedagogisk hjelp.

Nasjonalt råd for lærerutdanning (NRLU) støtter forslaget. *NRLU* ønsker imidlertid å påpeke at forslaget om å utvide PP-tjenestens mandat til også å gjelde bistand til barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling, kan være problematisk med tanke på den store systemkompleksiteten og det mangfold av aktører som allerede er knyttet til barnehagefeltet. *NRLU* ser det som viktig å påse at statlige tjenester samordnes, og at aktører og strategier på barnehagefeltet koordineres. Utfordringer knyttet til kapasitet i PP-tjenesten tilsier også, etter *NRLU* sin mening, at et utvidet mandat i den retningen høringen legger opp til, kan være problematisk.

Faglig råd for Pedagogisk Psykologisk tjeneste støtter departementets forslag, men mener det er nødvendig å ruste opp PP-tjenesten ytterligere for at denne skal kunne ivareta fremtidige arbeidsoppgaver.

Foreldreutvalget for barnehager (FUB) støtter forslaget og uttaler:

«FUB mener det er positivt at PPT skal bistå barnehagene i arbeidet med kompetanse- og

organisasjonsutvikling og støtter forslaget om krav til dette. Samtidig ser FUB at det er ulike kompetanse hos det enkelte PPT i de forskjellige kommunene, og mener derfor at det må stilles kompetansekrav til ansatte i PPT for å ivareta denne rollen. Det må heller ikke gå utover kvaliteten på det enkelte barns rettigheter i form av lengre saksbehandlingstid og mindre ressurser til å utarbeide sakkyndig vurdering.»

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) mener at det er viktig å skille mellom det allmennpedagogiske og det spesialpedagogiske tilbudet og uttaler:

«Det generelle ansvaret for kompetanse- og organisasjonsutvikling knyttet til å tilrettelegge barnehagetilbudet, er barnehageeiers ansvar. Pedagogisk-psykologisk tjeneste kan samtidig være en god støtte for barnehageeier i dette arbeidet, både forebyggende og for å avdekke og tilrettelegge spesialpedagogiske behov hos barn.»

4.5 Departementets vurdering

4.5.1 Forslag om at PP-tjenesten skal bistå barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling

Departementet foreslår at PP-tjenesten får som oppgave å bistå barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling. I praksis omtales dette ofte som systemrettet arbeid. Det har som nevnt vært uttrykt klare forventninger og ønsker fra Stortinget om at PP-tjenesten skal arbeide mer *systemrettet* og være tettere innpå den enkelte barnehage, jf. Meld. St. 18 (2010–2011), Innst. 405 S (2010–2011), Meld. St. 24 (2012–2013) og Innst. 380 S (2012–2013). Dette lovforslaget er således en oppfølging av Stortingets ønsker om hva som skal være PP-tjenestens oppgaver i barnehagesektoren. Departementet vurderer at forslaget vil kunne ha en forebyggende effekt og styrke det ordinære allmennpedagogiske tilbudet i barnehagen, slik at den blir bedre i stand til å møte et hvert barn ut i fra dets forutsetninger. Dette kan bidra til at barn får raskere hjelp og resultere i at det fattes færre vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Forslaget om at PP-tjenesten skal bistå med kompetanse- og organisasjonsutvikling, setter ikke til side barnehageeiers lovbestemte ansvar for virksomheten, men skal være et tilbud fra PP-

tjenesten. Departementet vil presisere at det er barnehageeier som har ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Dette innebærer at eier har ansvaret for barnehagens pedagogiske tilbud, herunder at hver enkelt ansatt og virksomheten som helhet har kompetanse til å oppfylle krav i blant annet barnehageloven og rammeplan om barnehagens innhold og oppgaver. For å understreke at det i utgangspunktet er barnehageeier som har ansvaret, vil departementet endre høringsnotatets forslag til ordlyd slik at PP-tjenesten ikke skal *hjelp*, men *bistå* barnehagene i arbeidet med kompetanse- og kvalitetsutvikling. Endringen innebærer imidlertid ingen realitetsendring fra forslaget i høringen.

Forslaget kan bidra til at PP-tjenesten får bedre kjennskap til den enkelte barnehage. Dette vil være en fordel med tanke på forslaget om at det ordinære barnehagetilbudet skal være relevant i vurderingen av barnets behov for spesialpedagogisk hjelp. Dersom PP-tjenesten skal legge vekt på det ordinære barnehagetilbudet i den sakkyndige vurderingen av om barnet har rett på spesialpedagogisk hjelp, er det avgjørende at PP-tjenesten også har innsikt i barnehagetilbudet til det enkelte barn.

4.5.2 Hva betyr det at PP-tjenesten skal bistå barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling?

Departementet har merket seg at PP-tjenesten i praksis bistår barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling etter ulike modeller. Bortsett fra å vise til eksempler fra praksis, vil ikke departementet legge detaljerte rettslige føringer for PP-tjenestens bistand til kompetanse- og organisasjonsutvikling. PP-tjenesten er et kommunalt rådgivende organ, og det er naturlig at kommunens kvalitetsutviklingsarbeid og PP-tjenestens hjelp til kompetanse- og organisasjonsutvikling ses i sammenheng, slik også flere høringsinstanser har påpekt. Barnehagens behov vil gi en indikasjon på hvilke områder det er behov for å bistå på, men kommunen og PP-tjenesten skal foreta egne vurderinger og prioriteringer av hvordan tjenesten best kan bistå.

Et lovkrav om at PP-tjenesten skal arbeide med kompetanse- og organisasjonsutvikling, er etter departementets vurdering innenfor den praksisen som allerede foreligger både i barnehage- og opplæringssektoren, og ikke i strid med prinsippene for statlig styring av kommunesektoren. Forslaget innebærer at PP-tjenesten i hver

kommune får plikt til å bistå barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling, men det vil være opp til den enkelte kommune å fastsette omfanget. Det foreslås ingen *rett* for barnehagen til å kreve kompetanse- og organisasjonsutvikling fra PP-tjenesten. PP-tjenestens mandat innebærer heller ikke en *plikt* for den enkelte barnehage til å ta imot hjelp til kompetanse- og organisasjonsutvikling fra PP-tjenesten. Siden forslaget ikke innebærer et konkret krav til omfang, vil den nærmere innretningen på arbeidet avgjøres av den enkelte PP-tjeneste og kommune og base-res på sektorens behov.

Departementet vil presisere at et krav om at PP-tjenesten skal bistå barnehagene med kompetanse og organisasjonsutvikling, ikke skal gå på bekostning av PP-tjenestens arbeid som sakkyndig instans etter loven. Spesialpedagogisk hjelp er en individuell rettighet, og det er krav om at det utarbeides sakkyndig vurdering innen rimelig tid og før kommunen treffer vedtak. PP-tjenesten kan ikke prioritere bort arbeidet med sakkyndige vurderinger som følge av krav om å bistå barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling.

Selv om ordlyden peker på at det konkret er *PP-tjenesten* som skal bistå barnehagene, legger departementet til grunn at PP-tjenestens bistand er en del av kommunens plikter som barnehagemyndighet. Det vil dermed være kommunen som er ansvarlig for at PP-tjenesten oppfyller de oppgavene dette lovforslaget innebærer.

Etter opplæringsloven § 5-6 andre ledd siste setning har departementet fått hjemmel til å gi forskrift om andre oppgaver for PP-tjenesten. Forskriftshjemmelen er ikke benyttet. Departementet foreslår likevel at hjemmel til å gi forskrift om PP-tjenesten også fastsettes i barnehageloven.

4.5.3 Faglig virkeområde og formål med PP-tjenestens tilbud om bistand til kompetanse- og organisasjonsutvikling

Departementet mener at regelverket ikke bør legge detaljerte føringer for PP-tjenestens bistand med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Departementet ønsker fleksibilitet for kommunene slik at lokale behov og prioriteringer kan ivaretas.

Flere høringsinstanser har imidlertid påpekt at det er behov for å klargjøre ytterligere hva som skal være innholdet i PP-tjenestens forpliktelse i barnehagens arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling. I tillegg har en del høringsinstanser pekt på at et vidt mandat vil kreve større

ressurser enn det departementet har lagt til grunn i høringsnotatet.

Departementet foreslår i denne proposisjonen at målet med kompetanse- og organisasjonsutvikling skal være at barnehagen kan gi et tilrettelagt barnehagetilbud for *barn med særlige behov*. Dette er en endring av ordlyden i forhold til forslaget i høringsnotatet og ivaretar en rekke høringsinstansers innspill om at PP-tjenestens mandat bør presiseres ytterligere. Formuleringen *barn med særlige behov* angir en tematisk ramme for PP-tjenestens bistand. Avgrensingen betyr også at PP-tjenesten får oppgaver på et fagområde der den allerede har fagkompetanse og skal ikke måtte innhente ytterligere kompetanse.

Departementet vil presisere at formuleringen *barn med særlige behov* i ordlyden, ikke betyr at PP-tjenestens mandat er begrenset til barn med enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Departementet vil også presisere at PP-tjenestens bistand til barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling, heller ikke skal begrenses til konkrete barnehager som allerede har avdekket konkrete barn med *særlige behov*. For å oppfylle intensjonen om at PP-tjenesten skal arbeide forebyggende og med tidlig innsats overfor alle barnehager og alle barn, bør PP-tjenestens kompetanse kunne benyttes av *alle* barnehager, uavhengig av om barnehagen har barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller andre individuelle tiltak, så lenge det omhandler barn som har behov for hjelp og støtte.

PP-tjenesten vil ha en forebyggende funksjon ved at tjenesten gir veiledning, bistand til kompetanseheving, organisasjonsutvikling eller annen bistand til barnehagepersonalet om hvordan de kan støtte og legge til rette for en helhetlig og inkluderende praksis og sette inn nødvendige tiltak overfor barn som har behov for ekstra støtte og hjelp. På denne måten kan flest mulig barn få sine behov ivaretatt innenfor det ordinære og allmennpedagogiske barnehagetilbudet. Slik tilrettelegging vil, foruten å ha en generell verdi for alle barn, bidra til at personalet iverksetter tiltak overfor barn som trenger særlig oppfølging så tidlig som mulig.

PP-tjenestens bistand med kompetanse- og organisasjonsutvikling vil både kunne være konkret veiledning og mer generell kompetanseheving. Det kan både handle om å bistå barnehagen i deres oppfølging av konkrete barn med kjente hjelpebehov eller avdekke barn som trenger særlig tilrettelegging. Et godt barnehagetilbud vil være spesielt viktig for barn med særlige behov og bidra til å støtte opp under utvikling, trivsel og

læring for alle barn. Tilrettelegging og støttetiltak på et tidlig tidspunkt vil ha større effekt enn hjelp på et senere tidspunkt.

4.5.4 Krav om samtykke fra foreldre med utgangspunkt i enkeltbarns behov

Dersom PP-tjenesten skal bistå barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling, kan dette forutsette samtykke fra foreldrene. For det første må barnehagen innhente samtykke fra foreldrene dersom barnehagen skal dele personopplysninger om enkeltbarn med PP-tjenesten, jf. forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver kapittel 5.4. Det vises også til presisering av krav til samtykke i forslag til ny § 2 andre ledd i Prop. 33 L (2015–2016). For det andre må barnehagen og PP-tjenesten være oppmerksomme på at det er et krav om samtykke for å utarbeide sakkyndige vurderinger, jf. opplæringsloven § 5-3 og forslag til ny § 19 b i barnehageloven. Dersom PP-tjenestens bistand til barnehagen har karakter av sakkyndig utredning, må det vurderes om det er behov for å innhente særskilt samtykke fra barnets foreldre. I alle tilfeller understreker departementet at PP-tjenesten og barnehagen må informere foreldrene om alle personopplysninger som dokumenteres om barnet, se personopplysningsloven kapittel III og merknad til ny § 2 andre ledd, jf. Prop. 33 L (2015–2016). Drøftinger mellom barnehagen og PP-tjenesten som omhandler konkrete barn, men der barnet blir anonymisert, krever ikke samtykke fra foreldrene.

4.5.5 Forholdet mellom individuell tilrettelegging og kompetanse- og organisasjonsutvikling

Barnehagens arbeid må innrettes slik at det blir et hensiktsmessig forhold mellom oppfølging av enkeltbarnets behov og arbeidet med å tilrettelegge det pedagogiske tilbudet for hele barnegruppen. Departementet mener at PP-tjenestens bistand til barnehagens arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling både kan handle om oppfølging av enkeltbarn og mer generell rådgivning og veiledning innenfor tematikken barn med særlige behov.

Departementet mener at en aktiv og veiledende PP-tjeneste kan bidra til økt kunnskap hos barnehageansatte, blant annet om de vanlige variasjonene innenfor barns normalutvikling. Dette kan bidra til færre unødvendige henvisninger.

Selv om PP-tjenestens bistand til kompetanse- og organisasjonsutvikling også kan handle om oppfølging av enkeltbarn, må det avgrenses mot PP-tjenestens sakkyndighetsarbeid. PP-tjenesten skal utarbeide sakkyndige vurderinger der loven krever det. Departementet legger til grunn at kommunen skal ha mulighet til å fastsette det nærmere innholdet i PP-tjenestens arbeid med

kompetanse- og organisasjonsutvikling. PP-tjenestens arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling skal ikke føre til nedprioritering av PP-tjenestens rolle som sakkyndig instans etter loven. PP-tjenesten må innrette sin virksomhet slik at den både kan ivareta sin rolle som sakkyndig instans, samtidig som den bistår med kompetanse- og kvalitetsutvikling.

5 Overføring og videreføring av bestemmelser om retten til spesialpedagogisk hjelp

5.1 Bakgrunn og kunnskapsgrunnlag

Overføring av lovhjemmelen for rett til spesialpedagogisk hjelp fra opplæringsloven til barnehageloven, er tidligere blant annet foreslått av Barnehagelovutvalget i NOU 2012: 1 *Til barnas beste* og av Midtlyng-utvalget i NOU 2009: 18 *Rett til læring*. Da Meld. St. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage* ble behandlet i Familie- og kulturkomiteen våren 2013, støttet en enstemmig komité forslaget om overføring til barnehageloven.

Endringen vil gi en mer logisk plassering av bestemmelsene og bidra til et mer brukervennlig regelverk. Videre vil overføringen kunne legge til rette for at spesialpedagogisk hjelp knyttes til barnehagens formål, og at den dermed knyttes nærmere til enkeltbarnets behov og forutsetninger.

NTNU Samfunnsforskning gjennomførte i 2015 undersøkelsen *Barnehagetilbudet til barn med særlige behov*. Undersøkelsen viser blant annet at de fleste barna med vedtak om spesialpedagogisk hjelp går i ordinære barnehager, om lag 60 prosent av barna går i kommunale barnehager mens 40 prosent går i private barnehager. I undersøkelsen viser de til at grad av funksjonsnedsettelse er den faktoren som i størst grad avgjør antallet assistenttimer barnet tildeles. Når det totale antall timer med spesialpedagogisk hjelp vurderes, er det forskjeller mellom barn i private og kommunale barnehager. Barn i private barnehager mottar i gjennomsnitt 1,5 timer færre spesialpedagogisk hjelp i uka sammenlignet med barn i kommunale barnehager. Sammenlignes antallet timer med assistent, er forskjellen noe større. Undersøkelsen viser at språk- og kommunikasjonsvansker hos barn med norsk som morsmål, er vanligste årsak til vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Språk- og begrepsstimulering er det vanligste tilbudet, andre tilbud som ofte gis er atferdstrening. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at antallet barn i barnehage som får vedtak om spesialpedagogisk hjelp, er økende. I 2011 var antallet nesten 6 500 barn. I 2015 var antallet økt til nesten 8 000. Totalt hadde nesten 8 500 barn

vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Barn med vedtak mottar i snitt 15 timer spesialpedagogisk hjelp i uka. Omtrent halvparten av timene er med pedagog, den andre halvparten av timene er med assistent. Andelen barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp øker med barnets alder og er dermed høyest for femåringene og lavest for ettåringene.

5.2 Gjeldende rett

5.2.1 Rett til spesialpedagogisk hjelp

Rett til spesialpedagogisk hjelp er regulert i opplæringsloven § 5-7. Av bestemmelsen fremgår det at:

«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.»

Opplæringsloven § 5-7 gir barn under opplæringspliktig alder med særlige behov for spesialpedagogisk hjelp, rett til slik hjelp. Dette er en individuell rettighet som gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage. Barn i asylmottak har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. Det er ikke fastsatt noen nedre aldersgrense. Den øvre aldersgrensen er når barnet har nådd opplæringspliktig alder. Hvis barnet har fått innvilget utsatt skolestart, vil imidlertid retten til spesialpedagogisk hjelp gjelde frem til barnet faktisk starter på skolen.

Det følger av FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen) artikkel 3 og av

Grunnloven § 104 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn.

5.2.2 Vilkåret for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp

Vilkåret for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp er at barnet har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp. Det må foretas en helhetlig skjønnsmessig vurdering for å avgjøre om vilkåret er oppfylt. I merknaden til opplæringsloven § 5-7 (Ot.prp. nr. 46 (1997–98)) er innholdet i den skjønnsmessige vurderingen utdypet:

«På same måten som for spesialundervisning i grunnskole må ein i desse tilfella gjere ei totalvurdering av om vilkåret for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp er oppfylt, ut frå skjønn.

I visse tilfelle er det særleg viktig at den spesialpedagogiske hjelpa blir sett inn tidleg i utviklinga, ettersom det kan vere grunnleggjande for den seinare utviklinga til barnet. Dersom det ligg føre slike forhold, har det stor vekt når ein skal vurdere om eit barn har krav på hjelp. Det må også stå sentralt i vurderinga av det nærmare innhaldet i og omfanget av eit slikt tilbod, slik at det i alle fall må krevjast at hjelpa får eit slikt innhald og omfang at ho er eigna til å hjelpe på dei særlege behova barnet har.»

I vurderingen av om barnet har et særlig behov vil det kunne være relevant å vurdere om barnets behov er mer omfattende eller skiller seg fra behovet til barn på samme alder. Det er ikke noe vilkår om at barnet må ha en medisinsk diagnose. En diagnose gir dermed ikke automatisk rett til spesialpedagogisk hjelp, men skal heller ikke medføre at barnets behov for spesialpedagogisk hjelp avslås på grunn av diagnosen.

Hovedvilkåret for rett til spesialpedagogisk hjelp er at barnet har særlige behov for slik hjelp. Kommunens økonomiske situasjon er et utenforliggende hensyn som ikke kan inngå i vurderingen av om spesialpedagogisk hjelp skal innvilges.

5.2.3 Innholdet i hjelpen

Spesialpedagogisk hjelp kan omfatte ulike tiltak, for eksempel språklige, motoriske eller sosiale hjelpetiltak. Hjelpen kan også inneholde bruk av *alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)*. Hvilke tiltak den spesialpedagogiske hjelpen skal

inneholde, avhenger av hvilke behov barnet har. Spesialpedagogisk hjelp omfatter et videre spekter av hjelpetiltak enn spesialundervisning. Tilbud om foreldrerådgivning skal alltid inngå i den spesialpedagogiske hjelpen. Spesialpedagogisk hjelp kan for eksempel dreie seg om støtte til språklig, sosial eller motorisk utvikling, som er grunnleggende for barnets trivsel og helhetlige utvikling. Spesialpedagogisk hjelp omfatter også språkstimulerings tiltak, både for språkutvikling generelt og for norskferdigheter spesielt, dersom barnet har et særlig behov for dette.

5.2.4 Saksbehandlingen

En sakkyndig vurdering skal foreligge før vedtaket fattes. Behovet for spesialpedagogisk hjelp skal utredes av pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) i kommunen. Hver kommune skal ha en PP-tjeneste. Dette fremgår av opplæringsloven § 5-6 første ledd:

«Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen.»

PP-tjenesten i kommunen skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger i de tilfeller opplæringsloven krever det. PP-tjenesten utreder barnets behov og skal gi kommunen en tilrådning om hvorvidt barnet har et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp. PP-tjenestens oppgave består både av å utarbeide en utredning av barnets behov og en tilrådning til kommunen basert på funnene i utredningen. Utredningen skal avklare om barnet har et behov for spesialpedagogisk hjelp og gi kommunen informasjon om hvilken hjelp barnet trenger. PP-tjenesten skal uavhengig av kommunen foreta sine faglige vurderinger og skal ikke instrueres om hva den sakkyndige utredningen skal konkludere med. PP-tjenesten er likevel et organ som er underordnet kommunen. Kommunen kan derfor blant annet stille krav til den sakkyndige vurderingens kvalitet. Hvor omfattende PP-tjenestens undersøkelse skal være, vil avhenge av den enkelte sak.

Den sakkyndige vurderingen er rådgivende. Dersom vedtaket fra kommunen eller fylkeskommunen avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal vedtaket inneholde en begrunnelse for hvorfor kommunen eller fylkeskommunen likevel mener at barnet får et tilbud som oppfyller rettigheten etter § 5-7.

En henvendelse til kommunen om at et barns behov for spesialpedagogisk hjelp bør utredes, kan sendes når som helst i løpet av året. I opplæringsloven oppstilles det ingen frister for når en sak kan sendes til kommunen. Opplæringsloven regulerer heller ikke hvordan henvisningen til PP-tjenesten skal skje. Den enkelte kommune avgjør dermed om PP-tjenesten kan kontaktes direkte eller om henvendelsen må gå gjennom barnehagemyndigheten i kommunen.

Foreldrene må samtykke før en sakkyndig vurdering utarbeides, og foreldrene må også samtykke til at kommunen kan fatte vedtak, jf. § 5-4 andre ledd. Dersom barnehagen vurderer at barnet kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp, må barnehagen innhente foreldrenes samtykke før det sendes en henvendelse til kommunen. Tilbudet om spesialpedagogisk hjelp skal så langt som mulig utformes i samarbeid med foreldrene, og deres syn skal tillegges stor vekt.

For barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, skal det utarbeides en årsrapport. Årsrapporten skal inneholde en oversikt over hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling. Det vil også her være nødvendig å vurdere barnets behov for videre hjelp. Årsrapporten utarbeides av dem som har ansvaret for å gi den direkte hjelpen til barnet. Dette vil som regel enten være ansatte i barnehagen eller i pedagogteam i kommunen. Barnets foreldre og kommunen skal motta årsrapporten.

Vedtaket om spesialpedagogisk hjelp må være tilstrekkelig tydelig. Vedtaket må blant annet avklare innholdet i tilbudet, omfanget av tilbudet fastsatt i antall timer, organiseringen av tilbudet, hvilken kompetanse de som skal tilby hjelpen må ha og tilbud om forelderådgivning. Opplæringsloven stiller ikke uttrykkelige krav til kompetanse til den som skal gi den spesialpedagogiske hjelpen. I utgangspunktet bør hjelpen gis av en person med pedagogisk kompetanse. Det bør fremgå av vedtaket dersom tilbudet skal oppfylles ved bruk av assistent i tillegg.

De særskilte saksbehandlingsreglene i opplæringsloven utfylles av de alminnelige saksbehandlingsreglene for forvaltningen, som fremgår av lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). I opplæringsloven er det ikke fastsatt særregler for saksbehandlingstid. Det er dermed det alminnelige kravet i forvaltningsloven som gjelder. Det innebærer at kommunen og PP-tjenesten skal behandle saken uten ugrunnet opphold. Det følger videre av forvaltningsloven at foreløpig svar skal sendes dersom enkeltvedtak ikke kan gis innen en

måned. Det er lagt til grunn, blant annet i Utdanningsdirektoratets veileder, at kravet om saksbehandling innen rimelig tid innebærer at PP-tjenesten og kommunen ikke kan innføre ventelister, og at en saksbehandlingstid på over tre måneder vil være for lang tid.

Det er kommunen som har plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp, jf. opplæringsloven § 13-1. For barn i barnehagealder i helseinstitusjoner eller barneverninstitusjoner er det fylkeskommunen som har plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp, jf. opplæringsloven §§ 13-2 og 13-3a.

Vedtaket om å innvilge eller avslå spesialpedagogisk hjelp er et enkeltvedtak som kan påklages. Av opplæringsloven § 15-2 følger det at Kunnskapsdepartementet er klageinstans for vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7. Myndigheten som klageinstans er delegert til Utdanningsdirektoratet. Denne myndigheten er deretter delegert videre fra Utdanningsdirektoratet til fylkesmannen.

Klagefristen etter forvaltningsloven er tre uker fra det tidspunktet foreldrene ble underrettet om vedtaket. Dersom retten til spesialpedagogisk hjelp ikke oppfylles i tråd med vedtaket, vil foreldrene kunne klage på dette selv om fristen på tre uker er utløpt.

5.3 Forslaget i høringen

I høringsnotatet foreslo departementet at retten til spesialpedagogisk hjelp med tilhørende saksbehandlingsregler overføres fra opplæringsloven til barnehageloven med enkelte tilpasninger i ordlyden.

Departementet foreslo at retten til spesialpedagogisk hjelp overføres til barnehageloven med samme ordlyd som rettighetsbestemmelsen i dag har i opplæringsloven. Dette medfører at vilkåret for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp etter departementets forslag fortsatt skal være at barnet har *særlige behov* for slik hjelp.

I høringsforslaget inngikk også et forslag om at det i ordlyden ble presisert at retten til spesialpedagogisk hjelp gjaldt uavhengig av om barnet går i barnehage.

Departementet foreslo å overføre:

- gjeldende regulering av foreldrenes samtykke og involvering
- saksbehandlingsreglene. PP-tjenestens plikt til å utarbeide sakkyndige vurderinger foreslås dermed lovfestet i barnehageloven. I høringen mente departementet imidlertid at det ikke er

nødvendig å fastsette særskilt i barnehageloven at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PP-tjeneste ettersom dette kravet følger av opplæringsloven. Vurderingstema og innhold i den sakkyndige vurderingen og vedtaket er foreslått endret

- regulering av ansvaret for å oppfylle rett til spesialpedagogisk hjelp. Forslaget innebærer videreføring av hovedregelen om at kommunen har ansvaret for å sikre at rett til spesialpedagogisk hjelp blir oppfylt, og foreslår samtidig å videreføre at fylkeskommunen har dette ansvaret for barn i barnehagealder i helseinstitusjon eller barneverninstitusjon. Departementets forslag innebærer at det tydelig av ordlyden i barnehageloven fremgår at kommunen, i unntakstilfellene fylkeskommunen, skal fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- kravet om at sakkyndig vurdering må foreligge før vedtaket fattes, og dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal dette begrunnes
- klageadgang på vedtak om spesialpedagogisk hjelp og foreslår at fylkesmannen skal være klageinstans
- de eksisterende hjemlene i opplæringsloven til å kunne gi forskrifter
- kommunens plikt til årlig å utarbeide oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling

Departementet foreslo at bestemmelser og deler av bestemmelser som har omhandlet rett til spesialpedagogisk hjelp i opplæringsloven, ble opphevet. I høringsnotatet presiserte departementet at forslaget ikke betydde at reguleringen av spesialundervisning etter opplæringsloven ble berørt.

5.4 Høringsinstansenes syn

Departementet har mottatt 100 høringsuttalelser med merknader til forslaget om overføring av rett til spesialpedagogisk hjelp med tilhørende saksbehandlingsregler til barnehageloven. 98 av høringsinstansene støtter forslaget, to er mot forslaget.

Justis- og beredskapsdepartementet har merknad til forslaget. *Justis- og beredskapsdepartementet* viser til at barnehageloven ikke er gjort gjeldende for Svalbard, men at intensjonen i loven er styrende for driften av barnehager. Etter *Justis- og beredskapsdepartementets* vurdering vil lovfor-

slaget om å overføre retten til spesialpedagogisk hjelp fra opplæringsloven til barnehageloven skape tvil om rettigheten skal gjelde barn på Svalbard. *Justis- og beredskapsdepartementet* vil i løpet av våren 2016 legge frem en melding for Stortinget om Svalbard, som vil vise til at det skal igangsettes et eget arbeid for å avklare Longyearbyen lokalstyres forpliktelser etter blant annet opplæringsloven og barnehageloven. *Justis- og beredskapsdepartementet* mener det på nåværende tidspunkt ikke bør fastsettes forpliktelser i barnehageloven som går lenger enn gjeldende forpliktelser i opplæringsloven.

Utdanningsdirektoratet støtter forslaget.

Av *fylkesmennene* har syv fylkesmenn merknad til forslaget om overføring. Samtlige støtter forslaget. *Fylkesmannen i Rogaland* og *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder* foreslår at rett til alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) reguleres i barnehageloven.

Totalt 46 kommuner har uttalt seg om forslaget, av disse støtter samtlige overføring.

Stokke kommune uttaler:

«Det er en fordel at reguleringen av samtlige pedagogiske tilbudet til barn under opplæringspliktig alder samles i samme lov.»

Gjøvik kommune støtter overføring, men ser behov for flere tilpasninger og endringer i reglene som foreslås overført. Kommunen uttaler:

«Men; overføringene av bestemmelser er gjort mekanisk uten å reflektere over barnehagens egenart og organisering. Barnehager er ikke skole – i barnehagene undervises det ikke, og barnehagebarn omtales ikke med begrepet lærevansker. Et helhetlig læringsyn som er basert på rammeplanen og barnehagens egenart må synliggjøres og ivaretas i endringene.»

Tromsø kommune foreslår at rett til alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) reguleres i barnehageloven.

KS er positiv til forslaget om overføring til barnehageloven.

Private barnehagers landsforbund (PBL) støtter forslaget og uttaler:

«PBL støtter departementets forslag om å overføre reglene om spesialpedagogisk hjelp til barnehageloven. Vi deler departementets oppfatning om at en overføring av reglene kan bidra til å synliggjøre rett til spesialpedagogisk

hjelp, og således gi et mer brukervennlig regelverk for foreldre og andre med interesse i rettigheter for barn i barnehagealder.»

Utdanningsforbundet støtter forslaget om overføring, men viser til at de primært ønsker gjennomgang av hele barnehageloven i tråd med forslaget til *Barnehagelovutvalget*.

Barneombudet viser til *Barnehagelovutvalget* og er kritisk til oppdeling av forslagene:

«Barneombudet er generelt kritisk til at de samlede forslagene til ny barnehagelov (Jfr. NOU 2012: 1 Til barns beste), behandles i mange deler slik det legges opp til nå. Dette gjør det vanskelig å se hvordan loven som helhet kan ivareta et godt barnehage tilbud til barns beste.

Selv om Barneombudet overveiende er positiv til de endringene som foreslås, er vi usikre på om forslagene vil gi et styrket og tydeligere tilbud til barn sammenliknet med gjeldende rett og praksis, jfr. kravet i barnekonvensjonens artikkel 3 om vurdering av barns beste.»

En rekke interesseorganisasjoner støtter forslaget, herunder *Samfunnsviterne*, *Forskerforbundet*, *Faglig råd for Pedagogisk Psykologisk tjeneste*, *Autismeforeningen*, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* og *Norges døveforbund*.

Departementet foreslo i høringen at vilkåret for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp videreføres ved overføring til barnehageloven, og ba høringsinstansene ta stilling til om vilkåret for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp bør beholdes eller endres. Av totalt 174 hørings svar er det 47 som har merknad til forslaget. 34 høringsinstanser støtter at gjeldende vilkår videreføres. Ti av høringsinstansene ønsker endrete og mer presise vilkår for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp. Tre av høringsinstansene har merknader, men tar ikke klart stilling til forslaget.

Ingen *departementer* har merknader til forslaget.

Utdanningsdirektoratet viser til at gjeldende vilkår er skjønnsmessig, og foreslår at vilkåret endres:

«Bestemmelsen er skjønnsmessig, noe som etter vår vurdering er problematisk. Det er ikke klart hva «særlig behov» i første ledd skal vurderes opp mot. Det bør fremgå hvilken betydning det ordinære barnehage tilbudet skal ha i vurderingen av retten. Dagens uklarheter må ikke videreføres i ny bestemmelse.»

Totalt ni fylkesmenn har uttalt seg som forslaget, syv av disse støtter forslaget om å beholde eksisterende vilkår og to har spørsmål til innholdet. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* foreslår å fjerne særlige i vilkåret i ordlyden. *Fylkesmannen i Buskerud* mener at det bør presiseres om asylsøkere har rett til spesialpedagogisk hjelp.

Det har kommet merknader til forslaget fra 20 kommuner. Av disse støtter 14 forslaget. Seks kommuner mener at gjeldende vilkår er for vidt og ønsker presisering.

Sarpsborg kommune uttaler at det bør vurderes en tydeligere konkretisering av vilkår for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp. *Tønsberg kommune* deler dette synet og uttaler:

«Kommunen er for øvrig av den oppfatning at det bør gis en tydeligere presisering om hva vilkårene er for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp, spesielt forståelsen av «særlige behov».»

Rælingen kommune støtter forslaget om videreføring av gjeldende vilkår:

«Når det gjelder lovteksten angående retten til spesialpedagogisk hjelp, er det ønskelige med en videreføring av dagens tekst uten flere presiseringer. Dette begrunnes i at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp er en svært sammensatt gruppe. Det vil være vanskelig å favne alle med behov når man presiserer teksten. En presisering kan kunne komme i skade for å ekskludere barn med hjelpebehov.»

Private barnehagers landsforbund (PBL) støtter forslaget om å beholde gjeldende vilkår.

Utdanningsforbundet støtter at gjeldende vilkår beholdes og uttaler:

«Utdanningsforbundet støtter en videreføring av dagens åpne ordlyd i rettighetsbestemmelsen. Dette sikrer at det foretas en skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfellet for å avklare om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp.»

Barneombudet støtter at gjeldende vilkår beholdes.

Autismeforeningen foreslår at rett til alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) reguleres i barnehageloven. *Nasjonal kompetansetjeneste for sjeldne diagnoser (NKSD)* fremmer samme forslag og uttaler at ASK er like viktig for barn i barnehagealder som barn i skolealder.

5.5 Departementets vurdering

Bestemmelser i opplæringsloven om rett til spesialpedagogisk hjelp med tilhørende saksbehandlingsregler foreslås overført til barnehageloven med enkelte mindre endringer. Det er bred oppslutning hos høringsinstansene om overføringen.

En klar overvekt av barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, går i barnehage. Departementet mener det er en fordel at regelverket om pedagogiske tilbud til barn under opplæringspliktig alder, samles i samme lov. Overføringen til barnehageloven vil gi en mer logisk plassering av regelverket og et mer helhetlig og brukervennlig regelverk.

Departementet ba særskilt om innspill fra høringsinstansene på om det var behov for tydeligere presisering av vilkårene for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp eller om gjeldende åpne ordlyd burde videreføres. Blant høringsinstansene er det 47 som uttalte seg om temaet, og blant disse var det 34 som ønsker at gjeldende vide ordlyd burde videreføres ved overflytting til barnehageloven. Fordelen med at den vide ordlyden videreføres, er at barn med ulike vansker vil være omfattet av virkeområdet til bestemmelsen. Etter gjeldende rett er barn med svært ulike hjelpebehov omfattet av rettigheten. Innføring av konkret angitte vilkår vil kunne bidra til at terskelen heves. Departementet foreslår derfor at vilkåret for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp, fortsatt skal være at barnet har *særlige behov* for slik hjelp. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i vurderingen.

Barn i asylmottak har etter gjeldende regulering rett til spesialpedagogisk hjelp dersom det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. Departementet foreslår at dette videreføres.

Departementet vurderer at retten til spesialpedagogisk hjelp for barn utenfor barnehage, er tematisk nærmere knyttet til barnehageloven enn opplæringsloven. Det er videre en fordel at all regulering av spesialpedagogisk hjelp samles i samme lov. Enkelte høringsinstanser, blant annet *Utdanningsforbundet*, foreslår at retten til spesialpedagogisk hjelp for barn som ikke går i barnehage, reguleres i barneloven. Denne løsningen ville medført at reguleringen av pedagogiske tilbud for barn under opplæringspliktig alder, på ny ble plassert i ulike lover. Departementet vurderer at det er mer hensiktsmessig at reguleringen samles i samme lov.

Departementet foreslår at kravene til samtykke og involvering av barnets foreldre som fremgår av opplæringsloven per i dag, videreføres

i barnehageloven. Foreldre har rett til å ta avgjørelser på vegne av sitt barn. Involvering av barnets foreldre er viktig for å ivareta barnets behov og sikre at alle forutsetninger ligger til rette for at det tilbudet som gis, vil kunne bidra til å hjelpe barnet med de utfordringer og vansker barnet har. Når foreldrene ber om spesialpedagogisk hjelp til sitt barn, har kommunen en plikt til å sikre at PP-tjenesten utarbeider en sakkyndig vurdering, og at kommunen deretter fatter et vedtak. Dette følger av gjeldende regulering i opplæringsloven og foreslås fastsatt i barnehageloven. Siden både utarbeidelse av sakkyndig vurdering og vedtak er betinget av samtykke, er det nødvendig med en klar angivelse av hvem som har samtykkekompetanse i nærmere angitte situasjoner. Departementet foreslår derfor at barnehageloven skal inneholde tilsvarende regulering som følger av opplæringsloven, om barneverntjenestens rett til å ta avgjørelser på vegne av barnet dersom barneverntjenesten har overtatt omsorgen etter barnevernloven §§ 4-8 eller 4-12, eller det foreligger vedtak om flytteforbud etter barnevernloven § 4-8 eller vedtak om plassering etter barnevernloven § 4-6 andre ledd.

Etter opplæringsloven har kommunen ansvaret for å sikre at retten til spesialpedagogisk hjelp blir oppfylt. Tilsvarende regulering foreslås lovfestet i barnehageloven. For barn i barnehagealder i helseinstitusjon eller barneverninstitusjon har fylkeskommunen dette ansvaret. Departementet foreslår at dette skal følge av barnehageloven.

Det foreslås at kravet om at sakkyndig vurdering må foreligge før vedtaket fattes, som følger av opplæringsloven, også fastsettes i barnehageloven ved overføring av regelverket. Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal dette begrunnes særskilt.

Etter gjeldende rett kan spesialpedagogisk hjelp omfatte en rekke ulike hjelpetiltak. Hjelpen kan inneholde hjelp som for eksempel bidrar til utvikling av barnets språk og sosiale og motoriske ferdigheter. Hjelpen kan videre inneholde trenings- og stimulerings tiltak og veiledning av de ansatte i barnehagen. Bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) kan inngå i den spesialpedagogiske hjelpen. Flere høringsinstanser, herunder *Autismeforeningen*, foreslår at rett til alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) bør lovfestes i barnehageloven. Den spesialpedagogiske hjelpen har etter gjeldende rett kunnet omfatte ASK. Departementet foreslår at dette videreføres, slik at vedtak om spesialpedagogisk hjelp kan inneholde ulike hjelpetiltak. Siden spesi-

alpedagogisk hjelp omfatter et vidt spekter av ulike metoder å arbeide på, vil ASK kunne inngå i den spesialpedagogiske hjelpen for de barna som har behov for det.

Klageadgang på vedtak om spesialpedagogisk hjelp foreslås fastsatt i barnehageloven. Etter opplæringsloven har departementet vært klageinstans. Kunnskapsdepartementet har delegert sin kompetanse som klageinstans til Utdanningsdirektoratet, som har delegert denne kompetansen videre til fylkesmannen. I høringsen er det foreslått at fylkesmannen skal være klageinstans. Departementet mener at ordningen med fylkesmannen som klageinstans, har fungert på en god måte. Fylkesmannen har nødvendig fagkunnskap for å ivareta rollen som klageinstans og har erfaring med denne typen klagesaker. Fylkesmannen er også klageinstans for vedtak knyttet til andre deler av barnehageregelverket. Få høringsinstanser har uttalt seg om dette, men de som har kommentert forslaget, er positive.

Departementet foreslår å overføre de eksisterende hjemlene i opplæringsloven til å kunne gi forskrifter til barnehageloven. Det foreslås dermed en videreføring av departementets adgang til å gi forskrift om andre oppgaver til PP-tjenesten, forskrift om innholdet i den sakkyndige vurderin-

gen og forskrift om ansvar for spesialpedagogisk hjelp, herunder om hvem som er bosatt i kommunen, refusjon av utgifter til spesialpedagogisk hjelp, fylkeskommunens ansvar for rett til spesialpedagogisk hjelp for barn i institusjon etter vedtak etter barnevernloven og fylkeskommunens ansvar for rett til spesialpedagogisk hjelp for barn som er pasient i helseinstitusjon eid av regionalt helseforetak, eller i privat helseinstitusjon med avtale med regionalt helseforetak.

Departementet foreslår at kommunens plikt til årlig å utarbeide oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling, overføres til barnehageloven.

Når det gjelder *Justis- og beredskapsdepartementets* innspill om barnehagelovens anvendelse på Svalbard, vil Kunnskapsdepartementet vise til at Svalbard i utgangspunktet ligger utenfor barnehagelovens virkeområde. Kunnskapsdepartementet vil vurdere en nærmere forskriftsregulering av barnehagelovens anvendelse på Svalbard, jf. barnehageloven § 25, basert på varslet interdepartementalt arbeid om Longyearbyen lokalstyres forpliktelser etter blant annet barnehageloven og opplæringsloven.

6 Kommunens tilretteleggingsplikt for barn med nedsatt funksjonsevne

6.1 Bakgrunn og kunnskapsgrunnlag

Personer med nedsatt funksjonsevne er gjennom nasjonal lov og internasjonale konvensjoner sikret rett til å kunne delta i samfunnet på linje med funksjonsfriske. Det betyr at barn med nedsatt funksjonsevne skal ha mulighet til å delta i barnehage i likhet med andre barn. Begrepet *nedsatt funksjonsevne* er ikke definert i barnehageloven. Det er likevel ikke antatt at begrepet har et annet innhold i barnehageloven enn i annet lovverk. I NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger – En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer* defineres nedsatt funksjonsevne som tap av, skade på eller avvik i en kroppsdel eller i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner. I NOU 2012: 1 *Til barnets beste* er det uttalt:

«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.»

Ved overgangen til rammefinansiering i 2011 ble det øremerkede tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne lagt inn i kommunenes rammetilskudd. En rapport fra NTNU Samfunnsforskning i 2015 viser at mange kommuner har valgt å videreføre en tilskuddsordning. I rapporten har omtrent en tredjedel av barnehageeierne oppgitt at tilskuddet er videreført, en tredjedel oppgir at det delvis er videreført, mens den siste tredjedelen oppgir at tilskuddet ikke er videreført. I rapporten poengteres det at selv om kommuner har gått bort fra det øremerkede tilskuddet, betyr ikke det at det ikke er tilbud eller midler til styrkingstiltak. NTNU Samfunnsforskning har også sett på om bortfallet av det øremerkede tilskuddet har påvirket antall vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I rapporten vises det til at det er en indikasjon på at i de kommunene hvor tilskuddsordningen er

avskaffet, ser man en økning i antallet henvisninger til PP-tjenesten sammenlignet med kommuner som har videreført ordningen.

6.2 Gjeldende rett

6.2.1 Barnehageloven

Barn med nedsatt funksjonsevne er etter barnehageloven § 13 gitt rett til prioritet ved opptak til barnehage. Denne retten gjelder uavhengig av barnets alder. Utover § 13 er ikke barn med nedsatt funksjonsevne omtalt i barnehageloven. Det betyr at kommunens plikt til tilrettelegging av tilbudet til disse barna, ikke kan utledes direkte av barnehageloven. Ut ifra forarbeidene til loven kan man likevel utlede at kommunen har et juridisk og økonomisk ansvar for å bidra til at også barn med nedsatt funksjonsevne kan nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet. I Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) side 75 er det sagt følgende om kommunens ansvar:

«Kommunen har det praktiske og økonomiske ansvaret for at barn med nedsatt funksjonsevne får tilbud om plass i barnehage. Kommunen har en viss mulighet til å styre hvilken barnehage barnet skal få plass i, 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. Kommunen kan ikke nekte barn med nedsatt funksjonsevne plass i barnehage på grunn av dårlig økonomi. Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for merkostnadene, utover det staten yter i tilskudd, også overfor private barnehager.»

Frem til overgangen til rammefinansiering i 2011 var det etablert et statlig øremerket tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne. Tilskuddet ble fordelt til kommunene, og barnehagene hadde deretter anledning til å søke om tilskudd. Barnehagene hadde klagerett til fylkesmannen på kom-

munens avgjørelse om tildeling av tilskudd. Reguleringen av tilskuddet ble gjort i rundskriv utgitt av departementet. Ved avviklingen av tilskuddet falt også rundskrivet bort, og de tidligere foringene kan således ikke lenger legges til grunn. Det betyr blant annet at kommunene ikke er pliktige til å ha noen form for søknadsordning.

Barnehageloven § 2 tredje ledd stiller krav til at barnehagen skal tilpasse tilbudet blant annet ut ifra barnets funksjonsnivå. Det betyr at barnehageeier har et selvstendig ansvar for å se til at også barn med nedsatt funksjonsevne får et barnehage tilbud i tråd med loven. Barnehageeiers ansvar er likevel avgrenset til hva barnehagen kan gjøre innenfor de ordinære rammene. Dette har sammenheng med at tilskuddet til de private barnehagene beregnes på grunnlag av de ordinære kommunale barnehageutgiftene. Det betyr at kommunens utgifter knyttet til tilrettelegging for barn med særlige behov, holdes utenfor tilskuddsberegningen.

6.2.2 Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven

Det følger av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 16 første ledd første punktum:

«Barn med nedsatt funksjonsevne har rett til egnet individuell tilrettelegging av kommunale barnehage tilbud for å sikre at likeverdige utviklings- og aktivitets muligheter.»

Bestemmelsen bygger på den opphevede § 12 tredje til femte ledd i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven av 2008.

Bestemmelsen om individuell tilrettelegging skal ivareta de barna som ikke får sikret sine behov gjennom de generelle tilretteleggingskravene. Kravet til individuell tilrettelegging knyttes til at det er varig relasjon mellom barnet med nedsatt funksjonsevne og den virksomheten som får plikt til individuell tilrettelegging. Det betyr at kortvarige funksjonsnedsettelse faller utenfor § 16. I diskriminerings- og tilgjengelighetsloven var tilretteleggingsplikten avgrenset til å gjelde hva som var «rimelig». I den nye loven av 2013 er dette begrepet erstattet av et krav til at tiltaket må være «egnet». Det følger av forarbeidene at dette ikke er en realitetsendring, jf. Prop. 88 L (2012–2013). Kravet til «rimelig tilrettelegging» eller «egnet individuell tilrettelegging» tilsvarer plikten til «reasonable accommodation» som følger av FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.

I vurderingen av § 16 og omfanget av tilretteleggingsplikten må tiltakene vurderes opp mot det enkelte barnet med funksjonsnedsettelse. Tiltaket må vurderes opp mot situasjonen, behovet og nytten for den som har tilretteleggingsbehov. I forarbeidene til loven av 2008 (Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) side 176) er følgende sagt om avgrensningen av tilretteleggingsplikten:

«Utvalget viser til at pliktsubjektet kan få praktiske utfordringer, kostnader og andre byrder på grunn av plikt til individuell tilrettelegging. Utvalget foreslår derfor at plikten til individuell tilrettelegging skal avgrenses mot tilrettelegging som medfører uforholdsmessig byrde.

Spørsmålet om et tiltak medfører uforholdsmessig byrde, mener utvalget må vurderes konkret. Ved vurderingen av om tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde skal det legges særlig vekt på de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser og tilretteleggingens effekt. Hvorvidt og i hvilken grad en benytter offentlige støtteordninger m.m. skal ifølge utvalget også inngå i vurderingen.»

6.2.3 FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne

Konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne forplikter medlemslandene til å legge til rette for at også funksjonshemmede kan få oppfylt de menneskerettighetene som følger av andre konvensjoner. Norge ratifiserte konvensjonen i 2013. I konvensjonens artikkel 2 er «diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne» angitt til å omfatte «enhver forskjellsbehandling, utelukkelse eller innskrenkning på grunn av nedsatt funksjonsevne som har som formål eller virkning å begrense eller oppheve anerkjennelsen, nytelsen eller utøvelsen, på lik linje med andre, av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle, sivile eller et hvilket som helst annet område. Det omfatter alle former for diskriminering, herunder å bli nektet en rimelig «tilrettelegging».»

I vurderingen av hvor langt kravet til tilrettelegging strekker seg er det sagt følgende:

«Med «rimelig tilrettelegging» menes: nødvendig og hensiktsmessig endring og justering som ikke innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde, når det i et bestemt tilfelle er behov for det, for å sikre at mennesker med

nedsatt funksjonsevne kan nyte eller utøve alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på lik linje med andre.»

FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne har uttalt at statene har en viss frihet til selv å vurdere hva som er rimelig og forholdsmessig tilrettelegging. I Jungelin-saken slo CRPD-komiteen fast at statene har en viss skjønnsmargin ved vurderingen av om tilretteleggingen er rimelig og proporsjonal, og at det generelt sett er opp til nasjonale domstoler å vurdere faktum og bevis i en konkret sak, med mindre denne vurderingen fremstår som «clearly arbitrary or amounted to a denial of justice», jf. CRPD/C/D/5/2011, Jungelin mot Sverige, avsnitt 10.5.

I artikkel 7 er barn med nedsatt funksjonsevne omtalt særskilt. Bestemmelsen krever at partene skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne kan nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter fullt ut og på lik linje med andre barn. I artikkelen vises det videre til at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn og barnets rett til å bli hørt.

6.3 Forslaget i høringen

I høringen ble det foreslått at kommunens plikt til å tilrettelegge tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne, ble nedfelt i barnehageloven. I notatet er det sagt følgende om begrunnelse for forslaget:

«Etter gjeldende barnehagelov fremgår ikke kommunens tilretteleggingsplikt for barn med nedsatt funksjonsevne av ordlyden. Plikten fremgår imidlertid av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Departementet mener at det er uheldig at kommunens tilretteleggingsplikt av barnehagen for barn med nedsatt funksjonsevne ikke fremgår direkte av loven som regulerer barnehagetilbudet. En lovfesting av plikten direkte i barnehageloven vil bidra til nødvendig synliggjøring i sektoren av plikten.»

Det ble i notatet presisert at forslaget ikke betydde at kommunen måtte ha en søknadsbasert tilskuddsordning tilsvarende situasjonen før 2011. Dette ble begrunnet i at en slik pliktig søknadsordning vil begrense mulighetene for lokale løsninger og den kommunale handlefriheten.

I høringsnotatet ble det vist til at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven allerede hjemler

en kommunal tilretteleggingsplikt. Dersom det fastsettes en tilsvarende bestemmelse i barnehageloven, vil det bety en dobbeltregulering. I høringsnotatet ble det stilt spørsmål ved om reguleringen i barnehageloven er nødvendig og formålstjenlig og om denne dobbeltreguleringen kan bidra til uklarheter. I den sammenheng ble det vist til at regulering i både sektorlovgivningen og diskrimineringslovgivningen fremkommer også på andre områder, herunder resten av utdanningssektoren.

Det ble videre foreslått at forståelsen av begrepet «nedsatt funksjonsevne» skal være sammenfallende med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Det ble også foreslått at kommunens tilretteleggingsplikt skal begrenses til forholdsmessige tiltak. Det ble presisert at begrensningen i tilretteleggingsplikten som følge av begrepet «uforholdsmessig byrde», skal tolkes strengt. Det ble videre påpekt at uforholdsmessighetsbegrensningen kun knyttet seg til tilpasningen av barnehagetilbudet, og ikke plikten til å tilby barnehageplass.

Det ble også presisert at forslaget ikke betydde noen endringer i kommunens mulighet til å avgjøre hvilken barnehage barn med nedsatt funksjonsevne skal få tilbud om plass i. Barn med nedsatt funksjonsevne har således rett til plass i en barnehage i kommunen i likhet med øvrige barn, men ingen rett til plass i en særskilt barnehage. Kommunen plikter likevel å legge stor vekt på foreldrenes ønsker.

I høringsnotatet ble det foreslått å ikke gi klageadgang på kommunens avgjørelser om tilrettelegging. I vurderingen av klageadgang ble det sagt følgende:

«Departementet har vurdert om det også skal oppstilles klageadgang etter bestemmelsen om tilrettelegging i barnehageloven, jamfør forvaltningslovens regler om klageadgang. En klageadgang etter barnehageloven vil sikre en mer effektiv håndhevelse av tilretteleggingsplikten, siden fylkesmannen som klageinstans vil kunne overprøve kommunens avgjørelse og fatte et bindende vedtak. Klageadgang til sektormyndigheten i tillegg til klageadgang etter diskrimineringsregelverket er dessuten hovedregelen etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. På den andre siden forelegger det utfordringer knyttet til hvordan en eventuell klageadgang skal kunne utformes og uklarhet knyttet til behovet i sektoren for en slik klageadgang i tillegg til den eksisterende klageadgang etter diskrimineringsregelverket.»

Departementet mente det var usikkerhet knyttet til behovet for klageadgang etter barnehageloven, da det allerede eksisterer en mulighet til å forfølge sine rettigheter etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

6.4 Høringsinstansenes syn

Flertallet av de høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter at tilretteleggingsplikten tas inn i barnehageloven. Noen av høringsinstansene påpeker at det tidligere har vært noe uklart hvilken plikt kommunen har, og at forslaget vil avhjelpe dette.

6.4.1 Lovfesting av tilretteleggingsplikt i barnehageloven

Totalt 91 høringsinstanser har merknader til forslaget om tilretteleggingsplikt. Av disse støtter 72 forslaget. De resterende 19 høringsinstansene har ulike innspill til hvordan forslaget bør endres og presiseres, herunder annet innhold i tilretteleggingsplikten.

Ingen *departementer* har merknader til forslaget.

Utdanningsdirektoratet støtter lovfesting av tilretteleggingsplikten i barnehageloven, men vurderer at endringen i barnehageloven må samkjøres med endringer i diskrimineringsregelverket:

«Her viser vil til høring om forslag til felles likestillings- og diskrimineringslov, med høringsfrist 22.01.2016, og bemerker at bestemmelsen i barnehageloven må samkjøres med det som eventuelt kommer i ny felles diskrimineringslov.»

Totalt seks fylkesmenn har merknad til forslaget om lovfesting av tilretteleggingsplikten, og samtlige seks støtter forslaget. Dette gjelder *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder*, *Fylkesmannen i Buskerud*, *Fylkesmannen i Sogn og Fjordane*, *Fylkesmannen i Rogaland*, *Fylkesmannen i Østfold* og *Fylkesmannen i Vestfold*.

39 kommuner har uttalt seg om forslaget om lovfesting av kommunens tilretteleggingsplikt i barnehageloven. 36 av kommunene støtter forslaget, deriblant *Trondheim kommune*, *Tromsø kommune*, *Stavanger kommune* og *Gjøvik kommune*. Tre av kommunene er usikre på om det er behov for endringer eller tar ikke klart stilling.

Sorum kommune uttaler følgende:

«Kommunens tilretteleggingsplikt for barn med nedsatt funksjonsevne har frem til nå vært uklar og Sorum kommune ser dette som en god presisering. Sorum kommune påpeker at det foregår annen lov tilpasning mellom alle diskriminerings- og likestillingslover og at alle lovendringer bør samkjøres.»

Fredrikstad kommune støtter forslaget, men ønsker en presisering:

«Fredrikstad kommune ber om en tydelig avklaring i merknadene av de oppgaver som ligger til kommunens plikt om å ivareta tilretteleggingsplikten for det enkelte barn og eier som har ansvar for kvaliteten i den enkelte barnehage.»

KS støtter forslaget.

Private barnehagers landsforbund (PBL) mener det er positivt med egen lovbestemmelse, men ønsker et annet innhold. De ønsker en lovfestet plikt til en kommunal tilskuddsordning for barnehager og klageadgang for barnehagene. *PBL* uttaler blant annet:

«PBL mener at erfaringen etter at det øremerkede tilskuddet til barn i barnehager ble innlemmet i rammeoverføringene til kommunene, viser at det må gis klare føringer for hvilke ordninger som kan etableres og hvilke krav som stilles til ordningene. Det er viktig å sikre likebehandling av barn og sikre at kommunene faktisk oppfylder sine forpliktelser overfor barna.

PBL mener at den eneste og beste måten å sikre barnas rettigheter på, er å innføre en bestemmelse som pålegger kommunen å ha en søknadsbasert tilskuddsordning slik Barnehagelovutvalget foreslo i NOU 2012: 1.»

Utdanningsforbundet er mot forslaget og uttaler:

«Utdanningsforbundet støtter prinsippet, men kan ikke støtte det konkrete forslaget da vi mener dette ikke er tilstrekkelig. Utdanningsforbundet ber om at siste setning i forslaget strykes. (Plikten gjelder tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde.) En slik formulering bidrar ikke til en tydelig rettspraksis, noe vi mener er nødvendig for å sikre barna den hjelpen de trenger for å ha utbytte av barnehagetilbudet i tråd med lovens §§ 1 og 2.»

Barneombudet støtter forslaget, men foreslår endring av innholdet i bestemmelsen:

«Barneombudet er positiv til at det sørges for en avklaring av gjeldende rett, og at det foreslås en klar bestemmelse som beskriver kommunens ansvar. Barneombudet støtter derfor departementets forslag om en egen bestemmelse om kommunens ansvar i barnehageloven. Barneombudet ber derimot departementet om å endre lovteksten, og fjerne begrepet «uforholdsmessig byrde». Barneombudet mener det er svært uheldig at en lovtekst inneholder en så negativ formulering knyttet til individuelle behov hos barn med funksjonsnedsettelse.

Barneombudet støtter ikke departementets forslag om at kommunene selv skal kunne velge hvordan plikten skal oppfylles. Barneombudet er skeptisk til at kommunene selv skal finne frem til ordninger og gjennomføringsmåter. Å overlate dette til kommunene selv, kan svekke en likeverdig behandling av barn i norske kommuner. I dag er det så store forskjeller i hvordan kommuner forvalter ordningen at departementet må benytte muligheten til å skape tydeligere retningslinjer i forbindelse med denne lovendringen.»

Totalt 13 barnehager har merknad til forslaget. Ni av disse støtter forslaget, og fire ønsker strengere plikt for kommunen.

Forslaget støttes av *Statped* og *Faglig råd for Pedagogisk Psykologisk tjeneste*.

Forslaget støttes av ulike interesseorganisasjoner, deriblant *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*, *Hørselshemmedes Landsforbund* og *Norges døveforbund*.

6.4.2 Klageadgang på vedtak om tilrettelegging

Totalt 50 høringsinstanser har merknad til spørsmålet om klageadgang på tilretteleggingsplikten. Av disse støtter 23 høringsinstanser klageadgang etter barnehageloven for foreldrene. 12 høringsinstanser er mot og vurderer at gjeldende klageadgang etter diskrimineringsregelverket er tilstrekkelig. De resterende 15 har spørsmål og presiseringer, og enkelte foreslår klageadgang for barnehagen.

Ingen *departementer* har merknad til spørsmålet om klageadgang.

Utdanningsdirektoratet har ikke merknad til spørsmålet om klageadgang.

Åtte av fylkesmennene har merknad. Fem av fylkesmennene støtter klageadgang etter barnehageloven for foreldrene, dette gjelder *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, *Fylkesmannen i Buskerud*, *Fylkesmannen i Rogaland*, *Fylkesmannen i Østfold* og *Fylkesmannen i Vestfold*. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* er mot egen klageadgang etter barnehageloven. *Fylkesmannen i Troms*, *Fylkesmannen i Rogaland* og *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder* foreslår egen klageadgang for barnehagen.

Fylkesmannen i Østfold, som foreslår klageadgang etter barnehageloven, uttaler:

«Fylkesmannen i Østfold støtter forslaget om at kommunens tilretteleggingsplikt skal følge av ordlyden i barnehageloven. På bakgrunn av erfaringer fra vår klagesaksbehandling, vurderer vi at det er viktig at dette blir tydeliggjort.

Kunnskapsdepartementet slår fast i høringsnotatet at avgjørelse om egnet individuell tilrettelegging av barnehagetilbudet faller inn under definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven. Likevel foreslås det at det ikke skal være klageadgang på vedtaket. Fylkesmannen i Østfold kan ikke se at de argumentene departementet fører for dette standpunktet er tungtveiende nok til å fravike hovedregelen i forvaltningsloven og dermed etter vår vurdering svekke barnas rettsikkerhet i disse sakene. Vi ber derfor departementet vurdere om man kan tenke seg en parallell bestemmelse til opplæringsloven § 9a-2 når det gjelder klageadgang.»

Fylkesmannen i Rogaland foreslår at også barnehagen bør ha klageadgang etter en søknadsbasert tilskuddsordning:

«Vi meiner det også kan vere aktuelt å vurdere ei pålagd søknadsbasert ordning. Dette sikrar at kommunane set av midlar til formålet og gjer den konkrete ressursbruken meir synleg. Med ei slik ordning kan det også vere aktuelt å gi barnehagane klagerett på vedtak om tildeling av ressursar.»

I alt 15 kommuner har merknad til spørsmålet om klageadgang. 11 av disse er mot egen klageadgang etter barnehageloven. Tre kommuner støtter egen klageadgang etter barnehageloven, og en kommune tar ikke klart stilling.

Asker kommune mener klageadgang er unødvendig og viser til at:

«Det ansees at klageadgang er ivaretatt innenfor diskriminerings- og tilgjengelighetsloven,

og gjennom Fylkesmannens tilsyn med kommunenes oppgaver som barnehagemyndighet. Dersom det oppstår tvil om tilretteleggingen er tilstrekkelig kan det gis sakkyndig utredning som fører til vedtak med klageadgang.»

PBL foreslår klageadgang for den enkelte barnehage og uttaler blant annet:

«PBL kan per dags dato fremlegge omfattende dokumentasjon som viser at kommuner ikke oppfyller sine forpliktelser ovenfor barn med nedsatt funksjonsevne. Dette hovedsakelig som følge av manglende kunnskap om krav til kommunens saksbehandling og rett til overprøving av kommunenes beslutninger om tildeling.

PBL anser endringen som en vesentlig svekkelse av barnas rettigheter i forhold til gjeldende rett.»

Utdanningsforbundet mener også at det bør være klagerett og uttaler:

«Utdanningsforbundet mener at det bør lovfestes klageadgang også når det gjelder tilrettelegging i barnehageloven. Avgjørelsen faller innenfor definisjonen av enkeltvedtak som fremgår av forvaltningslovens § 2. Tilretteleggingen kan være like avgjørende for et barns utbytte som vedtaket om spesialpedagogisk hjelp. Utdanningsforbundet mener derfor det er behov for en reell klagemulighet også når det gjelder tilrettelegging, det vil si at Fylkesmannen er klageinstans og at dennes avgjørelse blir bindende.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet foreslår klageadgang til fylkesmannen. Ombudet uttaler:

«Fylkesmannen har fagkompetanse og erfaring som skiller seg fra det som ombudet har mandat til å uttale seg om. Ombudet kan vurdere saksgang, kriterier og faktorer som er vektlagt for et vedtak men ombudet har som regel ikke kompetanse til å uttale seg om kvalitet eller kvantitet i det foreslåtte tiltaket. Ombudet har heller ikke instruksjonsmyndighet.

I forarbeidene til dtl står det at klage først skal rettes mot sektormyndighetene før henvendelse til ombudet. At foreldre først klager til fylkesmann for så eventuelt å kunne henvende seg til ombudet er i tråd med praksis fra andre sektorer og helt uproblematisk etter ombudets mening.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler om valg av barnehage:

«Departementet mener at kommunen skal ha mulighet for å styre hvilken barnehage barn med nedsatt funksjonsevne tilbys plass i. Ombudet mener dette er å undergrave prinsippene om selvbestemmelse og inkludering som Norge er forpliktet å følge etter konvensjonen om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Intensjonen med nærprinsippet i opplæringsloven der hensynet til funksjonshemmedes rett til å gå på skole med sine venner i sitt nærmiljø står sentralt, er helt avgjørende for videre inkludering og samfunnsmessig deltagelse senere i livet.»

Barneombudet uttaler at departementet bør vurdere klageadgang etter forvaltningslovens regler.

Statped og *Foreldreutvalget for barnehager (FUB)* støtter egen klageadgang for foreldre etter barnehageloven.

Tolv barnehager har uttalt seg om spørsmålet om klageadgang. Fire støtter klageadgang etter barnehageloven for foreldre, syv foreslår klageadgang for barnehager og en barnehage ønsker presisering av forslaget, men tar ikke klart stilling.

Fridalen barnehage er kritisk til å unnta klagerett på avgjørelser om tilrettelegging:

«Kritisk til forslag om unntak fra forvaltningsloven. Ønsker at det gis klageadgang, disse reglene ivaretar rettssikkerheten til de barn og foreldre dette gjelder.»

6.5 Departementets vurdering

Barn med nedsatt funksjonsevne er en sårbar gruppe. Det er svært viktig at ansvarsforholdene for disse barna er avklart. Foreldre med barn med nedsatt funksjonsevne skal ikke måtte bruke unødvendige ressurser på å avklare hvem som har ansvaret for at deres barn får et tilrettelagt barnehagetilbud.

Selv om undersøkelser viser at ressursbruken knyttet til barn med særlige behov ikke er gått vesentlig ned etter overgangen til rammetilskudd, ønsker departementet å sikre at de aktuelle barna gis et tilrettelagt tilbud. Dette er også uttrykt av Barnehagelovutvalget i NOU 2012: 1 *Til barnas beste*. Ved å fastsette kommunens plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet i barnehageloven vil plikten bli ytterligere synliggjort og forhåpentligvis

bidra til færre uklarheter. Av de høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter de fleste en fastsettelse av tilretteleggingsplikten i barnehageloven. Det viser at det er et behov for en slik fastsettelse, og at reguleringen i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ikke nødvendigvis er tilstrekkelig.

Flere av høringsinstansene, blant annet *PBL*, foreslår at det innføres plikt for kommunen til å ha en søknadsbasert ordning hvor barnehagene kan søke om tilskudd til tilrettelegging. Departementet har valgt å ikke foreslå en plikt til å ha en kommunal søknadsordning. Departementet mener en slik plikt indirekte vil undergrave prinsippet om rammefinansiering. Videre vil en slik løsning bety at kommunen må benytte ressursene på en bestemt måte ved at midlene deles direkte ut til barnehagene. Departementene mener det bør være opp til kommunene å avgjøre hvordan de ønsker å tilrettelegge barnehagetilbudet til de aktuelle barna, og således kunne finne gode lokale løsninger.

Av de høringsinstansene som har uttalt seg om adgangen til å klage på kommunens avgjørelse om tilrettelegging, ønsker flertallet at foreldre skal kunne klage etter barnehageloven. I høringsnotatet ble det vist til at foreldre og barn allerede har en mulighet til å forfølge sine rettigheter gjennom diskrimineringsregelverket, og at det var usikkerhet om behovet for en klagerett etter barnehageloven. Høringen viser at sektoren mener det er et behov for en klagerett etter barnehageloven. Departementet mener det er særlig viktig å legge vekt på innspillet fra *Likestillings- og diskrimineringsombudet* om at fylkesmannen er nærmest til å vurdere kvaliteten på innholdet i tilretteleggingen, og at det er behov for en klageinstans med instruksjonsmyndighet. Videre ønsker departementet å vise til at den vanlige løsningen på andre sektorområder, er at brukerne kan klage etter sektorlovgivningen og eventuelt ta saken videre til ombudet. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* viser til uttalelser i forarbeidene til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven hvor det legges til grunn at klage først skal rettes til sektormyndighetene, deretter til ombudet. Departementet foreslår derfor at det gis en klagerett etter barnehageloven på kommunens avgjørelse om tilrettelegging av barnehagetilbudet.

Etter forvaltningsloven § 28 andre ledd er det kommunestyret eller annet kommunal klageorgan som er klageinstans for kommunale vedtak. Barnehageloven hjemler unntak fra denne hovedregelen ved at fylkesmannen er gjort til klageinstans for nesten alle kommunale vedtak etter

barnehageloven. Departementet mener kommunens vedtak om tilrettelegging også bør være underlagt statlig klagesaksbehandling, jf. forslag til ny § 9 b.

Klageretten er gitt til foreldrene og barnet. Kommunens forpliktelse til tilrettelegging knytter seg til barnet og hvilke tilpasningsbehov barnet har. Noen høringsinstanser gir uttrykk for at barnehagen bør gis klagerett. Etter det tidligere tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne og tilhørende rundskriv hadde de private barnehagene klagerett til fylkesmannen. Departementet vil her vise til at klageretten knyttet seg til et *tilskudd* som gikk direkte til barnehagen. Forslaget i proposisjonen knytter seg ikke til at kommunen må yte et tilskudd til de private barnehagene. Hvordan kommunene velger å tilrettelegge barnehagetilbudet, er opp til kommunen, under forutsetning av at tilretteleggingen gjør at barnet kan nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet. I den grad foreldre mener at tilretteleggingen ikke er tilstrekkelig, kan de klage på dette. Departementet kjenner ikke til at det på andre sektorområder er gitt klagerett til de virksomhetene hvor brukeren får oppfylt sine rettigheter. Departementet kan ikke se noen grunn til at kommunens avgjørelse skal stå i en slik særstilling, og at de private barnehagene skal gis en selvstendig klagerett. Barnehagene vil selvsagt kunne bistå foreldrene i utformingen av en klage, og barnehagens syn vil måtte innhentes i klagesaksbehandlingen. I noen saker vil også barnehagen kunne regnes som part etter forvaltningsloven § 28 første ledd, og således ha klagerett. Dette må vurderes konkret i hver enkelt sak.

Det følger av barnehageloven § 12 at brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved opptaket til barnehage. Dette gjelder også barn med nedsatt funksjonsevne. Barn med nedsatt funksjonsevne har i tillegg rett til prioritet ved opptaket til barnehage. Kommunen må derfor i størst mulig grad tilrettelegge tilbudet i den barnehagen som foreldrene ønsker eller som barnet allerede går i. Forslaget som var på høring, innebærer ingen endringer når det gjelder kommunens mulighet til å vurdere hvilken barnehage barnet skal få plass i. Vi viser her videre til forarbeidene til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven hvor det fulgte at: «Departementet støtter utvalgets presisering om at bestemmelsen ikke reduserer kommunens frihet til å vurdere i hvilken barnehage barnet skal tilbys plass. Ved vurderingen av hvilken barnehage som er best egnet, vil kommunen kunne ta hensyn til hvor det mest hensiktsmessig kan foretas individuell tilretteleg-

ging for å imøtekomme barnets behov.», jf. Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) punkt 10.6.4.6. Departementet vil også vise til at barnehageloven ikke inneholder en rett til plass i nærmeste barnehage på samme måte som opplæringslovens bestemmelse om retten til å gå på nærskolen, jf. opplæringsloven § 8-1.

I forslaget er det tatt inn en uforholdsmessighetsbegrensning tilsvarende diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 16. Departementet vil vise til at det er en snever adgang for kommunene til å avvise ønske om tilrettelegging på bakgrunn av denne begrensningen. Det skal legges særlig vekt på effekten av tilretteleggingen for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, nødvendige kostnader knyttet til tilretteleggingen og virksomhetens ressurser. Unntaket fra retten til individuell tilrettelegging er kun en snever sikkerhetsventil. Dette er i tråd med det som fremgår av forarbeidene til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, jf. Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) side 265, jf. Prop. 88 L (2012–2013) side 182. I vurderingen av

om tilretteleggingen er uforholdsmessig må det tas hensyn til barnets beste, og kommunen må i størst mulig grad unngå segregering av barn med nedsatt funksjonsevne. Det kan likevel ikke utelukkes tilfeller der tilrettelegging av tilbudet i en bestemt barnehage vil innebære en uforholdsmessig stor byrde for kommunen. Barn kan derfor i noen unntakstilfeller tilbys plass i en annen barnehage enn den foreldrene foretrekker, dersom individuell tilrettelegging ved den foretrukne barnehagen er uforholdsmessig byrdefullt. Departementet vil påpeke at uforholdsmessighetsbegrensningen ikke kan begrense barn med nedsatt funksjonsevne sin rett til barnehageplass. Dette er en individuell rettighet som kommunen er forpliktet til å oppfylle uavhengig av økonomi. Begrensningen om at den individuelle tilretteleggingen ikke skal medføre en uforholdsmessig byrde, knytter seg til kommunens plikt til å tilrettelegge tilbudet i en bestemt barnehage.

7 Tegnspråkopplæring

7.1 Bakgrunn og kunnskapsgrunnlag

I Norge fødes det årlig omtrent 60 000 barn. Alle nyfødte i Norge screenes med tanke på hørselstap ved en enkel test på barselavdelingen. Etter funn i denne screeningen tester hørselssentralene 1 500–2 000 barn per år. Av disse har 60–120 en hørselshemming av ulik grad. Forekomsten av hørselstap hos nyfødte er 1-2 promille. I tillegg kommer barn som får hørselstap på et senere tidspunkt. Departementet kjenner ikke til hvor mange av barna med hørselshemming som går i barnehage, og departementet har generelt lite kunnskap om denne barnegruppen og tilbudet barna mottar i barnehagen. Men siden rundt 97 prosent av alle fireåringer i Norge går i barnehage, er det grunn til å tro at de fleste barn med hørselshemninger også går i barnehage.

Tilbudet til barn med hørselshemming organiseres ulikt i kommunene. Noen kommuner har opprettet egne barnehager som er spesielt tilrettelagt for barn med hørselshemming, hvor det blir tilbudt et tegnspråklig miljø.

Hørselen har en sentral plass når det gjelder å oppfatte talespråk. Når fellespråket er talespråk, kan en hørselshemming tidlig i barnets liv påvirke barnets muligheter til å ta aktiv del i kommunikasjon med andre. For å ivareta barnets rett til et godt barnehagetilbud er det nødvendig at tilbudet tilrettelegges i form av fysiske, tekniske og pedagogiske tiltak. Det vil ofte være nødvendig at barnehagen innhenter relevant kompetanse når det skal avgjøres hvilke tiltak som skal iverksettes. Dersom PPT ikke har tilstrekkelig hørselsfaglig kompetanse, er det nødvendig å søke bistand fra Statped.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en egen veileder for opplæring av barn og unge med hørselshemming. I veilederen informeres det om hvilke rettigheter barna har og hvordan hjelpeapparatet på best mulig måte kan ivareta barna. I veilederen er begrepene «hørselshemmet» og «døv» omtalt slik:

«Hørselshemmet brukes som en fellesbetegnelse som dekker alle grader og arter av hør-

sels-hemming. Betegnelsene döv og tunghørt brukes ofte, men med ny hørselsteknologi, særlig cochleaimplantat (CI), viskes dette skillet til en viss grad ut. Døv brukes ofte på to måter: for å betegne et hørselstap som er så stort at det ikke kan avhjelpest av høreapparater, og/eller som en identitetsmarkør for å vise at man identifiserer seg med döv kultur og bruker tegnspråk. De som betegner seg som tunghørte, har hjelp av høreapparater og bruker ofte norsk talespråk i sin kommunikasjon.

Grovt sett kan type hørselstap deles inn i to grupper: Mekaniske tap, der lydbølgene av ulike årsaker ikke når inn til sanseorganet i øret, og sensorineurale tap der lydbølgene når uhindret inn til sanseorganet, men der en defekt i sanseorganet hindrer at det dannes nervesignaler som siden kan tolkes som lyd. En tredje type hørselshemming som tidligere har fått liten oppmerksomhet, er hørselshemninger som skyldes at nervesignalene ikke når fram til hørselssentrene i hjernen, eller at bearbeidelsen av hørselsinntrykkene i hjernen svikter. De anbefalinger som finnes i denne veilederen, er uavhengig av årsak til og type hørselstap.»

7.2 Gjeldende rett

Av opplæringsloven § 2-6 tredje følger det at:

«Barn under opplæringspliktig alder som har særlege behov for teiknspråkopplæring, har rett til slik opplæring. Departementet gir nærmere forskrifter.»

Formålet med retten til tegnspråkopplæring er å bidra til at døve og hørselshemmede barn er like språklig rustet til å begynne på skolen som andre barn, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997–98) side 37.

Det er kommunen som gjennom et enkeltvedtak skal avgjøre barnets behov for tegnspråkopplæring. Innholdet i tilbudet må vurderes ut ifra det konkrete barnet og dets behov. Før det blir fattet vedtak, skal det utarbeides en sakkyndig vurde-

ring. Dersom PP-tjenesten ikke selv har tilstrekkelig hørselsfaglig kompetanse til å foreta en slik vurdering, skal det innhentes nødvendig kompetanse fra andre, for eksempel fra Statped. Hvis barnet har behov for tegnspråkopplæring, er opplæringen gratis, uavhengig av om tilbudet gis i barnehagen eller andre steder. Dersom barnet mottar opplæringen i barnehagen, skal det gjøres fradrag i foreldrebetalingen for den tiden barnet mottar tegnspråkopplæring. Det er ingen nedre aldersgrense for retten til tegnspråkopplæring. Det betyr at alle barn med særlig behov for tegnspråkopplæring, har rett til dette, uavhengig av alder.

Gjennom FNs konvensjon om mennesker med nedsatt funksjonsevne har Norge blant annet forpliktet seg til å legge til rette for innlæring av tegnspråk og fremme av døvesamfunnets identitet, jf. artikkel 24 nr. 3 bokstav b. Artikkel 21 krever videre at partene skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan utøve retten til ytringsfrihet og meningsfrihet, herunder frihet til å søke, motta og meddele opplysninger og tanker av alle slag, på lik linje med andre, og ved alle former for kommunikasjon etter eget valg. Dette er blant annet presisert gjennom bokstav b, hvor det følger at plikten skal oppfylles ved «å godta og legge til rette for at mennesker med nedsatt funksjonsevne i samhandling med det offentlige kan bruke tegnspråk, punktskrift, alternativ og supplerende kommunikasjon, og alle andre tilgjengelige kommunikasjonsformer, -midler og -formater etter eget valg.»

7.3 Forslaget i høringen

I høringen ble det foreslått at retten til tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder, ble overført fra opplæringsloven til barnehageloven. Det ble ikke foreslått materielle endringer i bestemmelsen. I likhet med spesialpedagogisk hjelp, ble det foreslått at fraflyttingskommunens vedtak om tegnspråkopplæring skal gjelde frem til barnets nye bostedskommune har fattet nytt vedtak. Departementet viser her til punkt 3.3.

7.4 Høringsinstansenes syn

Av totalt 174 hørings svar har 57 høringsinstanser merknader til forslaget. 16 høringsinstanser støtter forslaget. 38 høringsinstanser er mot innholdet i forslaget, og tre høringsinstanser har innspill og spørsmål til forslaget.

Totalt 32 privatpersoner har merknader til forslaget. De privatpersonene som har uttalt seg om forslaget, synes å ha en oppfatning om at forslaget er en endring av gjeldende rett i form av at kommunen skal avgjøre om barnet har rett til tegnspråkopplæring. Dette er også uttrykt av andre organisasjoner, som *Norges Døveforbund*, *Språkrådet* og *Barneombudet*.

Barneombudet mener reguleringen av tegnspråkopplæring ikke bør inngå i samme kapittel som spesialpedagogisk hjelp. Ombudet mener at forslaget om å regulere disse to områdene i samme kapittel, kan føre til svekkelse av barnas nåværende rettigheter. Når det gjelder kommunens rolle knyttet til avgjørelsen om barnets rett til tegnspråkopplæring, uttaler ombudet:

«Barneombudet er også noe forundret over formuleringene i § 19 g, andre ledd. Forslaget kan forstås slik PPT skal vurdere om barnet har rett til tegnspråkopplæring. Barneombudet regner med at denne muligheten for tolkning ikke er tilsiktet fra departementets side, og at vurderingen som skal foretas er hvordan barn med hørselshemming skal sikres et godt tilbud i et tospråklig miljø. Barneombudet er kjent med at barn har fått avslag til søknad om tegnspråkopplæring på bakgrunn av at PP-tjenesten ikke her tilstrekkelig kompetanse, og at de har vurdert at barnet ikke har behov for slik opplæring. Barneombudet regner med at departementet ikke har til hensikt å svekke foreldres rett til å velge opplæringspråk for barnet sitt (Jfr. også barneloven § 30). Barneombudet ber derfor departementet om å klargjøre retten til å velge opplæringspråk, og retten til et godt tospråklig miljø også i barnehagen slik at barn i fremtiden ikke får avslag når det søkes om denne retten.»

Språkrådet uttaler:

«Vi fraråder at det eneste vilkåret for denne rettighetsbestemmelsen er lagt opp til at barnet har «særlige behov» der andre vurderer. Foreldrene må, i større grad enn i dag, få bestemme språkvalg på vegne av sine barn uavhengig av graden av hørselshemming.»

Dette er også uttrykt av blant annet *Norges Døveforbund*, som uttaler:

«Bestemmelsen er etter vårt syn uheldig både med tanke på utforming og plassering. Departementet synes ikke å ha tatt hensyn til offent-

lig språkpolitikk og folkerettslige forpliktelser i sitt forslag, og er etter vårt syn ikke i overensstemmelse med offentlig gjeldende språkpolitikk.

Opplæringsloven § 2-6 slår fast at det skal foreligge en sakkyndig vurdering før vedtak om tegnspråkopplæring blir fattet. Bestemmelsens ordlyd sier ingenting om hva den sakkyndige vurderingen skal vurdere. Når det gjelder døve og hørselshemmede barn, er det vår oppfatning at den sakkyndige instansen ikke skal vurdere barnets behov for tegnspråkopplæring, kun fastlegge innholdet i opplæringen.»

7.5 Departementets vurdering

Departementet vurderer at det er hensiktsmessig å overføre alle bestemmelsene som angår barn under opplæringspliktig alder, fra opplæringsloven til barnehageloven. Departementet mener det ikke foreligger særskilte grunner for å beholde retten til tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder i opplæringsloven.

I høringsnotatet står det at forslaget om å overføre retten til tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder til barnehageloven, ikke skulle bety en endring av gjeldende rett.

Vilkårene for å ha rett til tegnspråkopplæring i opplæringspliktig alder er utformet annerledes enn vilkårene for å ha rett til slik opplæring *under* opplæringspliktig alder. Etter opplæringsloven § 2-6 første ledd er vilkåret at eleven har *tegnspråk som førstespråk*, eller at en *sakkyndig vurdering viser at eleven har behov for tegnspråkopplæring*. Hva som er barnets førstespråk, vil vanligvis være en avgjørelse som ligger under foreldrenes foreldreansvar etter barneloven § 30. Jo eldre barnet er, jo større vekt skal barnets mening ha i avgjørelsen om hvilket språk som er barnets førstespråk, jf. barneloven § 31. Retten til tegnspråkopplæring er således avhengig av om dette er elevens førstespråk, eventuelt at PP-tjenesten mener eleven har et reelt behov for slik opplæring. Kommunen kan dermed ikke avvise et ønske om tegnspråkopplæring dersom eleven har tegnspråk som førstespråk, eller at en sakkyndig vurdering viser at eleven har behov for slik opplæring.

I bestemmelsen om tegnspråkopplæring for barn *under* opplæringspliktig alder er vilkåret at barnet har *særlig behov* for tegnspråkopplæring. Vilkaeret for rett til tegnspråkopplæring i barnehagealder er således vesentlig annerledes enn for tegnspråkopplæring i skolealder. Vilkaeret om *sær-*

lige behov tilsvarer vilkaeret i § 5-7 om spesialpedagogisk hjelp. Ordlyden i tredje ledd kan tolkes dit hen at retten til tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder, er snevrere enn for elever, jf. kravet om særlige behov. Forarbeidene til § 2-6 sier ingenting om grunnen til at vilkaerene er utformet ulikt for henholdsvis barn under og over opplæringspliktig alder.

Høringen viser at sektoren har en ulik forståelse av retten til tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder. Det kan se ut som mange høringsinstanser legger til grunn at retten til tegnspråkopplæring under opplæringspliktig alder tilsvarer retten i opplæringspliktig alder. Dette illustreres blant annet ved at mange høringsinstanser viser til tilfeller hvor PPT og kommunen har avslått ønske om tegnspråkopplæring i barnehagen. Høringsinstansene mener at kommunen ikke har anledning til dette, og at det er opp til foreldrene selv og barnet å avgjøre om det skal gis tegnspråkopplæring. Departementet mener at denne forståelsen kan legges til grunn for tegnspråkopplæring i opplæringspliktig alder. Det er ikke åpenbart at den samme forståelsen kan legges til grunn for barn under opplæringspliktig alder, da vilkaeret er utformet på en helt annen måte enn for barn i skolealder. Ved at tredje ledd har en utforming som tilsvarer bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, kan dette tale for at det er kommunen som skal ta stilling til barnets rett til tegnspråkopplæring og om det foreligger særlige behov.

Etter den opphevede grunnskoleforskriften § 2-4 nr. 4 skulle «hørselshemma barn under opplæringspliktig alder, som får spesialpedagogisk hjelp, skal få tilbud om opplæring i teiknspråk». I merknadene til § 2-6 tredje ledd er det vist til at dette leddet lovfester grunnskoleforskriften § 2-4 nr. 4. Ut ifra merknaden til § 2-6 tredje ledd, kan det således legges til grunn det samme innholdet som i den opphevede forskriften. I forskriften betinges retten til tegnspråkopplæring for hørselshemmede barn av at barnet har vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Dette står i motsetning til forarbeidene til opplæringsloven, hvor det uttrykkes at det skal være et klart skille mellom spesialpedagogikk og tegnspråk. Omtalen i forarbeidene knytter seg dog kun til elever og ikke barn under opplæringspliktig alder. Departementet mener likevel at skillet mellom spesialpedagogikk og tegnspråk er et allment gyldig skille, som ikke kun gjør seg gjeldende på skoleområdet.

Departementet kan ikke se gode grunner til at vilkaerene for å ha rett til tegnspråkopplæring skal være strengere for barn under opplæringspliktig

alder enn for barn og unge i opplæringspliktig alder. Også barn som ikke har begynt på skolen, vil kunne ha behov for å lære seg tegnspråk. Dette gjelder ikke bare barn med tegnspråk som førstespråk, men også andre barn som av ulike grunner vil ha nytte av tegnspråkopplæring. Departementet foreslår derfor at vilkårene for å ha rett til tegnspråkopplæring gjøres like for barn under og over opplæringspliktig alder. Gjennom forslaget vil barn under opplæringspliktig alder med tegnspråk som førstespråk, ha rett til tegnspråkopplæring, i tillegg til de tilfellene hvor en sakkyndig vurdering viser et behov for slik opplæring. Forslaget betyr blant annet at den sakkyndige vurderingen ikke skal ta stilling til selve språkvalget til barnet. I avgjørelsen av hva som er barnets førstespråk, vil barnets og foreldrenes oppfatning av språklig identitet være avgjørende, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 12 og barneloven § 30. Innholdet i den sakkyndige vurderingen vil således hovedsakelig være en vurdering av hvilken type opplæring barnet trenger og hvordan denne skal organiseres.

Det er viktig at kommunen involverer barnet og foreldrene i utformingen av tilbudet om tegnspråkopplæring. I forslaget til ordlyd i høringsnotatet var det ikke tatt inn bestemmelser om involvering av barn og foreldre. I forslaget er det nå foreslått å lovfeste plikten til å involvere barnet og foreldrene i utformingen av tilbudet om tegnspråkopplæring og en lovfesting av at det skal innhentes samtykke. Forarbeidene til opplæringsloven § 2-6 tredje ledd sier lite om hvilket innhold retten til tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder skal ha. På opplæringsområdet er innholdet nærmere spesifisert gjennom læreplan i norsk tegnspråk. Det foreligger ingen tilsvarende læreplan på barnehageområdet. Gjennom læreplanen på skoleområdet følger det at innholdet i tegnspråkopplæringen i skolen skal være opplæring i *norsk tegnspråk*. Departementet mener det samme må legges til grunn for barn under opplæringspliktig alder. Det betyr at innhol-

det i retten til tegnspråk etter den foreslåtte § 19 h, vil være en rett til å få opplæring i norsk tegnspråk.

Departementet foreslår å videreføre kravene i opplæringsloven om at det skal foreligge en sakkyndig vurdering om innholdet i tilbudet om tegnspråkopplæring før det fattes vedtak om tegnspråkopplæring. For barn med tegnspråk som førstespråk, skal den sakkyndige vurderingen ta stilling til hvordan tilbudet om tegnspråkopplæring bør utformes og ikke om barnet har behov for tegnspråkopplæring. For barn uten tegnspråk som førstespråk, må PP-tjenesten ta stilling til om barnet har et reelt behov for tegnspråkopplæring. Dette er en skjønnsmessig vurdering av om barnet har behov for tegnspråkopplæring. Departementet vil også vise til at de barna som kan trenge særskilt tilrettelegging med tanke på kommunikasjon og læring, vil kunne være omfattet av retten til spesialpedagogisk hjelp.

Språkopplæring i norsk tegnspråk er ikke å anse som et spesialpedagogisk tiltak eller «hjelp». Dette kommer klart til uttrykk i forarbeidene til opplæringsloven. Mens å styrke barnehagens kommunikasjon med barn med særskilte behov gjennom å bruke tegn kan være et spesialpedagogisk tilbud, er språkopplæring i norsk tegnspråk ikke å anse som et spesialpedagogisk tiltak. Departementet støtter de høringsinstansene som uttrykker at dette skillet ikke kom klart nok frem i høringsnotatet og i forslaget til regulering. For å klargjøre at tegnspråkopplæring ikke er et spesialpedagogisk tiltak, foreslår departementet at tegnspråkopplæring tas inn i overskriften til det nye kapittelet i barnehageloven.

Departementet foreslår å videreføre retten til skyss, tilsyn, reisefølge og innlosjering for barn med rett til tegnspråkopplæring.

Departementet foreslår å fjerne kravet til fratrukk i foreldrebetalingen for den tiden barnet mottar tegnspråkopplæring. Dette er nærmere omtalt i punkt 3.4.

8 Skyss

8.1 Bakgrunn

Skyss kan i noen tilfeller være nødvendig for at barnet skal kunne benytte seg av tilbud om spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring. Tilbudet til de aktuelle barna vil kunne ligge langt fra hjemmet, og det kan være en særlig byrde for foreldre å frakte barnet til hjelpen eller opplæringen. Departementet foreslår derfor å videreføre retten til gratis skyss for de barna som har rett til spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring.

8.2 Gjeldende rett

Retten til skyss for barn under opplæringspliktig alder følger av opplæringsloven § 7-6:

«Barn med rett til spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 har rett til skyss når det på grunn av særlige omsyn er nødvendig for å kunne ta imot denne hjelpa. § 7-1 tredje og fjerde leddet og § 7-4 gjeld tilsvarende.»

Vilkårene for rett til skyss etter § 7-6 er at barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp, og at det foreligger særlige hensyn som nødvendiggjør skyss. Særlige hensyn vil for eksempel være tilfeller hvor foreldre har vesentlig større byrder knyttet til skyssen enn andre foreldre, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997–98) side 177. Dette vil typisk være tilfeller hvor hjelpen gis i en annen barnehage enn den barnehagen barnet går i til vanlig. Kravet til *særlige hensyn* betyr at barnet vanligvis ikke vil ha rett på skyss dersom hjelpen gis i den barnehagen som foreldrene selv har valgt. Da typisk i en barnehage i barnets nærmiljø.

Barnet har ikke kun rett til skyss mellom hjemmet og for eksempel barnehagen. Barnet vil også kunne ha rett til skyss mellom barnehagen og annen virksomhet, for eksempel helsestasjon.

Retten til skyss forutsetter at skyssen er nødvendig. Det betyr at retten til skyss kun vil gjelde de dagene og den tiden barnet mottar spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring. Skyssen må være organisert på en måte som gjør at barnet

faktisk har mulighet til benytte seg av den spesialpedagogiske hjelpen eller tegnspråkopplæringen.

Barn som har rett til tegnspråkopplæring etter § 2-6, er ikke omtalt i § 7-6 som gir barn med rett til spesialpedagogisk hjelp rett til gratis skyss. Etter den opphevede forskrift 17.11.1989 nr. 1184 for grunnskolen § 1-1 nr. 3, hadde også barn med rett til tegnspråkopplæring rett på gratis skyss. Det følger av Ot.prp. nr. 46 (1997–98) side 86 at skyssrettighetene for barn under opplæringspliktig alder skulle videreføres uendret i den nye opplæringsloven. Det legges derfor til grunn at barn med rett til tegnspråkopplæring, beholdt sin rett til gratis skyss ved fastsettelsen av ny opplæringslov i 1998. Dette følger også av juridisk teori. Det betyr at § 7-6 også omfatter barn under opplæringspliktig alder som har rett til tegnspråkopplæring.

Opplæringsloven § 7-1 tredje og fjerde ledd og § 7-4 er gjort gjeldende for de barna som mottar skyss etter § 7-6. Det betyr blant annet at kommunen skal innlosjere barna når daglig skyss ikke er forsvarlig. Videre har kommunen etter § 7-4 ansvaret for nødvendig reisefølge. Ansvaret til kommunen følger av § 13-4 første ledd.

8.3 Forslaget i høringen

I høringsnotatet ble det foreslått at opplæringslovens bestemmelser om skyss, reisefølge, tilsyn og innlosjering ble overført til barnehageloven.

8.4 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om retten til skyss. Av de som har uttalt seg, støtter tilnærmet alle at retten overføres til barnehageloven.

Asker kommune oppgir at retten til skyss praktiseres ulikt i kommunene. De uttaler blant annet:

«Om retten til skyss er knyttet opp mot dag/tid det ytes spesialpedagogisk hjelp, til hvorvidt man må ha plass i barnehage/spesialavdeling

utenfor eget nærmiljø eller andre kriterier og omfang, bør presiseres nærmere i merknader til bestemmelsen.»

Sorum kommune og Aurskog-Høland kommune ønsker også en presisering av hvem som har rett til skyss og innholdet i vilkåret om særlige hensyn.

Voss kommune ønsker en presisering og mener samtidig at det bør vurderes å fjerne retten til gratis skyss. De uttaler blant annet:

«I høyringa er det foreslått ei vidareføring av dagens ordning med rett til gratis skyss når det av særlege grunnar er nødvendig for å kunne ta imot spesialpedagogisk hjelp. Vi meiner det er behov for ei presisering av kva særlege grunner og faktorar som skal utløyse skyss og at dette berre bør gjelda unntaksvis. Vi meiner også at rett på skyss bør vurderast/fjernast på lik line med rett på fritak i foreldrebetalinga. Dette fordi vi meiner at det er eit viktig prinsipp at foreldre/føresette fraktar sine barn dagleg til og frå barnehage uansett kva behov barnet har. Vi meiner dette er viktig for å kunna ha eit godt foreldresamarbeid om alle barn i barnehagen.»

8.5 Departementets vurdering

Departementet mener det er viktig å videreføre retten til gratis skyss for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring. Uforholdsmessig store byrder i form av skyss bør ikke

hindre at barnet kan motta nødvendig hjelp eller opplæring. Det er videre viktig at retten til skyss ikke gjelder ubetinget.

Departementet har foreslått å fjerne begrepet «særlige grunner». Departementet mener dette kan tolkes inn i kravet om at skyssen må være «nødvendig». Forslaget betyr ingen realitetsendring i vilkårene for å ha rett til skyss. Det betyr at forarbeidene til opplæringsloven § 7-7 fortsatt vil være gjeldende i tolkningen av ny §§ 19 f og 19 h i barnehageloven. Retten til skyss vil være betinget av at foreldre har vesentlig større byrder knyttet til skyssen enn andre foreldre som har barn i barnehagen. Det betyr at foreldre med barn i en barnehage i nærmiljøet, vanligvis ikke vil ha rett på gratis skyss, da disse foreldrenes skyssbyrde ikke er vesentlig større enn hva foreldre med barn i samme barnehage har.

Forslaget til ny § 19 h i høringsnotatet omfatter ikke barn med rett til tegnspråkopplæring. Det følger likevel av omtalen av gjeldende rett at også disse barna har rett til gratis skyss. Departementet har i forslaget til ny § 19 h om rett til tegnspråkopplæring presisert at også disse barna vil ha rett til skyss. Vilråene for rett til skyss vil være like for barn med rett til spesialpedagogisk hjelp og barn med rett til tegnspråkopplæring.

Retten til innlosjering, tilsyn og nødvendig reisefølge foreslås videreført for både barn med rett til spesialpedagogisk hjelp og barn med rett til tegnspråkopplæring.

9 Tilsyn

9.1 Bakgrunn og kunnskapsgrunnlag

I Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovs-hjemler for statlig tilsyn med kommunene* er det lagt føringer om at det ikke skal innføres statlig tilsyn med nye kommunale plikter før dette har vært gjenstand for grundig vurdering.

9.2 Gjeldende rett

Regelverket om spesialpedagogisk hjelp er regulert i opplæringsloven kapittel 5. Etter opplæringsloven § 14-1 første ledd fører fylkesmannen «tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringsloven kapittel 1-16 (kommunepliktene)». Det betyr at fylkesmannen kan føre tilsyn med alle kommunepliktene som knytter seg til regelverket om spesialpedagogisk hjelp.

9.3 Forslaget i høringen

I høringsnotatet la departementet til grunn at overføringen av kommuneplikter fra opplæringsloven til barnehageloven, ikke bør tilsi endringer i det statlige tilsynet med de aktuelle kommunepliktene.

Høringsnotatets forslag om at PP-tjenesten skal hjelpe barnehagene med kompetanse- og utviklingsutvikling vil rettslig sett innebære en ny forpliktelse for kommunen, selv om de fleste PP-tjenester arbeider med dette allerede i dag. Departementet la til grunn i høringsnotatet at PP-tjenestens arbeid med kompetanse- og utviklingsutvikling er viktig for å sikre at barnehagene kan gi et likeverdig barnehagetilbud med høy kvalitet. Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at PP-tjenestens plikt til å hjelpe barnehagene med kompetanse- og utviklingsutvikling, burde være underlagt statlig tilsyn i likhet med PP-tjenestens tilsvarende forpliktelse ovenfor skolene, jf. opplæringsloven § 14-1.

9.4 Høringsinstansenes syn

Et fåtall av høringsinstansene uttaler seg konkret om PP-tjenestens bistand til kompetanse- og utviklingsutvikling skal være omfattet av fylkesmannens tilsyn etter barnehageloven. Blant annet *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Norges Døveforbund og Hørselshemmedes Landsforbund* støtter forslaget om at fylkesmannen skal kunne føre tilsyn med om kommunen som barnehagemyndighet oppfyller den nye plikten.

Fylkesmannen i Østfold uttaler imidlertid at PP-tjenestens bistand til kompetanse- og utviklingsutvikling ikke bør være en del av kommunens oppgaver som barnehagemyndighet, og dermed heller ikke omfattes av fylkesmannens tilsyn etter barnehageloven.

Flere fylkesmannsembeter omtaler behovet for at barnehagemyndigheten bør være underlagt et lovbestemt krav om internkontroll eller forsvarlig system, slik kommunen er det som skoleeier etter opplæringsloven § 13-10.

Fylkesmannen i Vestfold uttaler følgende om kommunens systematiske ansvar for å følge opp sine lovpålagte oppgaver etter barnehageloven:

«Fylkesmannen fører i dag tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, uten et lovfestet krav om forsvarlig system for kommunen på barnehageområdet. Forslaget til endring av barnehageloven kan imidlertid utlede slik krav. Dette gjelder ordlyden «kommunen skal sikre at» i punktet om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne. Det vil også gjelde i punktet om Pedagogisk- psykologisk tjeneste, hvor kommunen har ansvar for at PP-tjenesten bistår barnehagene i systemrettet arbeid.»

9.5 Departementets vurdering

De forslagene som reises i proposisjonen, betyr i hovedsak en overføring av eksisterende kommunale plikter fra opplæringsloven til barnehageloven. Fylkesmannen er gjennom opplæringsloven § 14-1 gitt hjemmel til å føre tilsyn med alle

bestemmelsene i loven, også bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp. I og med at bestemmelsene allerede er underlagt statlig tilsyn, mener departementet det ikke er grunn til å gjøre endringer som medfører at disse kommunepliktene ikke lenger skal være underlagt statlig tilsyn. Lovfestingen av kommunens plikt til å tilrettelegge tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehageloven er ingen ny kommunal plikt, og det legges dermed til grunn at fylkesmannen vil kunne føre tilsyn med denne plikten.

Forslaget om at PP-tjenesten skal bistå barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling, er en ny kommunal plikt. På bakgrunn av føringene i Meld. St. 7 (2009–2010) er det nødvendig å vurdere om denne plikten skal være underlagt statlig tilsyn. Departementet vil peke på at PP-tjenestens arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling er viktig for å sikre at barnehagene gir barna et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet i hele landet. PP-tjenestens arbeid, både med sakkyndige vurderinger og kompetanse- og organisasjonsutvikling, vil være en del av barnehagemyndighetens forvaltningsansvar og oppgaver. Departementet mener at fylkesmannen bør kunne føre tilsyn med om PP-tjenesten følger opp barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling, og ikke kun deres sakkyndighetsarbeid. Dette standpunktet bygger på kunnskap om den betydningen barnehager med høy kvalitet har for barns utvikling. Det vil videre være naturlig at fylkesmannen i eventuelle tilsyn knyt-

tet til tilbudet til barn med særlige behov, kan se på området som et hele. Det betyr at fylkesmannen i sitt tilsyn både kan vurdere om barnet får oppfylt sine individuelle rettigheter, men også hva kommunen og PP-tjenesten har gjort for å styrke det generelle arbeidet med tanke på barn med særlige behov.

Noen av høringsinstansene har etterlyst et krav om internkontroll i barnehageloven. Opplæringsloven § 13-10 andre ledd pålegger kommunene å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp om kravene i opplæringsloven er oppfylt. Gjennom § 14-1 har fylkesmennene kunnet føre tilsyn med om kommunene har et slikt forsvarlig system for å ivareta kravene som stilles til spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring. I høringsnotatet var det ikke foreslått å overflytte kravet til internkontroll fra opplæringsloven til barnehageloven.

I den grad det skal innføres et krav til internkontroll i barnehageloven, må det gjøres en grundig vurdering av hvilke krav i barnehageloven som skal være underlagt internkontroll. Departementet mener en slik eventuell vurdering må gjøres i en egen prosess, og at det ikke er hensiktsmessig å knytte dette til det foreliggende forslaget om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring m.m. Selv om forslaget ikke inneholder et internkontrollkrav knyttet til de nye bestemmelsene i barnehageloven, vil departementet likevel vise til kommunelovens krav til internkontroll, jf. § 23 nr. 3.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

10.1 Forslaget om at PP-tjenesten skal bistå barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling

Departementet har tatt utgangspunkt i at omtrent 200 stillinger på landsbasis oppfyller PP-tjenestens oppgaver for barnehagebarn. I høringsnotatet la departementet til grunn et økt ressursbehov på 27 mill. kroner til PP-tjenestens arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Utgiftsbehovet knyttet til dette forslaget dekkes av anslåtte merinntekter som følge av at fritak i foreldrebetalingen fjernes, jf. pkt. 10.5. Kommuneralammen vil dermed ikke endres ettersom forslagene under ett er tilnærmet nøytrale for kommuneøkonomien. Forslaget om at PP-tjenesten skal hjelpe barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling, medfører derfor ikke økonomiske konsekvenser av betydning.

En del høringsinstanser har stilt spørsmål om departementets vurdering av økonomiske og administrative kostnader er tilstrekkelig til at PP-tjenesten kan bistå barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling, uten at dette går på bekostning av andre oppgaver.

Departementet vil bemerke at de fleste PP-tjenester bistår barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling allerede i dag, selv om dette ikke er eksplisitt fastsatt som en lovbestemt forpliktelse. Departementet vil også understreke at det ikke var meningen å innskrenke PP-tjenestens oppgaver da opplæringsloven ble vedtatt i 1998, og at PP-tjenesten etter den tidligere grunnskoleloven med forskrift var pålagt å gi råd til personalet i barnehagen. Stortinget har ved flere senere anledninger pekt på behovet for at PP-tjenesten arbeider *systemrettet* for å bistå barnehagene.

I tråd med innspill fra en rekke høringsinstanser har departementet avgrenset lovforslaget i forhold til høringsnotatet. Departementet foreslår at PP-tjenestens bistand til kompetanse- og organisasjonsutvikling skal være knyttet til tematikken barn med særlige behov. Departementet mener blant annet at dette innebærer at PP-tjenesten

ikke vil ha behov for å skaffe seg ytterligere kompetanse for å oppfylle lovforslaget.

Departementet vil også vise til at innsparingen for kommunene ved å fjerne fritaket i foreldrebetalingen vil bli noe større enn anslått i høringsnotatet. Nye tall, som kommunene har rapportert i BASIL, viser at fritaket i foreldrebetalingen utgjorde om lag 39 mill. kroner i 2015. Departementet vurderer på denne bakgrunn at endringene i PP-tjenestens lovbestemte oppgaver, blir dekket ved at kommunene får økte inntekter som følge av at fritaket i foreldrebetalingen fjernes.

10.2 Kommunens plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet

Selv om kommunens tilretteleggingsplikt for barn med nedsatt funksjonsevne ikke har fremgått direkte av ordlyden i barnehageloven, har den fulgt forutsetningsvis av barnehageloven og fremgått direkte av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. I barnehageloven fremgår det klart at kommunen har plikt til å oppfylle rett til plass, og at barn med nedsatt funksjonsevne har rett til prioritet i opptaket. Å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, vil kunne innebære økonomiske merkostnader. Det som tidligere var øremerkede midler for slike økonomiske merkostnader, er overført til kommuneralammen. Tilretteleggingsplikten er etter departementets vurdering allerede finansiert. På bakgrunn av at forslaget ikke inneholder en ny kommunal plikt om tilrettelegging, vurderer departementet at forslaget om tilretteleggingsplikt ikke innebærer økonomiske og administrative konsekvenser.

Fylkesmannen var før 2011 klageinstans på vedtak om tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne. Etter dette tilskuddet var det barnehagene som hadde klagerett. Gjennom forslaget vil nå foreldre ha klagerett på kommunens avgjørelse om tilrettelegging av barnehagetilbudet. Dette vil være en ny oppgave for fylkesmannen. På bakgrunn av det lave antallet klager på det

fysiske miljøet i skolen og barnehageområdet generelt, mener departementet at det ikke er grunn til å tro at fylkesmannens nye rolle vil innebære en vesentlig større arbeidsmengde. Departementet vil tilføre embetene 1 mill. kroner på bakgrunn av deres nye oppgave som klageinstans.

10.3 Vedtakets gyldighet ved flytting

Departementet mener at forslaget om at vedtak også skal gjelde i tilflyttingskommunen, vil presere og skjerpe en plikt den enkelte kommune allerede har for å oppfylle rett til spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring for de barna som er bosatt i kommunen. Midler til å oppfylle dette ligger alt i rammen til kommunene. I prinsippet skal barn få et tilbud tilpasset deres behov fra første dag i ny kommune. Tilflyttingskommunen vil etter dette forslaget kunne støtte seg til tidligere vedtak og ha insentiv til raskt å fatte nytt vedtak. Forslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene.

10.4 Krav til sakkyndig vurdering

Det følger allerede av opplæringsloven at PP-tjenesten skal utarbeide sakkyndige vurderinger der loven krever det. En tilsvarende bestemmelse i barnehageloven som gjelder eksisterende krav til sakkyndig vurdering for spesial-

pedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder, innebærer ingen nye forpliktelser for kommunene som må kompenseres økonomisk. En slik regulering i barnehageloven vil heller ikke ha administrative konsekvenser.

10.5 Fritak i foreldrebetalingen

Fritaket i foreldrebetalingen administreres av kommunen og finansieres i rammeoverføringen til kommunen. Barnehagene rapporterer om hvor mange barn i barnehage som har vedtak om rett til spesialpedagogisk hjelp (BASIL-tall). I 2015 var det 7 950 barn i barnehage med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Barna mottar i snitt 15 uketimer spesialpedagogisk hjelp. 2015 var første gang tall på antallet timer spesialpedagogisk hjelp ble innrapportert i BASIL. I rapporteringen for 2015 er det også spurt om hvor mye fritaket i foreldrebetalingen utgjør. Dette er angitt til å utgjøre omtrent 39 mill. kroner. Departementet anslår derfor at forslaget om å fjerne fritaket i foreldrebetalingen for den spesialpedagogiske hjelpen alene vil bety en innsparing på omtrent 39 mill. kroner for kommunene. Departementet har ikke tall som viser hvor mye fritaket grunnet tegnspråkopplæring utgjør. Innsparingen må likevel ses i sammenheng med forslaget om å utvide PP-tjenestens mandat til å omfatte organisasjons- og kompetanseutvikling, som har en antatt kostnad på 27 mill. kroner.

11 Kortere ventetid for barnehageplass

Retten til barnehageplass er blitt en viktig offentlig tjenesteytelse. Forskning viser at å gå i en god barnehage er positivt for barnets utvikling, og at barnehagedeltakelse har en positiv virkning på lang sikt. Det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å sette inn ressurser og tiltak tidlig i stedet for å måtte iverksette kompensierende tiltak når barnet er blitt eldre. Dette forslaget vil bety at flere barn får muligheten til å begynne i barnehage det året de fyller ett år.

11.1 Lovforslagets bakgrunn

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2016 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak (Innst. 2 S (2015–2016)):

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endring i barnehageloven § 12a slik at barn som fyller ett år, senest innen utgangen av oktober det året det søkes om barnehageplass, etter søknad har rett til å få plass i barnehagen fra fylte ett år i samsvar med denne loven med forskrifter. Barn født før 1. september skal få plass innen utgangen av august som i dag.»

Regjeringen har i sin politiske plattform uttrykt at den vil arbeide for økt fleksibilitet i barnehageopptaket. Barnehagen er en viktig samfunnsinstitusjon som berører svært mange. Retten til barnehageplass gir barn en mulighet til å delta i et fellesskap og få mulighet til å utvikle seg uavhengig av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon. For mange foreldre er retten til barnehageplass avgjørende for deres økonomi og organisering av hverdagen. Regjeringen ønsker å legge til rette for at flere barn tidligere kan benytte seg av retten til barnehageplass. Regjeringen foreslår derfor å gi flere barn rett til plass ved å redusere ventetiden for foreldre med barn født i september eller oktober.

11.2 Gjeldende rett og forslag i høringsnotatet

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

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

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.»

Barnet har rett til barnehageplass i den kommunen barnet er bosatt. Retten forutsetter at barnets foreldre eller foresatte har søkt om barnehageplass innen søknadsfristen. Dersom foreldrene ikke søker eller takker nei til plass på det tidspunktet barnet har rett til plass, vil barnet etter søknad ha rett til plass ved neste barnehageopptak. Barnehageloven forutsetter at deler av utgiftene til barnehageplassen dekkes gjennom foreldrebetalingen. Det er likevel ikke slik at ethvert betalingsmislighold fører til at barnet mister retten til barnehageplass. Ved betalingsmislighold og oppsigelse vil foreldre kunne søke om plass ved neste opptak. Kommunen er da pliktig til å tilby barnet en barnehageplass, uavhengig av om det er uoppgjorte betalingsforpliktelser knyttet til en tidligere barnehageplass.

Barn av asylsøkere har ikke rett på barnehageplass før det både er fattet vedtak om oppholdstillatelse og foreldrene og barna er varig bosatt i en kommune. Det er altså 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.

Det følger av barnehageloven § 12a tredje ledd at kommunene skal ha minst ett barnehageopptak i året. Dette er en minimumsforpliktelse. Kommunene står fritt til å ha flere kommunale opptak i

året enn det som følger av lovens minstekrav. Det fremgår av samme bestemmelse at det er bostedskommunen som fastsetter søknadsfristen til opptaket. Barnehageloven § 12 og forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage regulerer nærmere hvordan opptaket skal skje.

I høringsnotatet ble det foreslått et nytt andre ledd i § 12a med følgende ordlyd:

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

Det ble foreslått at retten etter andre ledd inntre den måneden barnet fyller ett år. Det ble presisert at kommunene og barnehagene kunne velge å tilby plass allerede i august for de barna som var født i september eller oktober året før. Av hensyn til foreldrene og barna, ble det foreslått at foreldrene selv måtte kunne velge om barnet skulle starte i august eller i den måneden barnet fyller ett år. I høringsnotatet ble det påpekt at foreldrene kun ville være pliktige til å betale foreldrebetaling fra den måneden barnet faktisk begynner i barnehagen.

Departementet bemerket at forslaget ville ha noen konsekvenser med tanke på bemanning utover minstekravet i forskriften om pedagogisk bemanning:

«Hvis kommunen velger å ikke tilby plass i august for barn født i september/oktober, eller foreldrene ikke ønsker å benytte plassen før i september/oktober, må barnehagene i perioden august til oktober ha en høyere tetthet av barnehagelærere enn minimumskravet som ligger i pedagognormen for å kunne ta imot barn i løpet av september/oktober. Eventuelt må barnehagen ansette flere personer fortløpende i september og oktober dersom det kommer nye barn utover høsten. En høyere tetthet av ansatte i august/september vil likevel være en fordel med tanke på kvaliteten i barnehagene. I august vil det være mange nye barn i de fleste barnehager. Flere barnehagelærere og ansatte per barn, kan bidra til bedre muligheter til å følge opp alle barn i en tilvenningsfase.»

Når det gjelder de økonomiske og administrative konsekvensene, ble det uttalt:

«Departementet anslår at endringen av rettighetsbestemmelsen vil gi om lag 9 600 flere

ettåringer rett til barnehageplass det året de fyller ett år. Dekningsgraden for ettåringer med rett til plass er i dag 78 prosent, noe som tilsier at det vil være behov for 7 500 plasser dersom det antas samme dekningsgrad for ettåringer født i september og oktober. Per 15. desember 2014 gikk om lag 9 150 ettåringer født etter 31. august i barnehage. Mange av plassene som kreves for å utvide retten til plass, er dermed allerede etablert og finansiert av staten. Videre er det gjennom statsbudsjettene for 2015 og 2016 bevilget til sammen 740 mill. kroner (2016-kroner) til 3 400 flere småbarnsplasser. Departementet vurderer på bakgrunn av dette at den foreslåtte forkortede ventetiden til barnehageplass for barn født i september og oktober, allerede er finansiert fra statens side.

Dersom foreldre til barn født i september eller oktober velger å benytte plassen først i september eller oktober året etter, betyr det at kommunen ikke mottar foreldrebetaling fra august og frem til oppstart i september eller oktober. I praksis vil barnehagene ofte måtte ha en bemanning allerede i august som er tilstrekkelig ut i fra antallet barn som kommer inn i barnehagen i løpet av september og oktober. Det betyr at barnehagene vil ha utgifter til plasser som ennå ikke er tatt i bruk. Gjennom bevilgningene i statsbudsjettet er det indirekte tatt høyde for tapt foreldrebetaling i og med at kapasiteten som staten har finansiert, er større enn den som kreves for å gi barn født i september og oktober rett til plass fra fylte ett år.»

11.3 Høringen og departementets vurdering

Det er 93 instanser som har gitt hørings svar innen fristen. Av de som har gitt høringsinnspill, støtter tilnærmet alle forslaget om kortere ventetid for barnehageplass. Fem av hørings svarene støtter ikke forslaget.

Av de høringsinstansene som har avgitt svar, er det mange som har merknader til innholdet i forslaget. Dette gjelder særlige de økonomiske og administrative konsekvensene. Det er videre en del instanser som har foreslått alternative muligheter å gjennomføre opptaket på. Mange instanser har også påpekt at forslaget kun løser problemene for foreldre med barn født i september og oktober. Flere av instansene mener at retten til barnehageplass bør gjelde alle barn som er fylt ett år, uavhengig av når på året de er født.

11.3.1 Opptaket

I høringsnotatet ble det foreslått at det skulle være opp til kommunen å bestemme hvordan opptaket av barna født i september eller oktober, skulle organiseres. Det ble foreslått at kommunene kunne velge å tilby disse barna plass allerede i løpet av august. Det ble likevel presisert at foreldre ikke ville miste plassen dersom de takket nei til oppstart i august, og heller ønsket oppstart i den måneden barnet fyller ett år. Noen høringsinstanser er kritiske til dette og viser til at kommunene og de private barnehagene da kan risikere å ikke få foreldrebetaling for august og september. *IBID SA* uttaler blant annet:

«Det er også et problem at ved dagens tilskuddsordning vil økte utgifter ved ledige plasser i august og september i kommunale barnehager, først bli kompensert private barnehager to år senere siden tilskuddet beregnes ut fra kommunalt regnskap 2 år tilbake. Det bør derfor vurderes at det i overgangsfasen til at kommunalt tilskudd har tatt opp i seg utgiftene til ledige plasser i august og september, gis en kompensasjon til private barnehager som kan dokumentere lavere inntekter på grunn av manglende foreldrebetaling i august og september.»

Departementet har vurdert om også foreldre med barn født i september og oktober må takke ja til plass fra august dersom de tilbys plass da, og at de eventuelt må vente til neste hovedopptak dersom de ikke ønsker oppstart i august det året barnet fyller ett år. I likhet med høringsnotatet foreslår departementet å ikke gi kommunen mulighet til å kreve oppstart og foreldrebetaling fra og med august for foreldre med barn født i september eller oktober, med mindre foreldrene selv ønsker oppstart da. En «tvungen» oppstart i august vil bety at deler av forslaget kostnad vil bli lagt på foreldrene. Som departementet viser til i de økonomiske og administrative konsekvensene, er kommunene indirekte finansiert også for tapet av foreldrebetaling.

Noen høringsinstanser har påpekt at den foreslåtte løsningen i høringsnotatet vil føre til at private barnehager i forbindelse med hovedopptaket i august vil ta inn barn som ikke har rett til barnehageplass, det vil si barn født i november og utover. *Trondheim kommune* uttaler blant annet:

«Trondheim kommune mener at den foreslåtte lovendringen kan medvirke til at enkelte, særlig små, private barnehager velger å ta inn til

barn uten lovfestet rett født i november og senere, på bekostning av barn med lovfestet rett født i september og oktober. Dette skyldes at barnehagene ikke kan kreve foreldrebetaling før i september eller oktober dersom foreldrene ikke ønsker plass før den måneden barnet fyller ett år. For barn uten lovfestet rett kan barnehagen derimot kreve at foreldre må betale for barnehageplassen fra barnehageårets start i august dersom plassen tilbys og aksepteres fra august. Dette betyr imidlertid ikke at plassen må tas i bruk fullt ut fra samme tidspunkt. Det vises her til tolkningsuttalelse fra Utdanningsdirektoratet datert 2.9.2013 (vedlegg) som stadfester at det ikke er krav til at tildelte barnehageplasser tas i bruk fullt ut for at barnehagen skal motta kommunalt tilskudd for plassen, dersom foreldre er i foreldrepermisjon eller lignende.»

Departementet ser at det er en potensiell risiko for at private barnehager tilbyr plass til barn født i november eller senere, for å sikre seg foreldrebetaling fra og med august. Departementet tror likevel ikke at dette vil være et stort problem, da de færreste foreldre med barn født i november eller senere vil takke ja til barnehageplass fra august. Barnet vil da være svært ungt, og de fleste foreldre vil være i permisjon. De private barnehagene har videre ikke rett på tilskudd til plasser som ikke er i bruk. Når det gjelder tolkningen som Trondheim kommune viser til, så knytter denne seg til tilfellene hvor foreldrene av ulike grunner ikke kan ta i bruk plassen *fullt ut*. Dersom den private barnehagen tilbyr plasser til foreldre med barn født i november eller senere, er det meget sannsynlig at disse plassene ikke skal tas i bruk før oktober eller senere. Den private barnehagen vil da ikke ha rett på tilskudd for disse tomme plassene, selv om foreldrene betaler foreldrebetaling. Departementet vil likevel vise til at kommunene kan velge å gi tilskudd utover det som følger av forskriften. Kommunen kan derfor velge å gi tilskudd for plasser som ikke er tatt i bruk, men som vil bli tatt i bruk i løpet av september eller oktober. Gjennom en slik praksis vil kommunene sikre at de private barnehagene bidrar til å oppfylle forslaget om kortere ventetid.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) har også uttalt seg om de økonomiske konsekvensene av forslaget og tilskudd for tomme plasser. De uttaler blant annet:

«Endringen i barnehagelovens § 12 a medfører at barn som fyller ett år i løpet av september og

oktober først vil ha lovfestet rett til plass fra den datoen de fyller ett år. Dette betyr i realiteten at noen barnehager vil måtte drifte med ledige plasser midlertidig de første månedene av barnehageåret, mens man mest sannsynlig er normalt bemannet.

Som følge av lovendringen må det foretas endringer i finansieringssystemet. Endringene må sikre at barnehager får kompensert/refundert alt inntektsbortfall forbundet med å skulle ta opp barn med lovfestet rett fra september eller oktober, og som ikke ønsker å ta plassen i bruk allerede fra august. Dette for å sikre at barn født i månedene september og oktober likebehandles med andre barn i hovedopptaket og for at foreldre med barn født i september og oktober skal slippe å betale for barnehageplass dersom de ikke selv ønsker å disponere plassen fra starten av barnehageåret.

Ovennevnte er også viktig i forhold til at det ikke skal oppstå konflikter og konkurranse om hvilke barn som skal tilbys plass ut fra når de er født. Reglene for tilskudd til private barnehager må derfor justeres slik at man sikrer at private barnehager som går med tomme plasser de første månedene av nytt barnehageår kompenseres fullt ut for inntektsbortfallet. Dette betyr at kommunene vil måtte gi en finansiering som tar hensyn til både tappt oppholdsbetaling, i tillegg til ordinært, kommunalt tilskudd.

I kommuner hvor man praktiserer forskriftens minimumskrav angående antall rapporteringstidspunkter for private barnehager, dvs. kun 15. desember, så vil nødvendig endring i finansieringssystemet bestå i at kommunene må dekke barnehagenes inntektsbortfall i de tilfeller de tar opp barn som ikke starter før i september eller oktober. Ordinært kommunalt tilskudd vil allerede være utbetalt, forutsatt at de aktuelle barnehagene ikke hadde ledige barnehageplasser per 15. desember, gjennom at man har fått utbetalt helårstilskudd for hele barnegruppen. Dette betyr implisitt at barn som tas opp i forbindelse med nytt barnehageår overtar tilskudd fra hhv. 3-åringer som flyttes over til storbarnsavdeling eller 6-åringer som slutter i barnehage for å begynne på skole.

Kommuner som gjennom lokale retningslinjer har vedtatt flere rapporteringstidspunkter, må gjennom et justert regelverk pålegges å yte kommunalt tilskudd og foreldrebetaling for de barnehageplassene som er bundet opp av barn som fyller ett år i løpet av september og oktober og hvor foreldrene ikke ønsker å ta plassen i bruk tidligere.»

Departementet ser at forslaget vil kunne ha konsekvenser for finansieringsordningen for private barnehager. Departementet vil derfor gi Utdanningsdirektoratet i oppdrag å vurdere behovet for endringer i forskriften om tildeling av tilskudd til private barnehager.

11.3.2 Foreldrebetaling

En del av høringsinstansene har påpekt at forslaget kan bety at kommunene og de private barnehagene ikke vil motta foreldrebetaling i månedene september og oktober for de plassene som er reservert for barna født i disse månedene. Noen av høringsinstansene mener at de private barnehagene må bli kompensert for dette. *IBID SA* uttaler blant annet:

«Utfordringer knyttet til at plasser kan stå ledig i perioden august til oktober kan føre til at barnehager mister inntekter fra foreldrebetaling i opptil 2 måneder. Med en foreldrebetaling som tilsvarer makspris på 2655 kroner i måneden vil dette i verste fall kunne utgjøre 5310 kroner for en plass, forutsatt at barnet begynner i oktober og betaler full foreldrebetaling for oktober. Tar barnehagen opp flere barn som starter i oktober vil tapet av foreldrebetaling kunne utgjøre en betydelig sum for små private barnehager. Konsekvensene for en liten privat 2 avdelingsbarnehage med 27 barn, vurderes som større enn den vil være for en kommune med flere og større barnehager. Selv om kommunen vil ha høyere utgifter per plass som resultat av dette, og dermed på sikt må øke tilskudd til private barnehager, vil det forholdsmessige tapet av foreldrebetaling være større for en liten privat barnehage enn for en kommune med flere barnehager og mange barn.»

Dampsga barnehage AS uttaler:

«Vi ser det ukomplisert å utvide grensen for lovbestemt rett til barnehageplass for barn født også september og oktober forutsatt at økonomisk kompensasjon for tappt foreldrebetaling fra 1. august er på plass fra kommunen / stat.

Forslaget betyr at både kommunale og private barnehager vil kunne ha ledige plasser i august og september som de ikke mottar foreldrebetaling for.»

I de tilfellene hvor de private barnehagene holder av plasser fra august og frem til september/oktober, betyr det at de ikke vil motta foreldrebetaling

for denne perioden. Det samme gjelder kommunale barnehager. Det betyr at de utgiftene som kommunen har til tomme plasser på sikt vil påvirke tilskuddet til de private barnehagene, og den manglende foreldrebetalingen vil bli kompensert.

I høringsnotatet er det foreslått at retten til barnehageplass skulle gjelde «innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år». I proposisjonen er ordlyden foreslått endret til «rett til å få plass i barnehage fra den måneden barnet fyller ett år». Ordlyden er da mer lik nåværende § 12a første ledd, som gir barnet rett til plass «fra august». I høringen er det stilt spørsmål ved om foreldre som blir tilbudt plass fra den første i den måneden barnet fyller ett år, kan pålegges å ta imot plassen og betale foreldrebetaling fra dette tidspunktet, eller om de har rett til å vente til den dagen barnet fyller ett år. Kommunens plikt er å tilby plass «fra den måneden barnet fyller ett år» eller «fra august». Departementet mener dette betyr at kommunens forpliktelse begrenser seg til å tilby oppstart i barnehage i løpet av august eller i løpet av den måneden barnet fyller ett år (barn som fyller ett år i september eller oktober). Det er opp til barnehagen eller kommunen å fastsette hvilken dag i løpet av måneden barnet kan starte opp. Foreldre vil være pliktige til å betale foreldrebetaling fra den oppstartdatoen som er fastsatt av kommunen eller barnehagen, forutsatt at denne er i løpet av den måneden barnet fyller ett år (barn som fyller ett år i september eller oktober).

11.3.3 Opptakskriterier i private barnehager

Høringsnotatet omhandlet ikke spørsmålet om private barnehager skal pålegges å prioritere opptak av barn med rett til plass fremfor barn uten rett til plass. Det er likevel noen høringsinstanser som har uttrykt ønske om at det må komme på plass regler som hindrer de private barnehagene å ta inn barn uten rett til plass fremfor barn med rett til plass. KS uttaler blant annet:

«KS vil understreke urimeligheten ved at private barnehager ikke kan forpliktes å ta inn kan ta inn barn med rett til plass fremfor barn uten rett til plass. Kommunene har ansvaret for at alle barn med rett til barnehageplass får det innen fristen, samtidig som de i realiteten kun har mulighet til å benytte seg av de kommunale barnehageplassene til å oppfylle denne plikten. Det gjeldende regelverket fører til at hovedopptaket blir uforutsigbart for kommunene og det vanskeliggjør planlegging av opptaket og fordelingen av barnehageplasser. KS mener at ikke-

kommunale barnehager i likhet med de kommunale må pålegges å tilby plass til barn med lovfestet rett foran barn uten lovfestet rett.»

Bergen kommune uttaler:

«Byrådet vil anmode lovgiver om å pålegge private barnehager, i likhet med kommunale, å tilby plass til barn med lovfestet rett framfor barn uten lovfestet rett til barnehageplass.»

Departementets forslag i høringsnotatet knyttet seg ikke til de private barnehagenes frihet til å ha egne opptakskriterier. Departementet vil vise til at denne friheten sikrer fleksibiliteten i opptaket og muligheten for videre drift av for eksempel bedriftsbarnehager eller foreldredrevne barnehager. Departementet har forståelse for at de private barnehagenes mulighet til å ta inn barn uten rett til plass kan komplisere dimensjoneringen av kommunens barnehagetilbud. Dette problemet vil likevel bli mindre gjennom forslaget. Forslaget betyr at det vil bli færre barn uten rett til plass, og andelen barn uten rett til plass i private barnehager vil dermed bli mindre.

11.3.4 Fastsettelse av frist for opptaket

I høringsnotatet ble det foreslått å fjerne bestemmelsen om at kommunen må ha minimum ett hovedopptak i året, og at kommunen setter søknadsfrist. Departementet uttalte blant annet:

«Praksis viser at de fleste barn tas inn gjennom hovedopptaket, men at både kommunene og de private barnehagene har løpende opptak gjennom året. Departementet mener regelen om ett hovedopptak er unødvendig. Hvordan opptaket organiseres bør være overlatt til kommunen. Gjennom bestemmelsen om rett til barnehageplass, er barn sikret plass innen en bestemt frist. Kommunene er således uavhengig av bestemmelsen om «ett hovedopptak», pliktige til å sørge for plass innen den lovfestede retten inntrer. Departementet foreslår derfor å fjerne bestemmelsen om at kommunen skal ha minimum ett opptak i året, jf. § 12a tredje ledd første setning. Det betyr at det ved eventuelle fremtidige endringer i når retten til barnehageplass inntreier, ikke er nødvendig å tallfeste antall opptak kommunen må ha. Departementet foreslår også å fjerne § 12a tredje ledd andre setning om at «Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen.» Departementet mener barnehageopptaket er godt etablert i kommunen og at det er

åpenbart at kommunen fastsetter søknadsfristen. Departementet mener derfor at bestemmelsen om at kommunen fastsetter søknadsfrist, er unødvendig.»

Noen høringsinstanser har uttalt at de fortsatt ønsker en bestemmelse som fastslår at kommunene skal sette en frist for søknad om barnehageplass. *Molde kommune* uttaler blant annet:

«*Hovedopptak og søknadsfrist* Kommunen mener det er viktig å opprettholde dagens lovtekst § 12 a tredje ledd:

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

Selv om ordningen er godt implementert i kommunene, er dette en sentral stadfesting.

Ut av høringsnotatet er det vanskelig å lese om fjerning av setningene kan bety at foreldre kan kreve at rett til plass innfris uavhengig av når det er søkt om barnehageplass. Videre at retten til plass ikke lenger skal knyttes til en søknadsfrist. Med dagens ordning må det søkes innen en frist for å få rett til barnehageplass. Den ordningen mener kommunen må opprettholdes. For å planlegge tilbud og ansettelser må barnehagemyndighet og eier ha oversikt over behovet i rimelig tid i forkant.»

Moss kommune uttaler:

«Imidlertid ønsker Moss kommune å opprettholde bestemmelsen i lovens § 12a tredje ledd om at det skal være ett opptak i året og at kommunen fastsetter søknadsfristen. Dette er en forutsigbar regel å forholde seg til for foresatte, barnehageeiere og kommunen.

Spesielt nåværende § 12a tredje ledd andre setning om at kommunen fastsetter søknadsfrist bør opprettholdes. Ved å fjerne denne bestemmelsen fra lovteksten kan det være vanskelig for brukerne å forstå at man må forholde seg til en søknadsfrist. At kommunen fastsetter søknadsfrist er en sentral bestemmelse som bør framkomme i lovteksten. Slik lovteksten nå er foreslått, kan det se ut til at retten til barnehageplass er absolutt, uavhengig av når man søker.»

Noen høringsinstanser støtter forslaget fra høringsen. *Tromsø kommune* uttaler blant annet:

«Tromsø kommune støtter departementets forslag om at nåværende § 12a tredje ledd opp-

heves. Så lenge forslaget ikke medfører endringer av føringene i § 12 om samordnet opptaksprosess i kommunen, vurderes behovet for bestemmelsene i § 12a tredje ledd som unødvendig.»

Departementet er delvis enig med de høringsinstansene som mener at bestemmelsen om at «Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen.», gir foreldre en indikasjon på at de må forholde seg til en søknadsfrist fastsatt av kommunen. Det kommer likevel klart frem av nåværende § 12a første ledd og forslaget at retten til barnehageplass forutsetter en søknad. Departementet har i forslaget foreslått å videreføre bestemmelsen om at kommunen fastsetter søknadsfrist for opptaket. Departementet foreslår å fjerne bestemmelsen om at kommunen skal ha et hovedopptak. Dette er en etablert praksis som ikke trenger å reguleres. Mange kommuner praktiserer et løpende opptak. Slik bestemmelsen er utformet i dag, kan det se ut som det er et krav til at opptaket i barnehagene kun skjer gjennom en hovedopptaksordning. Det er ikke fra statlig hold ønskelig å legge føring for organiseringen av opptaket eller på noen måte avskjære muligheten for løpende opptak.

11.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet anslår at endringen av rettighetsbestemmelsen vil gi om lag 9 600 flere ettåringer rett til barnehageplass det året de fyller ett år. Dekningsgraden for ettåringer med rett til plass er i dag 78 prosent, noe som tilsier at det vil være behov for 7 500 plasser dersom det antas samme dekningsgrad for ettåringer født i september og oktober. Ved overgangen til rammefinansiering i 2011 ble midler til finansiering av alle plasser som var i drift på det tidspunktet, lagt inn i rammetilskuddet. Dette inkluderte midler til plasser for barn uten lovfestet rett til plass som var i drift ved utgangen av 2010. Per 15. desember 2014 gikk om lag 9 150 ettåringer født etter 31. august i barnehage. Mange av plassene som kreves for å utvide retten til plass, er dermed allerede etablert og finansiert av staten. Videre ble det i statsbudsjettet for 2015 bevilget 333 mill. kroner til 3 400 flere småbarnsplasser. Ytterligere 400 mill. kroner ble lagt inn i budsjettet for 2016 for å dekke helårseffekten av disse plassene. Departementet vurderer på bakgrunn av dette at den foreslåtte forkortede ventetiden til barnehageplass for barn født i

september og oktober, allerede er finansiert fra statens side.

Dersom foreldre til barn født i september eller oktober velger å benytte plassen først i september eller oktober året etter, betyr det at kommunen og barnehagen ikke mottar foreldrebetaling fra august og frem til oppstart i september eller oktober. I praksis vil barnehagene ofte måtte ha en bemanning allerede i august som er tilstrekkelig ut ifra antallet barn som kommer inn i barnehagen i løpet av september og oktober. Det betyr at barnehagene vil ha utgifter til plasser som ennå ikke er tatt i bruk. Gjennom bevilgningene i statsbudsjettet til kommunene er det indirekte tatt høyde for tapt foreldrebetaling i og med at kapasiteten som staten har finansiert, er større enn den som kreves for å gi barn født i september og oktober rett til plass fra fylte ett år.

De foreslåtte endringene vil påvirke både de kommunale og de private barnehagene. Siden tilskuddet til de private barnehagene beregnes på grunnlag av utgiftene i de kommunale barnehagene for regnskapsåret to år før tilskuddsåret, vil det i tilskuddsberegningen på sikt bli tatt høyde for utgiftene knyttet til en eventuelt høyere tetthet av ansatte i de private barnehagene i august/september, gitt at det også er en høyere tetthet av ansatte i de kommunale barnehagene disse månedene. Private barnehager har etter gjeldende regelverk ikke krav på å få dekket tapt foreldrebetaling gjennom det kommunale tilskuddet. Departementet vil derfor be Utdanningsdirektoratet vurdere om det er behov for å gjøre endringer i forskrift om tilskudd til private barnehager som følge av endringen i rettighetsbestemmelsen.

Departementet vil etter implementering av lovendringene vurdere hvordan disse slår ut på utgif-

tene per barnehageplass og forholdet mellom utgiftene i offentlige og private barnehager. Dersom effektene viser seg å være betydelige, vil departementet vurdere om det vil være hensiktsmessig å gjøre justeringer i utformingen av retten til barnehageplass eller tilskuddsordningen.

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

Forslaget om endringer i retten til plass betyr at kommunene må endre sine opptaksprosedyrer, og at foreldre med barn født i september eller oktober vil kunne velge oppstart i september eller oktober. Departementet mener likevel endringen ikke vil ha vesentlig administrative konsekvenser for kommunene. De fleste kommunene er vant til å håndtere søknader og oppstart gjennom hele året, og det bør være forholdsvis enkelt for kommunen å også håndtere søknader om opptak i september og oktober. Frist for søknad om plass i september og oktober vil kunne være lik som opptaket i august, og søknadene kan håndteres sammen med de øvrige søknadene om plass fra august.

Departementet foreslår at forslaget om kortere ventetid for barnehageplass, skal tre i kraft straks etter sanksjonering.

12 Merknader til bestemmelsene

Til ny § 9 b:

I Prop. 33 L (2015–2016) er det foreslått ny § 9 b i barnehageloven hvor det listes opp hvilke vedtak og tilhørende hjemler som er underlagt statlig klagesaksbehandling. Under forutsetning av at forslaget i nevnte proposisjon vedtas av Stortinget, vil bestemmelsen gjennom denne proposisjonen endres ved at §§ 19 e, 19 f, 19 g og 19 h også inntas i § 9 b.

Til § 12 a andre ledd

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

Tidligere bestemmelse om at kommunen minimum skal ha ett hovedopptak i året, oppheves. Det er opp til kommunen å organisere opptaket til barnehage.

Til ny § 19 a:

Første ledd fastslår at det er en individuell rett til spesialpedagogisk hjelp. Vilåret for at barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp er at barnet har særlige behov for slik hjelp. Å avgjøre om et barn har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp er en skjønnsmessig vurdering. Særlige behov innebærer at barnets behov må være mer omfattende enn det behovet barn på samme alder vanligvis har. Det er ingen nedre aldersgrense for rett til spesialpedagogisk hjelp. Når foreldrene ber om spesialpedagogisk hjelp for sitt barn, må kommunen sørge for at PP-tjenesten utarbeider en sakkyndig vurdering, og at det deretter fattes et vedtak.

Andre ledd fastsetter formålet med spesialpedagogisk hjelp. Spesialpedagogisk hjelp skal

gi barnet tidlig hjelp og støtte. Formålet med hjelpen er at den skal bidra til barnets utvikling og læring, og må ses i sammenheng med formålet for barnehagens innhold og oppgaver. Hjelpen skal bidra til at barnet blir bedre rustet til å starte på skolen, og at barnet får nødvendig hjelp slik at barnets vansker blir avhjulpet på et tidlig tidspunkt.

Tredje ledd fastslår at spesialpedagogisk hjelp skal gis til barnet direkte eller i gruppe. Spesialpedagogisk hjelp kan omfatte ulike tiltak, for eksempel språklige, motoriske eller sosiale hjelpetiltak. Hjelpen kan også inneholde bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Hvilke tiltak den spesialpedagogiske hjelpen skal inneholde, vil avhenge av hvilke behov barnet har. Spesialpedagogisk hjelp omfatter et videre spekter av hjelpetiltak enn spesialundervisning. Tilbud om foreldrerådgivning skal alltid inngå i den spesialpedagogiske hjelpen. Spesialpedagogisk hjelp kan for eksempel dreie seg om støtte til språklig, sosial eller motorisk utvikling, som er grunnleggende for barnets trivsel og helhetlige utvikling. Spesialpedagogisk hjelp omfatter også språkstimuleringstiltak, både for språkutvikling generelt og for norskferdigheter spesielt, dersom barnet har et særlig behov for dette.

Fjerde ledd fastslår at det er kommunen som er forpliktet til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder bosatt i kommunen. Med bosatt menes folkeregistrert adresse. I opplæringsloven fremgikk denne plikten av § 13-1 første ledd.

Femte ledd oppstiller et unntak fra hovedregelen som følger av fjerde ledd. Fylkeskommunen er ansvarlig for å oppfylle rett til spesialpedagogisk hjelp for barn som er i institusjon etter barnevernloven og for barn som er i helseinstitusjon. I opplæringsloven fremgikk denne plikten av § 13-1 første ledd andre punktum, § 13-2 og § 13-3 a.

Sjette ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift med utfyllende regulering av ansvaret for utgifter til spesialpedagogisk hjelp, hvem som er bosatt i kommunen, refusjon av andre kommuners eller fylkeskommuners utgifter til spesial-

pedagogisk hjelp, fylkeskommunens ansvar for å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn i institusjon etter vedtak etter barnevernloven, og fylkeskommunens ansvar for å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn som er pasient i helseinstitusjon eid av regionalt helseforetak eller i privat helseinstitusjon med avtale med regionalt helseforetak. Bestemmelsen er ment å gi lovhjemmel til å kunne gi forskrift som kan inneholde regulering tilsvarende opplæringsloven §§ 13-2 og 13-3 a og forskrift til opplæringsloven § 18-1. I opplæringsloven fremgikk forskriftsadgangen av § 13-1 andre ledd. Forskriftsadgangen var benyttet til å gi § 18-1 i forskrift til opplæringsloven, denne bestemmelsen henviste til opplæringsloven §§ 13-2 og 13-3 a.

Til ny § 19 b:

Første ledd innebærer at både melding til PP-tjenesten og vedtak om spesialpedagogisk hjelp er betinget av samtykke fra barnets foreldre. I opplæringsloven fremgikk denne plikten av § 5-7 andre ledd, jf. § 5-4 andre ledd.

Andre ledd innebærer at kommunen har plikt til å utforme tilbudet om spesialpedagogisk hjelp så langt som mulig i samarbeid med barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn. Kommunen må i dette arbeidet blant annet se hen til barnets rett til medvirkning, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 12 og barnehageloven § 3. Forarbeidene til opplæringsloven § 5-7 andre ledd, jf. § 5-4 tredje ledd, vil fortsatt være av relevans.

Tredje ledd fastslår at den som gir hjelpen, én gang i året skal utarbeide en oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har fått og en vurdering av denne. Forarbeidene til opplæringsloven § 5-7 andre ledd, jf. § 5-5 andre ledd, vil fortsatt være av relevans. I årsrapporten må det gjøres en evaluering av hjelpen barnet har fått og om den fungerer. Evalueringen skal gi grunnlag for eventuelt å justere arbeidet, enten det gjelder innhold, arbeidsmåter, organisering eller metoder. Det er den som gir hjelpen og som har den løpende kontakten med barnet, som har ansvaret for å utarbeide rapporten. Dette kan være kommunen dersom de benytter eget personale. Dersom hjelpen gis av barnehagens eget personale, er det barnehagen som har ansvaret for å utarbeide rapporten.

Fjerde ledd regulerer i hvilke tilfeller barneverntjenesten har rett til å ta avgjørelser om spesialpedagogisk hjelp på vegne av barnet. Dette tilsvarende opplæringsloven § 15-6. Forarbeidene til denne bestemmelsen er dermed av relevans.

Til ny § 19 c:

Første ledd innebærer at PP-tjenesten skal utarbeide sakkyndig vurdering i de tilfeller barnehageloven krever at dette er nødvendig. Dette gjelder tilsvarende det kravet som fremgår av opplæringsloven § 5-6 andre ledd andre punktum. PP-tjenesten kan innhente hjelp til å utarbeide den sakkyndige utredningen, for eksempel fra Statped.

Andre ledd fastsetter en plikt for PP-tjenesten til å bistå barnehagen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov. Bistand fra PP-tjenesten skal bidra til helhet og sammenheng i det spesialpedagogiske arbeidet og styrke PP-tjenestens forebyggende funksjon og arbeidet med tidlig innsats i barnehagen. Ordlyden «barn med særlige behov» angir en tematisk ramme for PP-tjenestens forpliktelse. PP-tjenestens bistand er ikke begrenset til barnehager som har konkrete barn med særlige behov eller barn som har fått vedtak om spesialpedagogisk hjelp, men kan gjelde samtlige barnehager som PP-tjenesten vurderer kan ha behov for bistand. PP-tjenesten fastsetter det nærmere omfanget og innholdet. Det presiseres også at det er barnehageeier som har ansvaret for kompetanse- og organisasjonsutvikling. Det er ingen *rett* for barnehagen å få bistand, og barnehagen har heller ikke *plikt* til å motta bistand. Dersom PP-tjenestens bistand med kompetanse- og organisasjonsutvikling innebærer at barnehagen skal dele personopplysninger, krever dette samtykke fra barnets foreldre.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om andre oppgaver til PP-tjenesten. I opplæringsloven fremgikk forskriftshjemmelen av § 5-6 annet ledd.

Til ny § 19 d:

Første ledd innebærer at det må foreligge en sakkyndig vurdering før kommunen eller fylkeskommunen kan fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I opplæringsloven fremgikk kravet om sakkyndig vurdering av § 5-3 første ledd. Forarbeidene til denne bestemmelsen er av relevans. Den sakkyndige vurderingen må ta utgangspunkt i barnets behov. PP-tjenesten har ansvaret for den sakkyndige vurderingen. Den sakkyndige vurderingen består av en utredning av barnets behov og en tilrådning av hvilken hjelp som bør gis barnet. PP-tjenesten skal innhente bistand fra andre faginstanser til arbeidet med utredningen dersom PP-tjenesten ikke har tilstrekkelige fagkunnska-

per. Bistand kan innhentes fra for eksempel Statped, barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) eller andre helsetjenester. Det må foreligge samtykke fra foreldrene til dette. På bakgrunn av utredningen utarbeider PP-tjenesten en tilrådning som inneholder en anbefaling av hvilken hjelp barnet bør motta.

Andre ledd inneholder en konkretisering av innholdet i den sakkyndige vurderingen. Opplistingen er ikke uttømmende. PP-tjenesten vil ha adgang til å utrede og ta standpunkt til andre relevante hensyn av betydning for å avklare barnets behov for spesialpedagogisk hjelp og hvilket tilbud barnet trenger. For barn som går i barnehage, skal PP-tjenesten vurdere om barnets barnehage har nødvendige ressurser og kompetanse til å avhjelpe barnets behov innenfor det ordinære barnehage-tilbudet. Forhold som andelen barnehagelærere, voksnetthet og sykefravær kan være relevant i vurderingen.

Tredje ledd gir departementet adgang til å gi forskrift om den sakkyndige vurderingen.

Til ny § 19 e:

Første ledd presiserer at det er kommunen, eller i unntakstilfellene fylkeskommunen, som har kompetanse til å behandle saker om spesialpedagogisk hjelp og fatte vedtak. Forarbeidene til opplæringsloven § 13-1 første ledd er av relevans. Før kommunen eller fylkeskommunen kan behandle saken, må det foreligge en sakkyndig vurdering. Den sakkyndige vurderingen skal inngå i kommunens eller fylkeskommunens grunnlag for å behandle saken. Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal vedtaket inneholde en begrunnelse for dette. Begrunnelsesplikten som nå foreslås i barnehageloven, bygger på begrunnesplikten som følger av opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd. Plikten sikrer at foreldrene mottar informasjon om kommunens eller fylkeskommunens vurderinger. Begrunnelsen vil dermed kunne være til nytte i foreldrenes vurdering av hvorvidt de ønsker å klage på vedtak.

Andre ledd presiserer hva vedtak om innvilgelse av rett til spesialpedagogisk hjelp skal inneholde. Av vedtaket skal det tydelig fremgå hva slags tilbud barnet har rett til å få. Omfanget av tilbudet skal være fastsatt i antall timer per år eller per uke. I vedtaket bør det fremgå hvor stor andel av disse timene barnet har rett til direkte hjelp. Organiseringen av tilbudet skal fremgå av vedtaket. Dette innebærer at det skal fremgå hvor og hvordan hjelpen skal gis. Det skal videre fremgå

hvilken kompetanse som kreves av de som skal gi hjelp til barnet. Vedtaket skal videre inneholde tilbud om foreldrerådgivning. Vedtakets varighet skal fremgå direkte av vedtaket. Hvor lang varighet vedtaket skal ha, må vurderes konkret. Barnets behov vil kunne være i endring, og som utgangspunkt bør vedtak om spesialpedagogisk hjelp ha en varighet på ett år. Kommunens økonomi er et utenforliggende hensyn som ikke kan inngå i vurderingen av hvorvidt rett til spesialpedagogisk hjelp skal gis og vurderingen av omfanget av hjelpen.

Tredje ledd fastslår at vedtak om spesialpedagogisk hjelp fattet av fraflyttingskommunen, gjelder i den nye bostedskommunen frem til denne kommunen fatter et nytt vedtak. I den grad det er mulig bør foreldrene kontakte ny bostedskommune og informere kommunen om det eksisterende vedtaket forut for flyttingen, slik at den nye bostedskommunen vil ha tilstrekkelig med tid til å kunne ha på plass et tilbud som oppfyller barnets behov for spesialpedagogisk hjelp. Hvis fraflyttingskommunen skal oversende opplysninger til ny kommune, forutsetter dette samtykke fra barnets foreldre.

Til ny § 19 f:

Første ledd gir rett til gratis skyss dersom slik skyss er nødvendig for å motta hjelpen. Retten til skyss foreligger i de tilfellene hvor barnet av særlige grunner har et nødvendig behov for skyss. Nødvendig behov foreligger når foreldrene har vesentlig større byrder knyttet til skyss enn andre foreldre som har barn i barnehage. Dette vil typisk være i de tilfellene hvor hjelpen gis langt fra hjemmet, eller at barnet transporteres mellom barnehagen og et annet sted hvor barnet mottar hjelpen. I opplæringsloven fremgikk retten til skyss for barn med rett til spesialpedagogisk hjelp av § 7-6 første punktum. Begrepet «særlege omsyn» er fjernet i bestemmelsen sammenlignet med opplæringsloven § 7-6 første punktum. Dette medfører ingen realitetsendring når det gjelder vilkåret for å ha rett til gratis skyss.

Andre ledd gir rett til reisefølge og tilsyn. Retten til reisefølge vil i hovedsak være forbeholdt enkelte funksjonshemmede barn som trenger reisefølge for å kunne motta den spesialpedagogiske hjelpen. Tilsynsplikten gjelder i de tilfellene hvor barnet må vente i barnehageområdet eller annet området i forbindelse med den spesialpedagogiske hjelpen. Tilsynsplikten og rett til innlosjering er lite aktuell for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp. Dersom daglig skyss til stedet

barnet mottar den spesialpedagogiske hjelpen ikke er forsvarlig, har barnet rett til innlosjering. I vurderingen skal det legges særlig vekt på forhold som alder, barnets vansker, reisetid og sikkerhet, og om daglig skyss fører til ekstraordinære kostnader eller vansker for kommunen.

Tredje ledd fastsetter at det er kommunen som har plikt til å oppfylle rett til skyss, reisefølge og innlosjering.

Til ny § 19 g:

Plikten tilsvare kommunens tilretteleggingsplikt etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 16. Forarbeidene til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og tolkningspraksis fra Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, vil derfor være relevant ved tolkningen av innholdet i § 19 g. Plikten gjelder for barn med nedsatt funksjonsevne som er bosatt i kommunen, og som har barnehageplass. Kommunen må sette barnehagene i stand til å gi de aktuelle barna et tilrettelagt tilbud. Eksempler på tilrettelegging kan være at kommunen sørger for at barnehagen har det nødvendige utstyret, støtte til bygningsmessige endringer, støtte til ekstra bemanning eller andre tiltak. Kommunens tilretteleggingsplikt gjelder tiltak som er nødvendige for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg av barnehageplassen. Kommunens tilretteleggingsplikt etter barnehageloven innebærer ikke at kommunen må finansiere tilrettelegging som den enkelte barnehage er pålagt som følge av krav i barnehageloven eller annet regelverk. Kommunens plikt til tilrettelegging er begrenset til tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde. Ved vurderingen av om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde skal det særlig legges vekt på tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen og virksomhetens ressurser. Uforholdsmessighetsbegrensningen er en snever sikkerhetsventil. Det vil likevel være tilfeller der tilrettelegging av tilbudet i en bestemt barnehage vil innebære en uforholdsmessig stor byrde for kommunen. Barn kan derfor i unntakstilfeller tilbys plass i en annen barnehage enn den foreldrene foretrekker, dersom individuell tilrettelegging ved den foretrukne barnehagen er uforholdsmessig byrdefull.

Det følger av andre ledd at kommunen har ansvaret for å fatte vedtak om tilrettelegging av barnehagetilbudet. Avgjørelsen er et enkeltvedtak

etter forvaltningsloven, og foreldre har således blant annet klagerett på vedtaket. Klageinstansen er fylkesmannen, jf. forslag til ny § 9 b.

Til ny § 19 h:

Første ledd regulerer rett til tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder. Dette er en individuell rettighet. Bestemmelsen er endret sammenlignet med tidligere opplæringslov § 2-6 tredje ledd. Vilkårene for rett til tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder er gjennom ny § 19 g gjort tilsvarende som i skolen, jf. opplæringsloven § 2-6 første ledd. Barn med tegnspråk som førstespråk, har etter den nye bestemmelsen rett til tegnspråkopplæring. Hva som er barnets førstespråk, er en avgjørelse som er overlatt til barnet og foreldrene. I tillegg vil barn uten tegnspråk som førstespråk, kunne ha rett til tegnspråkopplæring dersom en sakkyndig vurdering viser at barnet har et reelt behov for slik opplæring. Retten til tegnspråkopplæring gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage.

Andre ledd fastslår at det er kommunen som er forpliktet til å oppfylle retten til tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder bosatt i kommunen. Med bosatt menes folkeregistrert adresse. Det er kommunen som skal fatte vedtak om tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder. Før kommunen fatter vedtak, må PP-tjenesten utarbeide en sakkyndig vurdering.

Tredje ledd presiserer at det må innhentes samtykke fra barnets foreldre før det utarbeides sakkyndig vurdering og fattes vedtak om tegnspråkopplæring.

Fjerde ledd fastslår at utformingen av tilbudet skal skje i nært samarbeid med foreldrene og barnet. Kommunen må i dette arbeidet blant annet se hen til barnets rett til medvirkning, jf. FN's barnekonvensjon artikkel 12 og barnehageloven § 3.

Femte ledd fastslår at vedtak om tegnspråkopplæring fattet av fraflyttingskommunen gjelder i tilflyttingskommunen frem til denne kommunen fatter nytt vedtak. I den grad det er mulig, bør foreldrene kontakte ny bostedskommune og informere kommunen om det eksisterende vedtaket forut for flyttingen, slik at den nye bostedskommunen vil ha tilstrekkelig med tid til å kunne ha på plass et tilbud som oppfylder barnets behov for tegnspråkopplæring.

Sjette ledd gir barn med rett til tegnspråkopplæring rett til gratis skyss, reisefølge, nødvendig tilsyn og innlosjering. Vurderingen av om barnet har rett til gratis skyss, reisefølge, nødvendig til-

syn og innløsning vil være tilsvarende som etter § 19 f.

Syvende ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder. Dette tilsvarer forskriftshjemmel som fremgikk av opplæringsloven § 2-6 tredje ledd andre punktum.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager gjøres følgende endringer:

§ 8 andre ledd skal lyde:

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

§ 9 b skal lyde:

§ 9 b *Særlige regler om klageinstans*

Fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av kommunen etter lovens §§ 10 og 11, § 14 andre ledd, §§ 16 til 18 og §§ 19 e til 19 h og der det følger av forskrift gitt i medhold av denne lov.

§ 12 a skal lyde:

§ 12 a *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.

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

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

Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen.

Nytt kapittel V A med nye §§ 19 a til 19 h skal lyde:

V A Spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkkopplæring m.m.

§ 19 a *Rett til spesialpedagogisk hjelp*

Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Dette gjelder uavhengig av om de går i barnehage.

Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter.

Spesialpedagogisk hjelp kan gis til barnet individuelt eller i gruppe. Hjelpen skal omfatte tilbud om foreldrerådgivning.

Kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen.

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp etter denne loven for barn i barneverninstitusjon og barn som er pasient i helseinstitusjon eid av regionalt helseforetak, eller i privat helseinstitusjon med avtale med regionalt helseforetak.

Departementet kan gi forskrift om ansvar for utgifter til spesialpedagogisk hjelp, hvem som skal regnes som bosatt i kommunen, refusjon av andre kommuners eller fylkeskommuners utgifter til spesialpedagogisk hjelp, fylkeskommunens ansvar for rett til spesialpedagogisk hjelp for barn i barneverninstitusjon og fylkeskommunens ansvar for rett til spesialpedagogisk hjelp for barn som er pasienter i helseinstitusjon eid av regionalt helseforetak, eller i privat helseinstitusjon med avtale med regionalt helseforetak.

§ 19 b *Samarbeid med barnets foreldre*

Før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering og fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre. Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det fattes vedtak.

Tilbudet om spesialpedagogisk hjelp skal så langt som mulig utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.

Det skal én gang i året utarbeides en skriftlig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling. Foreldrene og kommunen skal få denne oversikten og vurderingen.

Dersom barneverntjenesten har overtatt omsorgen etter barnevernloven §§ 4-8 eller 4-12,

har barneverntjenesten rett til å ta avgjørelser etter dette kapittelet på vegne av barnet. Tilsvarende gjelder vedtak om flytteforbud etter barnevernloven § 4-8 og vedtak om plassering etter barnevernloven § 4-6 andre ledd.

§ 19 c *Pedagogisk-psykologisk tjeneste*

Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste er sakkyndig instans i saker om spesialpedagogisk hjelp. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet lov-pålagte sakkyndige vurderinger.

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal bistå barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov.

Departementet kan gi forskrift om andre oppgaver for den pedagogisk-psykologiske tjenesten.

§ 19 d *Sakkyndig vurdering*

Før kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av om barnet har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp.

I den sakkyndige vurderingen skal det utredes og tas standpunkt til blant annet:

- a) om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet
- b) realistiske mål for barnets utvikling og læring
- c) om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet
- d) hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring
- e) hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha

Departementet kan gi forskrift om innholdet i den sakkyndige vurderingen.

§ 19 e *Vedtak om spesialpedagogisk hjelp*

Kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal dette begrunnes i vedtaket.

Vedtaket skal inneholde:

- a) hva hjelpen skal gå ut på
- b) hvor lenge hjelpen skal vare
- c) hvilket timeomfang hjelpen skal ha
- d) hvordan hjelpen skal organiseres
- e) hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha
- f) tilbud om foreldrerådgivning

Dersom barnet flytter til en annen kommune, skal vedtaket om spesialpedagogisk hjelp gjelde frem til det er fattet nytt vedtak i saken.

§ 19 f *Rett til skyss for barn med rett til spesialpedagogisk hjelp*

Dersom gratis skyss er nødvendig for at barnet skal kunne motta spesialpedagogisk hjelp, har barnet rett til slik skyss.

Barnet har rett til nødvendig reisefølge og tilsyn. Kommunen skal innlosjere barnet når daglig skyss ikke er forsvarlig.

Kommunen skal fatte vedtak om og oppfylle retten til skyss, nødvendig reisefølge, tilsyn og innlosjering.

§ 19 g *Barn med nedsatt funksjonsevne*

Kommunen skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Plikten til tilrettelegging omfatter ikke tiltak som innebærer en uforholdsmessig byrde for kommunen. Ved vurderingen av om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde, skal det særlig legges vekt på tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen og virksomhetens ressurser.

Kommunen fatter vedtak om tilrettelegging av barnehagetilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne.

§ 19 h *Rett til tegnspråkopplæring*

Barn under opplæringspliktig alder som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter en sakkyndig vurdering har behov for tegnspråkopplæring, har rett til slik opplæring. Retten gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage.

Kommunen skal oppfylle retten til tegnspråkopplæring for barn bosatt i kommunen. Før kommunen fatter vedtak om tegnspråkopplæring, skal det utarbeides en sakkyndig vurdering av den pedagogisk-psykologiske tjenesten.

Før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering og fattet vedtak om tegnspråkopplæring, skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre. Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det fattes vedtak.

Tilbudet om tegnspråkopplæring skal så langt som mulig utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.

Dersom barnet flytter til en annen kommune, skal vedtaket om tegnspråkopplæring gjelde frem til det er fattet nytt vedtak i saken.

Retten til skyss, tilsyn, reisefølge og innlosjering etter § 19 f gjelder tilsvarende for barn med rett til tegnspråkopplæring.

Departementet kan gi forskrift om tegnspråk-opplæring for barn under opplæringspliktig alder.

II

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

§ 2-6 tredje ledd oppheves. Nåværende fjerde ledd blir tredje ledd og skal lyde:

Før kommunen gjer vedtak etter *første ledd*, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering.

§ 5-3 første ledd første punktum skal lyde:

Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven.

§ 5-3 fjerde ledd skal lyde:

Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1.

§ 5-7 oppheves.

§ 7-6 oppheves.

§ 13-1 overskrift og første ledd første punktum skal lyde:

§ 13-1 *Plikt for kommunen til å sørgje for grunnskoleopplæring*

Kommunen skal oppfylle retten til *grunnskoleopplæring etter* denne lova for alle som er busette i kommunen.

§ 13-2 overskrift og første ledd første punktum skal lyde:

§ 13-2 *Plikt for fylkeskommunen til å sørgje for grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring i institusjonar etter barnevernlova*

Når det blir gjort vedtak om plassering i institusjon etter barnevernlova, er det den fylkeskommunen der institusjonen ligg som har ansvaret for å oppfylle retten til *grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring etter* lova her.

§ 13-3 a overskrift og første ledd første punktum skal lyde:

§ 13-3 a *Plikt for fylkeskommunen til å sørgje for grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring i helseinstitusjonar*

Fylkeskommunen der ein institusjon ligg, skal oppfylle retten til *grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring etter* lova her for pasientar i helseinstitusjonar som eit regionalt helseføretak eig, og for pasientar i private helseinstitusjonar som har avtale med regionale helseføretak.

§ 13-4 første ledd første og andre punktum skal lyde:

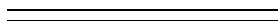
Kommunen er ansvarleg for skyss av grunnskoleelevar og vaksne som har rett til skyss på grunn av særleg farleg eller vanskeleg *skoleveg*. *Kommunen* skal oppfylle retten til reisefølgje og tilsyn for *grunnskoleelevar* og vaksne.

§ 15-2 første ledd skal lyde:

Departementet er klageinstans for enkeltvedtak i *grunnskolen*. For enkeltvedtak i personalsaker gjeld likevel reglane om klageinstans i § 28 i forvaltningslova.

III

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 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 Oslo AS – 04/2016

