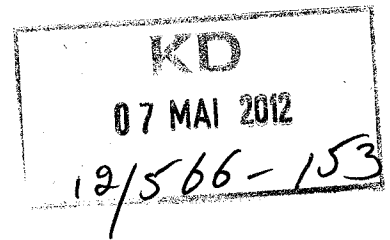


Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo



Deres ref:

Vår ref: 2012/53074-6

Arkivkode: 008

Dato: 19.04.2012

## Høringsuttalelse- Til barnas beste- NOU 2012:1 Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) viser til høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet av 6.2.2012 med svarfrist til 4.5.2012. Bufdir gir sin høringsuttalelse på vegne av hele Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat).

Direktoratet har i denne høringsuttalelsen valgt å kommentere på de områdene som berører barnas trivsel, helse og utvikling direkte og med særlig vekt på utsatte grupper av barn. Forholdet til og samarbeidet med barneverntjenesten blir også berørt.

### Innledende generelle bemerkninger

Innledningsvis vil direktoratet formidle at utredningen er veldokumentert og opplysende. Utvalget berømmes for å ta utgangspunkt i vurderinger av hva som er til "barnets beste" i sine anbefalinger.

I våre merknader legges til grunn rapportens fokus på hensynet til «Barnas beste», og den betydning barnehagene har som et primær forbyggende tiltak rettet mot alle barn. Vi støtter derfor vurderinger og anbefalinger som bygger på disse forutsetningene.

Samarbeidet mellom barnehage og barneverntjeneste nevnes særskilt i utredningen. Bufdir vil i den forbindelse understreke barnehagens viktige rolle både i et forebyggingsøyemed og i å bidra til at utsatte barn i aldersgruppen 1-5 år får nødvendig hjelp tidlig i en problemutvikling.

Utredningen peker på at andelen barn under 3 år i barnehage har økt betydelig de siste årene. Dette stiller særskilte krav til å forstå og imøtekomme de yngste barnas kommunikasjons og omgangsformer, og tilrettelegge for at barna har en trygg tilknytnings person i barnehagen. Utredningen viser at kunnskapen på området ennå ikke er god nok. Etter direktoratets vurdering må dette gis et særlig fokus både i kompetansehevende tiltak i barnehagen og i førskolelærer utdanningen.

Deltagelse i barnehage blant minoritetsspråklige barn har økt men andelen er betydelig lavere enn i majoritetsbefolkningen for øvrig og særlig blant ett- til treåringer. Det hevdes samtidig i utredningen at det er store variasjoner i tilbudet til disse barna. Det bør være et satsingsområde for barnehagene å sørge for et likeverdig kvalitativt godt tilbud til disse barna hvor de og deres foreldre blir møtt med en inkluderende holdning preget av profesjonalitet, kulturkompetanse og kultursensitivitet. Som et tiltak

foreslås at det tilrettelegges for en egen strategi for rekruttering av kompetente personer med annen etnisk bakgrunn til barnehagene.

Barn med nedsatt funksjonsevne er først og fremst barn. I tillegg kan de ha noen ekstra utfordringer i hverdagen. Direktoratet ser derfor positivt på forslaget om at barn med nedsatt funksjonsevne etter søknad har fortrinnsrett ved opptak til ønsket barnehage uansett barnets alder. Vi savner imidlertid en tilsvarende rett for søsken til barn med nedsatt funksjonsevne. Å ha en søster/bror med nedsatt funksjonsevne har mange sider og kan innebære store utfordringer på mange områder. Barnehagen utgjør i denne sammenhengen en spesielt viktig arena. Fortrinnsrett til opptak til ønsket barnehage og uansett alder vil derfor være av stor betydning også for søsken til barn med nedsatt funksjonsevne.

I arbeidet med forskrifter til ny barnehagelov er det viktig å løfte frem annet relevant lovverk hvor det stilles krav om universell utforming (f.eks. Plan- og bygningsloven med teknisk forskrift og Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).

Bufdir støtter for øvrig opp om utvalgets understrekning av hvilken betydning gode barnehager har for alle barns trivsel og utvikling. Av særlig betydning pekes på stabile sensitive og stimulerende samspillsrelasjoner. Dette assosieres med personalets kompetanse og rammene disse arbeider under, herunder barnegruppens størrelse, antall barn pr voksen og ansattes lønns- og arbeidsforhold. Kvaliteten på samarbeidet mellom hjem og barnehage har også stor betydning for barnas trivsel og fungering i barnehagen.

---

*Bufdir merknader refererer seg til utredningens kapitler slik det bes om.*

### **Kapittel 11 Bakgrunn for utvalgets forslag**

Det er store variasjoner i barnehagetilbudet når det gjelder blant annet opptak, tilsyn, pedagogdekning, bemanning og leke- og oppholdsarealer. Direktoratet støtter utvalgets anbefaling om en mer presis utforming av regelverket og en sterkere regulering på kritiske områder for å sikre likeverdighet og høy kvalitet. Et viktig virkemiddel er tydelige krav til internkontroll/forsvarlig system for eiere og lokal barnehagemyndighet.

Direktoratet støtter også utvalgets anbefaling til departementet om at i utarbeidelsen av et nasjonalt kvalitetssikringssystem må det gjøres en grundig vurdering av hvilken informasjon som er nødvendig for å kunne måle kvalitet.

### **Kapittel 12 Barna og foreldrene i barnehagen**

Utvalgets forslag om at barnas rettigheter skal styrkes i ny barnehagelov vil kunne imøtekomme utfordringen knyttet til at barn under skolepliktig alder ikke har full mulighet til å utøve brukerinnflytelse. Samtidig er foreldrene også å regne som brukere av barnehagetilbudet og bør sikres reell innflytelse. Direktoratet vil foreslå at det utarbeides egne retningslinjer/veileder for hvordan denne innflytelse kan ivaretas.

#### **12.2 En større vektlegging av barnets beste**

Utvalget henviser til FNs barnekonvensjon når det nå foreslås å legge avgjørende vekt på "barnets beste" i ny barnehagelov. Sammen med barneloven og barnevernloven skal ny barnehagelov bidra til en styrking av barnets rettsikkerhet i samfunnet. Utvalget peker i denne forbindelse på at barn ikke er en brukergruppe som kan utøve brukermakt i vanlig forstand og at dette stiller særlige krav til utformingen av barnehageloven.

Formuleringen "barnets beste" har en sentral plass i Lov om barneverntjenester og legger sterke føringer for at hensynet til barnets interesser skal veie tyngst også når de interessene går på tvers av foreldrenes ønsker og behov. Direktoratet er av den oppfatning at tilsvarende forståelse av begrepet "barnets beste" må ligge til grunn for barnehagens praktisering av dette hensynet. Det vises til høringsuttalelsens kapittel 12.6, Samarbeid mellom barnehage og barnevern for en nærmere utdyping av dette punktet.

### 12.3 og 12.4 Barnas og foreldrenes medvirkning

Utvalget peker på at det er behov for et sterkere fokus på bestemmelsen om barnas medvirkning da det kan synes som at mange ansatte oppfatter barnas medvirkning på en forenklet måte. Foreldrenes medvirkning søkes ivaretatt i stor grad gjennom den daglige kontakten og dialogen barnehagen har med foreldrene i hente og bringe situasjoner. I tillegg har de fleste barnehager rutiner for foreldresamtaler og har etablert kommunale foreldreutvalg. Utvalget ønsker ikke å lovfeste disse tiltakene for å styrke brukermedvirkningen. Direktoratet er enig med utvalget i at den daglige direkte kontakten mellom foreldre og barnehage er særlig betydningsfull. Innholdet i og formen på denne kontakten bør derfor vies særskilt oppmerksomhet i det kompetansehevende arbeidet. Det er en andel barn som i dag hentes og bringes av andre enn foreldrene, for eksempel av au pairer eller andre familiemedlemmer. Det er derfor viktig at barnehagen sikrer et minimum av kontakt med de av barnas foreldre dette gjelder.

Direktoratet anbefaler også jevnlig å gjøre brukerundersøkelser som både måler tilfredshet og kan gi nyttig brukerinformasjon om utviklingsområder i barnehagen.

### 12.5 Barnas rett til et godt fysisk og psykososialt miljø i barnehagen

Direktoratet er glad for utvalgets forslag til at barna får en lovfestet rett på linje med tilsvarende rett i Opplæringsloven og Universitets- og høyskoleloven til et godt fysisk og psykososialt miljø i barnehagen. Direktoratet savner imidlertid bruk av begrepet universell utforming i lovteksten. Hvis det i lovforslaget stilles krav om at inne-/utemiljøet skal utformes etter prinsippene om universell utforming, ville god tilgjengelighet og brukbarhet for alle barn uansett funksjonsevne i utgangspunktet være sikret i felles løsninger. Det vil da ikke være behov for tilrettelegging og egne løsninger for barn med nedsatt funksjonsevne. Vi viser for øvrig til merknaden til § 34 Barnehagens areal inne og ute, hvor det står i tredje avsnitt: «Det må tas særlig hensyn til at arealene skal være tilgjengelige for barn med nedsatt funksjonsevne. Ved planlegging, lokalisering og bygging av nye barnehager, må disse være universelt utformet, jf. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.» En presisering om universell utforming bør også løftes frem i §9.

### 12.6 Samarbeid mellom barnehage og barnevern

Barnehagene er et særdeles viktig primær forebyggede tiltak for alle barn under skolealder. Den daglige kontakten med de fleste av foreldrene samt den unike muligheten barnehagen har til å observere barna, gir barnehageansatte delvis kjennskap til barnas omsorgssituasjon. Det er allikevel slik at barnehagene fremdeles står for en forholdsvis liten andel av bekymringsmeldingene til barnevernet. Utvalgets bruk av formuleringen «barnets beste» vil etter direktoratets vurdering aktualisere nyanser i barnehageansattes rolle vis avis foreldrene når det foreligger bekymring for barnets omsorgsmiljø. Rolleforståelse med barnets beste i fokus vil kreve kompetanse, pågående etisk refleksjon og bevisstgjøring hos barnehagepersonalet.

Andelen ufaglærte har økt i takt med full barnehagedekning. Barnehagen stilles overfor store utfordringer i sikre at det er god nok kompetanse på å identifisere tegn på omsorgssvikt (herunder kunnskap om vold og overgrep mot barn i nære relasjoner). Direktoratet foreslår at kunnskap om dette inngår i en kompetanseutviklingsplan som er obligatorisk for alle ansatte i barnehager; herunder

assistenter og vikarer, og hvor man i samarbeid med høyskolene sørger for å få jevnlig og oppdatert kunnskap på dette området.

Et annet forhold er melderutiner. Utvalget foreslår å fjerne dagens formulering i loven om at opplysninger til barnevernet skal gis av styrer. Samtidig antar utvalget at det vil være fornuftig at styrer gjennom "interne retningslinjer" er den som inngir en slik melding. Direktoratet vil her påpeke at retningslinjene bør formuleres slik at det blir en *reell* endring av dagens praksis. Retningslinjene må ikke bli til hinder for den enkelte ansattes plikt til å melde bekymring til barnevernet. Utvalget peker også på samarbeidet mellom barnevern og barnehage. Det foreslås å innta en bestemmelse om at kommunen har plikt til å utarbeide rutiner for samarbeid og kunnskapsutveksling mellom barnehage, barnevern, helsestasjon og andre berørte instanser. Direktoratet støtter dette forslaget.

## **16 Kvalitetssikrende bestemmelser i barnehagen**

Forskning om kvalitet i barnehager viser at strukturelle forhold som antall barn pr voksen, pedagogtetthet, personalets kompetanse, barnegruppens størrelse og sammensetning, fysiske og materielle betingelser er sentrale faktorer som sammen påvirker kvalitet i barnehagen. Undersøkelser utvalget viser til hevder at det er store variasjoner både i barnehagetilbudet og i kommunenes tilrettelegging for høy og likeverdig kvalitet. Utvalget foreslår derfor å innføre kvalitetssikringsbestemmelser og nasjonale standarder for å sikre god og likeverdig kvalitet. Direktoratet ser svært positivt på dette og vil vektlegge betydningen av at arbeidet med å utvikle nasjonale kvalitetsstandarder forankres grundig ut i den enkelte barnehage. Det er av avgjørende betydning at man definerer og klargjør innholdet i begrepet kvalitet og hvilke kriterier som skal ligge til grunn for standardene.

### 16.2 Bestemmelser om barnehagens personale

#### 16.2.3 Vurdering av kravet til pedagogisk bemanning

Utvalget slår fast at en enkeltfaktor som synes å ha størst betydning for den pedagogiske kvaliteten i barnehagen er personalets kompetanse. Direktoratet støtter derfor utvalgets flertall om at det innføres et lovfestet krav om bemanning med relevant pedagogisk høgskoleutdanning med en ansatt pr 6 barn under tre år og per 12 barn over 3 år samt et lovfestet krav om at 25 % av grunnbemanningen skal ha utdanning som barne- og ungdomsarbeidere eller tilsvarende. (Kravet bør ikke snevres inn til kun å gjelde førskolelærere eller barne- og ungdomsarbeidere).

#### 16.2.2 Vurdering av krav til generell bemanning

Forskning (utvalgets utredning), viser tydelige sammenhenger mellom antallet barn pr voksen og småbarns emosjonelle, sosiale og kognitive utvikling. Små barn er helt avhengige av voksne som er tilgjengelige og sensitive for deres behov og uttrykk samtidig som god personalitet kan forebygge slitasje og turn over i personalet. Tilnærmevis full barnehagedekning og en betydelig økning av små barn i barnehagen har ført til en økende tendens i antall barn pr voksen. Med barnets beste som førende prinsipp og målsettingen om et mer likeverdig kvalitativt godt barnehagetilbud støtter direktoratet utvalgets flertall når det foreslås et bemanningskrav på 1:3 for barn under 3 år og 1:6 for barn over tre år. Det bør ikke åpnes opp for unntaksbestemmelser fra dette kravet.

### 16.4 Barnegruppens størrelse og organisering

Utvalget slår fast at gruppestørrelser som gjør det mulig for voksne og samhandle med barna på en god måte er en viktig faktor for å fremme barns utvikling. De yngste barna er særlig sårbare og avhengig av oversiktlige små forhold hvor de kan knytte seg til et fåtall av ansatte. Utvalget foreslår allikevel ikke å utarbeide bestemmelser om barnegruppens størrelse og organisering. Direktoratet vil anbefale at man ser på dette forholdet på nytt. Alternativt bør det revurderes hvorvidt man bør følge mindretallets forslag om bemanningskrav på 1:2 voksne for barn under 3 år.

## 16.6 Politiattest

Når det gjelder krav til politiattest viser utvalget til utviklingen på dette området på barnevernfeltet. Det foreslås derfor utelukkelsesregler på linje med de som nå er innarbeidet i lov om barneverntjenester. Direktoratet støtter dette da de samme hensyn gjør seg gjeldende i barnehagesektoren som innenfor barnevern.

## 18 Barn med særlige behov

18.2 Overføring av retten til spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven  
Utvalget foreslår å regulere retten til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder i barnehageloven. I dagens lovgivning reguleres denne retten i opplæringsloven. Utvalget er av den oppfatning at dette vil fremme barnehagens ansvar for å ivareta de ulike behovene barna har på en bedre måte og til å se retten til det enkelte barnet i en mer helhetlig sammenheng. Utvalget er også av den oppfatning at barn som ikke går i barnehage vil fanges opp av en ny bestemmelse i barnehageloven. Direktoratet vil her understreke nødvendigheten av at det gjennom retningslinjer eller veiledere kommer tydelig frem hvordan barn som ikke går i barnehage blir omfattet av bestemmelsen slik at de er sikret nødvendig hjelp.

### 18.2.3 Rettslige konsekvenser av å overføre opplæringslovens § 5-7 til barnehagelovene

#### Rett til skyss

Direktoratet mener det er uheldig at retten til gratis skyss er knyttet til retten til spesialpedagogisk hjelp. Et barn med en «ren» fysisk funksjonsnedsettelse (f.eks. nedsatt gangfunksjon, rullestolbruker) og uten kognitive problemer eller behov for spesialpedagogisk hjelp, vil her falle utenfor retten til gratis skyss selv om behovet for skyss absolutt kan være tilstede.

### 18.2.4 Forslag til saksbehandlingsregler og vurderingsrutiner

#### Krav til forsvarlig saksbehandlingstid

Med henvisning til barnets beste som førende prinsipp anbefaler utvalget at det innføres særskilte saksbehandlingsregler i barnehageloven. Det vises til barnevernloven når utvalget foreslår å sette en tidsfrist på 3 måneder fra mottatt søknad om spesialpedagogisk hjelp er mottatt til vedtak er fattet. Direktoratet vil understøtte nødvendigheten av å innføre en tidsfrist da det i større grad vil sikre at barnet får nødvendig hjelp på et så tidlig tidspunkt som mulig.

#### Midlertidig vedtak

Utvalget vil også lovfeste at kommunen skal kunne vurdere behovet for midlertidig vedtak om spesialpedagogisk hjelp uten at det foreligger en sakkyndig vurdering. Direktoratet ser positivt på dette forslaget. Mange av de små barna som barnevernet etter Lov om barneverntjenester har plassert i beredskapshjem eller institusjon har behov som vil kreve umiddelbar innsats på flere områder, herunder behov for spesialpedagogisk hjelp. Det ville være uheldig om krav til sakkyndig vurdering skulle forsinke denne prosessen.

## 18.4 Individuell plan

Utvalget støtter forslaget departementet gir i Meld. St. 18 (2010–2011) om at bestemmelser om individuell plan hjemles i barnehageloven og opplæringsloven. Det foreslås derfor at bestemmelse om dette innarbeides i utvalgets forslag til ny barnehagelov. I denne forbindelse er det naturlig at slik bestemmelse i barnehageloven søkes harmonisert med tilsvarende bestemmelser om individuell plan i annet lovverk.

Videre mener utvalget at forslaget til ny helse- og omsorgslov ivaretar behovet for en tydeliggjøring av behovet for en koordinator som koordinerer arbeidet med individuell plan. Utvalget mener også at det

er positivt og nødvendig at plikten som kommunen har til å ha en koordinerende enhet presiseres i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, og at det bør presiseres i den lovteksten at disse enhetene skal ha et systemansvar for arbeidet med individuelle planer, herunder ansvar for å oppnevne koordinator.

Ny helse- og omsorgs lov har trådt i kraft med innhold om IP som her beskrives. Direktoratet er enig i og støtter at et tydelig ansvar for IP nå er lagt til kommunens koordinerende enhet.

### **19 Utdanning**

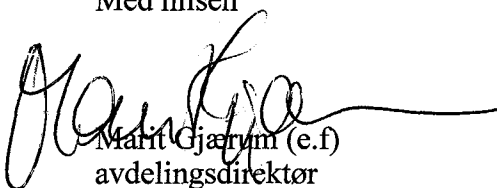
Utvalget legger til grunn at det først og fremst er førskoleutdanning eller annen tre-årig pedagogisk utdanning og barne- og ungdomsarbeiderutdanning som kvalifiserer direkte for arbeid i barnehage. Direktoratet anbefaler at det legges til grunn «barne- og ungdomsarbeider *eller tilsvarende*»

Direktoratet støtter utvalgets anbefalinger om at kompetansen på de yngste barna må styrkes i begge utdanninger og at det satses ytterligere på etter- og videreutdanninger.

Det diskuteres også hvorvidt barne- og ungdomsarbeiderfaget som i dag dekker aldersspennet fra 0-18 år bør splittes opp slik at man får et nytt «barnefag» for aldersgruppen 0-6 år. Utvalget ber om at departementet vurderer dette nærmere. Direktoratet legger til grunn den store økningen av de yngste barna i barnehagen og manglende kompetanse generelt på denne gruppen når vi anbefaler å nøye vurdere en slik inndeling i aldersgrupper.

Direktoratet støtter også at det gis sterkere sentrale føringer om utdanningenes form og innhold for å bidra til å sikre et likeverdig tilbud av høy kvalitet.

Med hilsen



Marit Gjørn (e.f)  
avdelingsdirektør



Finn Kvåle  
seksjonssjef