

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

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

1. Innledning

Utdanningsdirektoratet viser til høringsbrev av 6. februar 2012 om forslaget til ny barnehagelov i NOU 2012:1 *Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene*, og sender med dette vår høringsuttalelse.

Vi støtter Barnehagelovutvalgets vurderinger knyttet til behovet for en ny barnehagelov, og vil berømme utvalget for den grundige jobben som er gjort, både når det gjelder utarbeidelsen av kunnskapsgrunnlag og i vurderingene som er gjort. Vi har imidlertid noen innvendinger av prinsipiell karakter og konkrete merknader til forslaget til ny barnehagelov.

Nedenfor redegjør vi for våre synspunkter til forslaget til ny barnehagelov. Merknadene våre er strukturert slik at vi først kommer med noen overordnede kommentarer, deretter kommentarer til oppbygningen av lovforslaget, før vi kommenterer de enkelte kapitlene i lovforslaget.

2. Overordnede kommentarer

Direktoratet støtter utvalgets forslag om å utarbeide en ny barnehagelov fremfor en endringslov. Barnehagesektoren har vært i betydelig endring de siste årene. Dette skaper behov for en omfattende revidering av regelverket som styringsmiddel. Vi støtter videre forslaget om at dagens forskrifter til barnehageloven revideres og at antallet forskrifter reduseres.

Utdanningsdirektoratet vil særlig fremheve følgende overordnede og prinsipielle problemstillinger som sentrale når enkelthetene i loven skal vurderes:

- Hva vurderes som hensiktsmessig fra nasjonalt nivå å definere som krav til et «likeverdig» barnehagetilbud?
- Hvilke forventninger til barnehagen bør reguleres i lov og forskrift og når bør andre styringsvirkemidler enn regelverket benyttes?
- For de forholdene som vurderes som viktige å regulere nasjonalt, hvilke tilsyns- og kontrollsystemer er nødvendig å ha på plass for å sikre at intensjonene blir ivaretatt?

Erfaringene fra grunnopplæringssektoren viser at det er viktig å etterstrebe en balanse mellom den vekt som legges på regelverkets styringseffekt i forhold til praksis i sektor og de mekanismer som etableres for å sikre regelverksetterlevelse. Utarbeidelse og implementering av en ny barnehagelov innebærer en mulighet til å etablere et robust rammeverk for denne sektoren i tiårene fremover. Det er derfor viktig at prinsipielle og langsiktige vurderinger tillegges betydelig vekt. Utdanningsdirektoratets merknader nedenfor må ses i dette perspektivet.

2.1 Krav for å sikre økt kvalitet

Utdanningsdirektoratet deler utvalgets vurderinger knyttet til behovene for kvalitetssikringsbestemmelser i loven for å sikre barna et best mulig barnehagetilbud. Slike bestemmelser kan bidra til å øke bevisstheten om hva som anses som sentrale bidrag for å sikre et godt barnehagetilbud til barn. Direktoratet anser i denne sammenheng utvalgets forslag om blant annet krav til bemanning i barnehagen og retten til å tilhøre en barnegruppe i barnehagen som særskilt positive. Etter direktoratets vurdering vil forslagene være viktige bidrag for å styrke muligheten for tidlig innsats både knyttet til et godt pedagogisk tilbud fra barna er små og identifisering av vansker og iverksetting av tiltak tidlig i utdanningsløpet.

2.2 Nasjonal regulering og lokale prioriteringer

Utdanningsdirektoratet viser til utvalgets drøftinger og vurderinger knyttet til styringsvirkemidler og rammevilkår i utredningens kapittel 7.

Direktoratet vil peke på at all utvikling og bruk av statens virkemidler for barnehagesektoren skal sikre og bidra til å utvikle kvaliteten på barnehagetilbudet. Et godt og tydelig regelverk er en viktig forutsetning for å oppnå god kvalitet i barnehagen.

Utdanningsdirektoratet viser til at fra 2011 ble de statlige tilskuddene til barnehager i all hovedsak innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Endringen i finansieringsform innebar en endring i bruk av statlige virkemidler for å sikre og bidra til kvaliteten i barnehagetilbudet. Kommunen som barnehageeier og barnehagemyndighet har med denne endringen fått økt mulighet til å foreta lokale prioriteringer basert på lokale behov.

Endringen i statens finansiering av barnehagesektoren innebærer samtidig at det sentrale styringsvirkemiddelet på barnehageområdet er barnehageloven. Etter direktoratets vurdering skaper dette et behov for økt vektlegging på vurdering, rapportering og tilsyn. Tilsyn og kontroll skal, sammen med veiledning og informasjon, bidra til etterlevelse av regelverket. Systematisk kontroll og informasjonsinnhenting er et viktig virkemiddel for å sikre at barnehageloven og forskrifter oppfylles. Direktoratets vurderinger av utvalgets drøftinger og forslag knyttet til tilsynet på barnehageområdet omtales i punkt 2.4.

Direktoratet peker videre på at overgangen til rammefinansiering skaper økt behov for styringsinformasjon og resultatrapportering om utviklingen av tjenestene. Kunnskap om resultater av tiltak som iverksettes og barnehagetilbudet som tilbys, er en viktig forutsetning for bruk og videreutvikling av statlige virkemidler. Særlig gjelder dette for å sikre et likeverdig barnehagetilbud. Utdanningsdirektoratet deler derfor de vurderingene som gjøres i utredningen knyttet til behovet for systematisk innhenting av statistikk, rapportering og kvalitetsvurdering i barnehagesektoren for at departementet skal kunne ivareta sektoransvaret på en tilfredsstillende måte.

Utdanningsdirektoratet anser samlet sett at utvalgets forslag vil styrke forutsetningene for å videreutvikle og styrke et barnehagetilbud med høy kvalitet. Direktoratet stiller imidlertid spørsmål ved om utvalgets forslag knyttet til styring og kontroll av tjenestetilbudet i tilstrekkelig grad legger til rette for å sikre at de overordnede målene for barnehageområdet nås.

2.3 Lov som styringsmiddel

Utvalget diskuterer bruken av ulike styringsmidler og viser til at ved valg av styringsmidler må ulike hensyn avveies mot hverandre. Vi har merket oss at utvalget ønsker å styre barnehagesektoren gjennom lov i større grad enn det som gjøres i dag. Direktoratet er enig i at det kan være riktig, men vil samtidig vise til at styring gjennom lov stiller økt krav til både kompetanse og kapasitet i sektoren. Vi viser her til opplæringsloven som trådte i kraft

i 1999. Det er fortsatt slik at mange skoleeiere og skoler har lav regelverkskompetanse og regelverksetterlevelse, selv knyttet til områder i opplæringsloven som i realiteten ikke er endret siden loven trådte i kraft.

Når regelverket i stor grad brukes som et styringsmiddel, kan konsekvensen bli at det er svært vanskelig for barnehageeier å oppfylle pliktene i loven. Det er derfor sentralt at det vurderes på hvilke områder det er viktig å regulere gjennom regelverket og hva som kan overlates til det lokale handlingsrommet. Når det fastsettes en ny lov bør også forholdet til forskrifter gitt med hjemmel i loven vurderes nøye. Dersom loven legger opp til rammestyring, men handlingsrommet langt på vei fylles med detaljerte forskrifter, har dette stor betydning for kommunenes og private barnehageeieres handlingsrom.

Videre har vi merket oss at utvalget har sett til opplæringsloven ved utformingen av forslag til ny barnehagelov. Vi er enige i at det er hensiktsmessig å se hele utdanningsløpet i sammenheng og at det med fordel kan være samme regler i en del tilfeller. Imidlertid kan det synes som om utvalget har undervurdert enkelte utfordringer knyttet til opplæringsloven og bestemmelsene i denne der de foreslår tilsvarende bestemmelser i ny barnehagelov. Dette gjelder særlig for bestemmelsene om skolemiljø. Det er slik vi ser det viktig at departementet i vurderingen av forslagene fra utvalget, også innhenter kunnskap om hvordan tilsvarende bestemmelser har fungert i opplæringsloven. Her viser vi også til våre merknader til blant annet bestemmelsene om barnehagemiljø.

En betydelig utfordring i sektoren er at det på kommunalt nivå er få jurister som jobber med barnehage. Av den grunn må loven utformes på en slik måte at det er klart for ikke-jurister hvilke rettigheter og plikter som er fastsatt. Dette betyr både at det stilles krav til den rettspedagogiske utformingen av loven, samt at det vil være nødvendig å sette inn tiltak for å implementere en ny lov. Kjentegn ved sektor har også konsekvenser for hvilke forventninger som er realistiske å oppstille.

2.4 System for tilsyn med barnehagesektoren

Utvalget foreslår både viktige lovendringer og drøfter ulike forvaltningsorganisatoriske innplasseringer av tilsyn. Det er fundamentalt viktig å ha et godt lovverk på plass. Hensynet til implementering og varig etterlevelse av lovverket tilsier imidlertid at det er like viktig å etablere et tilfredsstillende system for tilsyn. Når det gjelder sistnevnte, reiser utredningen også her viktige spørsmål og representerer et godt grunnlag for de vurderinger som må gjøres før ferdigstillingen av et endelig forslag. Utdanningsdirektoratet mener imidlertid at det er noen særlige forhold som må behandles grundigere, dersom arbeidet skal resultere i et habilt, legitimt og uavhengig system for tilsyn som er egnet til å nå regjeringens mål om å sikre et likeverdig tjenestetilbud med høy kvalitet i alle barnehager. Vi viser her også til Riksrevisjonens betraktninger om tilsynsaktiviteten på barnehageområdet.

Uavhengighet er et grunnleggende prinsipp for all kontrollaktivitet. Utdanningsdirektoratet vil i den sammenheng særlig fremheve at flertallets forslag innebærer at kommunen fortsatt skal være både tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt. Dette er en ordning som gjør at det kan reises spørsmål ved om de krav til legitimitet og uavhengighet som normalt stilles til et forsvarlig tilsyn, og som bør ligge til grunn for en så viktig sektor som barnehagesektoren, vil være oppfylt. Det ligger i et tilsyns natur at det skal foretas av et organ utenfor pliktsubjektet/tilsynsobjektet. Kontroll av egen etterlevelse er normalt betraktet som et element i et internkontrollsystem/forsvarlig system - ikke som tilsyn. Denne siden av dagens system er noe oppfølgingen av utredningen bør ta særlig tak i.

Behovet for uavhengighet og habilitet blir særlig fremtredende for tilsynet i denne delen av sektor da halvparten av barnehagene er private barnehager. Disse kan i noen sammenhenger oppleve å være i konkurranse med kommunale barnehager i en situasjon

med full barnehagedekning. Det er derfor særlige grunner til å vekte hensynet til rolleklarhet ved valg av systemet for tilsyn på dette området.

Direktoratet kan ikke se at disse hovedutfordringene ved dagens tilsynssystem i barnehagesektoren løses ved flertallets forslag. Utdanningsdirektoratet vil derfor oppfordre til at hovedfokuset i det videre arbeidet blir å etablere et forsvarlig og uavhengig tilsyn med barnehagene, som innbyr til tillit og legitimitet hos tilsynsobjektene og samfunnet for øvrig, og som gjenspeiler viktigheten av etterlevelse av de lovkrav som er satt for å sikre kvalitet i alle barnehager. Et forsvarlig system for tilsyn må også sikre at aktivitetsnivået til enhver tid reflekterer den reelle risikoen i sektor.

2.4.1 Fylkesmannens tilsynsrolle

Argumentene som i utredningen oppstilles mot at fylkesmannen alene skal ha tilsynsansvaret for den enkelte barnehage, er knyttet til mulighet for stedlig tilsyn, behovet for lokalkunnskap, kompetanseoppbygging i kommunen og distriktspolitiske betraktninger. Disse ulempene er etter Utdanningsdirektoratets oppfatning ikke av en slik karakter og et slikt omfang at de bør veie tyngre enn modellens åpenbare fordeler, som i første rekke er hensynet til et likeverdig barnehagetilbud regionalt og nasjonalt. En plassering av tilsynsansvaret hos fylkesmannen gir imidlertid også etter direktoratets vurdering større legitimitet til tilsynsinstituttet fordi det vil ha en uavhengig og habil forankring.

Av hensynene som taler for at tilsynet med barnehagene legges til kommunen, vil det kun være kompetanseoppbyggingen i kommunen som ikke på en tilfredsstillende måte kan ivaretas av regional stat. Tilstrekkelig barnehagefaglig kompetanse bør finnes i kommunene uavhengig av om tilsynsoppgaven plasseres der, og Utdanningsdirektoratet mener at andre hensyn enn generell barnehagefaglig kompetanseoppbygging må ligge til grunn når man velger innplassering av en så sentral forvaltningsoppgave som tilsyn med barnehagene.

Utdanningsdirektoratet vil understreke at fylkesmannens utdanningsavdeling besitter bred og god kompetanse på tilsynsområdet for grunnopplæringen, noe som bør kunne ses i sammenheng med en tilsynsoppgave også på barnehagefeltet selv om dette er to ulike deler av sektor. En slik løsning vil selvsagt forutsette en ikke ubetydelig ressursmessig styrking av fylkesmannen, men vil ikke nødvendigvis innebære at man går utover den totale ressursøkningen som allerede ligger i utvalgets forslag om styrking av kommunenes kapasitet.

Vi mener på denne bakgrunn at det i oppfølgingen av utredningen bør gjøres en grundigere og mer reell vurdering av et system for tilsyn der hele ansvaret for tilsyn med den enkelte barnehage legges til fylkesmann.

2.4.2 Flertallets forslag til tiltak for å avhjelpe habilitetsutfordringer

Offentlig forvaltning, og især dets kontrollsystemer i form av tilsyn, bør utformes slik at forhold egnet til å svekke tilliten til systemets upartiskhet, er eliminert i så stor utstrekning som mulig. Utvalget mener utfordringene knyttet til kommunens habilitet og manglende uavhengighet kan avhjelpes gjennom en utvidet tilsynshjemmel til fylkesmannen, organisatoriske grep i kommunen og krav til forsvarlig system for kommunen som barnehagemyndighet.

Om tilsynshjemmel for fylkesmann for å avhjelpe habilitetsutfordringer

For å avhjelpe de habilitetsutfordringer som følger av at kommunen er både tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt, foreslår flertallet at fylkesmannen gis hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage når særlige grunner gjør det nødvendig. Uansett om tilsynet med barnehagene legges til kommunen eller fylkesmannen, vil det være utfordringer knyttet til ensartet tilsynspraksis og dermed også til et likeverdig tilbud.

Dersom det videre arbeidet resulterer i at både kommunen og fylkesmannen får tilsynsmyndighet overfor den enkelte barnehage, er det grunn til å anta at denne utfordringen blir desto større, særlig tatt i betraktning at det kun er fylkesmannen som er underlagt instruerende koordinering fra sentral stat. En allerede eksisterende koordineringsutfordring med atten fylkesmannsembeter vil bli vesentlig større dersom 429 kommuner forsøksvis skal legge like vurderinger av lovlighet til grunn for sin tilsynsvirksomhet.

Utdanningsdirektoratet mener dessuten at det er en risiko for at en slik ordning vil medføre at kommunen tar noe lettere på sitt tilsynsansvar overfor kommunale barnehager fordi fylkesmannen uansett vil kunne føre tilsyn med disse barnehagene, og at man i praksis vil nærme seg en uønsket deling av tilsynet med private og kommunale barnehager.

Utdanningsdirektoratet mener at det bør søkes å etablere et forsvarlig tilsyn som sikrer tillit og legitimitet, uten at det må etableres en sikkerhetsventil i form av parallell tilsynsmyndighet for fylkesmannen. Men dersom det videre arbeidet likevel skulle resultere i at tilsynet med barnehagene beholdes hos kommunen, er det etter Utdanningsdirektoratets oppfatning nødvendig med en særhjemmel for fylkesmannen til å føre tilsyn med den enkelte barnehage, slik utvalget foreslår.

Om organisatoriske grep for å avhjelpe habilitetsutfordringer

Utvalget viser til at habilitetsutfordringene kan avhjelpes ved at kommunen organisatorisk kan la ulike avdelinger/seksjoner i administrasjonen ta ansvar for henholdsvis tilsyns- og eieroppgaver, og at tilsynets habilitet også kan ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid. Utvalget foreslår derfor at det tas inn en bestemmelse i barnehageloven om at kommunen skal sørge for at tilsynet utføres på en måte som er uavhengig av oppgavene kommunen har som oppgaveeier.

Utdanningsdirektoratet mener at utfordringer knyttet til kommunens habilitet og manglende uavhengighet i liten grad vil kunne avhjelpes gjennom organisatoriske grep og interkommunalt samarbeid. Dette fordi kommunen vil være en enhet uavhengig av avdelings- og seksjonsinndeling, og det vil være et felles sett av styringsprinsipper som vil og bør gjøre seg gjeldende for de avdelingene i kommunen som utfører henholdsvis tilsyns- og eieroppgaver.

Videre mener Utdanningsdirektoratet at det vil være praktisk vanskelig og lite hensiktsmessig med slike organisatoriske grep som forslaget legger opp til. Det fremgår av undersøkelsen om kommunene som barnehagemyndighet som PWC gjennomførte i 2010, at mange kommuner har organisert tilsynet og eierrollen under samme mellomleder. Det er grunn til å tro at de kommunene som har valgt en slik organisering, har gjort det fordi denne organiseringen gir best utnyttelse av kommunens ressurser og kompetanse. Kommunenes ønske om kostnadseffektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse vil dermed kunne bli et insentiv for kommunen til ikke å dele tilsyns- og eieroppgaver i den grad og det omfang behovet til forsvarlighet og habilitet tilsier. Dette gjelder særlig dersom det ikke fastsettes et krav eller er en klar forventning til hvilke organisatoriske grep som må være gjort for at kommunens tilsyn skal anses som uavhengig og i samsvar med forvaltningsrettslige prinsipper om habilitet og forsvarlighet.

Krav til forsvarlig system for å avhjelpe habilitetsutfordringer

Utvalget mener at innføring av et systemkrav/internkontroll for kommunen som barnehagemyndighet vil bidra til tilsynets habilitet. Det er imidlertid ikke klart for direktoratet hvilket bidrag et krav til forsvarlig system skal ha til tilsynets habilitet. Det kan virke som at utvalget mener at et krav til forsvarlig system innebærer et kvalitetskrav i forhold til kommunens tilsyn utover det foreslåtte kravet til uavhengighet i lovforslagets § 27, selv om det foreslåtte kravet til forsvarlig system etter sin ordlyd kun skal sikre etterlevelse av øvrige krav i barnehageloven. Et internkontrollsystem er imidlertid et

styringssystem for kommuneledelsen for å sikre at kommunen planlegger, iverksetter tiltak og systematisk evaluerer de tjenester den i medhold av lov skal levere. Internkontroll/forsvarlig system er ikke en undergren av tilsynet. Det er frikoblet tilsynet. Tilsynet er enkeltstående kontroller, gjennomført til bestemt tid, av eksterne, uavhengige aktører - internkontroll er en kontinuerlig styringsprosess internt i kommunen.

I det videre arbeidet mener Utdanningsdirektoratet at det er viktig å ha fokus på at et eventuelt krav til forsvarlig system skal sikre forsvarlig styring av kommunenes oppgaver som barnehagemyndighet med tanke på etterlevelse av krav fastsatt i eller i medhold av barnehageloven. Et krav til forsvarlig system er derimot ikke et kvalitetskrav eller et tilsynsverktøy.

Om de økonomiske konsekvensene av flertallets forslag

Utredningen viser til Riksrevisjonens konklusjon i dens undersøkelse fra 2009 om at tilsynsaktiviteten på barnehageområdet systematisk er for lav. Videre viser undersøkelsen om kommunene som barnehagemyndighet som PWC gjennomførte i 2010 at 17 % av tonivåkommunene og 33 % av de øvrige kommunene har lagt ansvaret for tilsyn med barnehager og ansvaret for eierrolle under samme mellomleder. I så mange som 15 % av kommunene brukes til og med ansatte i kommunens barnehager ofte eller noen ganger til gjennomføringen av tilsynet. Det fremgår videre av undersøkelsen at utviklingen i mange kommuner har medført at barnehagefaglige stillinger i administrasjonen har blitt borte, og at mangelen på barnehagefaglige stillinger i administrasjonen gjør det vanskelig for kommunen å plassere tilsynet uavhengig fra eierrollen.

I utvalgets utredning av økonomisk og administrative kostnader er det, for forslaget der kommunen fortsetter som tilsynsansvarlig, forutsatt en ressursøkning på 0,25 årsverk i hver kommune. Eventuelle økonomiske konsekvenser av nødvendige organisatoriske grep er ikke eksplisitt nevnt. En naturlig tolkning er derfor at kostnader knyttet til dette ikke er medberegnet i den anslåtte ressursøkningen på 0,25 årsverk. For de kommunene som i dag har eier- og styringsoppgaver underlagt samme mellomleder, må en organisatorisk deling av eier- og tilsynsrollen nødvendigvis medføre en viss grad av duplisering av roller og av kompetanse.

Kravet om tilgang på barnehagefaglig kompetanse er heller ikke vurdert å ha administrative eller økonomiske konsekvenser av nevneverdig omfang. Dette selv om undersøkelsen viser at barnehagefaglige stillinger har blitt borte i stadig flere kommuner.

I tillegg til å utføre langt flere tilsyn og økt grad av stedlig tilsyn må altså mange kommuner skaffe tilgang til barnehagefaglig kompetanse og gjøre organisatoriske endringer, dersom de skal innrette tilsynet slik flertallet foreslår. Utdanningsdirektoratet anser på denne bakgrunn den estimerte ressursøkning på kun 0,25 årsverk per kommune som for lav. Hensynet til realistisk budsjettering i staten tilsier at beslutningsgrunnlaget for valg av system for tilsyn bør utredes nærmere før ferdigstilling av endelig forslag.

2.4.3 Mindretallets forslag til system for tilsyn

Utredningen er relativt knapp når det gjelder mindretallets forslag om opprettelse av et eget sentralt tilsyn, og det er derfor vanskelig å vurdere argumentasjonen som leder til et slikt forslag. At det allerede er flere aktører (fylkesmannen, kommunen og Utdanningsdirektoratet) som har ulike roller overfor barnehagene, taler etter Utdanningsdirektoratet syn for at det ikke tilføres enda en aktør. Tvert i mot vil det være lite hensiktsmessig for ressurs- og kompetanseoppbygging å opprette et eget organ for tilsyn med barnehagene. Utdanningsdirektoratet kan heller ikke se at en slik modell vil tilføre tilsynet større legitimitet og treffsikkerhet enn dersom tilsynet blir lagt til eksisterende tilsynsaktører.

2.5 Utdanning

Utvalget har i sin utredning vist til flere viktige områder for kompetanseheving hos ansatte i barnehagen, også når det gjelder barne- og ungdomsfagarbeideren. Kompetansen hos barnehagens ansatte er trukket frem og synliggjort som en svært viktig faktor for å nå målet om et likeverdig barnehage tilbud med høy kvalitet for alle barn. Førskolelæreren har en viktig rolle i utformingen av barnehagens pedagogiske innhold og veiledning av andre ansatte, herunder nyutdannede førskolelærere. Utdanningsdirektoratet mener at et høyere utdanningsnivå i barnehagen er å anse som et viktig virkemiddel for å nå målet om økt status for yrker knyttet til arbeid i barnehagen, og høyere søkertall til studier relatert til arbeid i barnehage.

Utdanningsdirektoratet støtter følgende forslag som utvalget har fremmet i utredningen:

- Det bør legges til rette for at førskolelærere kan ta videreutdanning på master- og doktorgradsnivå. Et høyere utdanningsnivå kan bidra til å styrke kvaliteten både i barnehagene, kommunene, utdanningene og innen forskning.
- Førskolelærerutdanningen må i betydelig grad øke fokuset på kunnskap om de yngste barna. Vi anser det som særlig viktig at førskolelæreren har god kunnskap om alle aldersgrupper som går i barnehagen, da det er en forutsetning for å kunne oppfylle barnehagelovens intensjoner og voksnes forpliktelser i henhold til FNs barnekonvensjon.
- Det må legges til rette for gode og allsidige videreutdanningstilbud for førskolelærere som arbeider i barnehagen.
- Utdanningskapasiteten må økes i de deler av landet der førskolelæremangelen er størst.
- Det må satses på tilbud om deltidsutdanning og arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning (AbF) som et supplement til den ordinære førskolelærerutdanningen. Vi anser dette som gode satsinger for å imøtekomme behovet for økt antall førskolelærere i barnehagen nå og i fremtiden.
- Kunnskapsdepartementet bør vurdere den fremtidige utformingen av barne- og ungdomsarbeiderutdanningen.
- Kunnskapsdepartementet bør sikre at realkompetanse vurderes likt i alle fylker, herunder klargjøre spørsmålet om det er mulig å ha hele sin praksisperiode/lærlingperiode i barnehagen.

Utdanningsdirektoratet kan ha en sentral rolle i oppfølgingen av mange av disse punktene.

2.6 Kompetanseutvikling

Kunnskapsdepartementet har etablert nasjonale strategier for å styrke rekrutteringen til barnehagene og kompetansen til barnehagepersonalet: *Kompetanse i barnehagen – Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007–2010/2011* og *Strategi for rekruttering av førskolelærere til barnehagen 2007–2011*. Evalueringer viser at strategiene har hatt effekt, både når det gjelder kunnskap om kompetansebehovet og økt kompetanse i ulike deler av sektoren; hos barnehageeier, kommunene som barnehagemyndighet, utdanningsinstitusjoner og i forskningsmiljøer. Evalueringer av flere kompetansetiltak synliggjør både styrker og svakheter ved tiltakene. Denne kunnskapen må brukes fullt ut i utviklingen av fremtidige tiltak.

Utvalget presiserer i sin utredning at det fortsatt er et stort behov i barnehagesektoren for flere ansatte med barnehagefaglig kompetanse, det gjelder både for barnehagene og kommunen som barnehagemyndighet. Dette kommer i tillegg til behovet for økt antall førskolelærere, pedagoger og barne- og ungdomsarbeidere i barnehagen. For å sikre et best mulig utdannings- og videreutdanningstilbud i barnehagesektoren må alle involverte parter ta ansvar og bidra til utvikling av gode studietilbud, tilrettelegging og mulighet for ansatte i sektoren til å delta på tiltak som gir formell kompetanseheving. Kursvirksomhet og intern

opplæring kommer i tillegg. Utdanningsdirektoratet mener det er riktig med en betydelig satsing på kompetanseutvikling i barnehagene, i form av for eksempel et etter- og videreutdanningssystem, for å sette sektoren i stand til å gi et likeverdig barnehagetilbud med høy kvalitet.

Utdanningsdirektoratet støtter utvalgets forslag om en presisering av barnehageeiers ansvar for at barnehagen skal ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Utdanningsdirektoratet mener at en tydelig presisering av barnehageeiers ansvar og forpliktelser vil bidra til

- en nødvendig synliggjøring av det ansvaret eier har for å sikre at ansatte som har barnehagefaglig utdanning også skal få mulighet til kompetanseheving, og slik bidra til at barnehagen har ansatte med oppdatert og nødvendig kompetanse
- en synliggjøring av det ansvaret eier har for å sikre at ansatte som ikke har barnehagefaglig kompetanse gis mulighet til å tilegne seg den mens man er i jobb

Utdanningsdirektoratet ser behovet for en økning i bruk av midler til kompetanseheving i barnehagesektoren dersom det skal være mulig å nå målene om et likeverdig barnehagetilbud med høy kvalitet som bygger på forskningsbasert kunnskap.

I forlengelsen av kravet om at barnehageeier skal sørge for kompetanseutvikling for de ansatte, støtter Utdanningsdirektoratet etableringen av et system for kompetanseutvikling der partene i et *partnerskap* forpliktes. Partnerskap er positivt for forankring av et system og bidrar til å forplikte partene i arbeidslivet og andre aktører. Utdanningsdirektoratet vil påpeke at statens rolle i det som blir beskrevet som *Tredje fase: 2018-2020* (side 316 i utredningen) må utdypes i det videre arbeid med systemet for kompetanseutvikling. Det er viktig at intensjonen og aktiviteten opprettholdes i denne fasen.

Vi foreslår at systemet som skal utvikles blir omtalt som *et system for kompetanseutvikling*, og at det ikke kalles for etter- og videreutdanning.

Utdanningsdirektoratet mener at et system for kompetanseutvikling må omfatte alle grupper ansatte i barnehagen; styrere, førskolelærere, pedagogiske ledere, ansatte med annen pedagogisk utdanning, barne- og ungdomsarbeidere og ufaglærte.

I utformingen av et system for kompetanseutvikling må en dra nytte av erfaringer fra tilsvarende satsinger, samtidig som en må være klar over ulikhetene mellom skolesektoren og barnehagesektoren. Kompetanseutvikling i barnehagen kan derfor ikke ses på som en kopi av systemet som er utviklet for etter- og videreutdanning i skolen. Dette må være gjenstand for drøftinger i partnerskapet som etableres i *Første fase: 2013-2014* (side 316 i utredningen). Etter at et partnerskap er etablert er det viktig å få kartlagt kompetansen i barnehagen og vurdere denne i forhold til hva som er «riktig og nødvendig kompetanse», jf. forslaget § 14 tredje ledd. På det grunnlaget kan partene diskutere satsingsområder og dimensjonere kompetanseutviklingen.

2.7 Forskning

Utvalget vektlegger at forskningsbasert kunnskap som oppleves relevant for praksisfeltet er viktig for kvalitetsutvikling i barnehagene så vel som en forskningsbasert førskolelærerutdanning. Utvalget skriver også at forskning er viktig som grunnlag for politikktutforming på barnehagefeltet. Utdanningsdirektoratet vil understreke at det trengs forskning av begge typer, det vil si forskning både som kunnskapsgrunnlag for praksisfeltet og som grunnlag for politikktutvikling.

Når det gjelder forslaget om å etablere et eget forskningsprogram om barnehager, ser Utdanningsdirektoratet at dette kan være hensiktsmessig. Vi ser imidlertid at barnehagerelevant forskning i økende grad blir prioritert i de eksisterende utdanningsforskningsprogrammene (Utdanning 2020 og PRAKUT). Det bør derfor vurderes om det er behov for et eget program øremerket barnehage, eller om forskning på barnehage fortsatt kan ivaretas innenfor bredere utdanningsforskningsprogrammer. Dersom det etableres et nytt forskningsprogram, vil det være naturlig at direktoratet med vårt ansvar for kunnskapsgrunnet for sektoren involveres i design og gjennomføring av programmet.

Direktoratet ser behovet for forskning på temaene som utvalget lister opp i utredningens kapittel 21, eksempelvis gruppestørrelser, organisering av barnegruppene og tilbudet til de yngste barna. Hvilke faktorer i barnehagen som fremmer og hemmer omsorg, trivsel, lek og læring i barnehager i Norge er særlig viktig å vite mer om. I lys av barnehagen som viktig arena for tidlig innsats, og særlig med tanke på språkutvikling, vil Utdanningsdirektoratet understreke betydningen av å forske videre på barnehagens språkmiljø og arbeid med språkstimulering.

Utdanningsdirektoratet støtter utvalget i at det er nødvendig å utvikle formidlingskanaler som kan presentere forskning på en måte og i en form som når frem til kommunale myndigheter, barnehageeiere og ansatte i barnehagene.

Når det gjelder forslaget om å opprette et kunnskapssenter for barnehager, viser direktoratet til at Kunnskapssenter for utdanning allerede omfatter barnehagene. I oppdragsbrevet til Kunnskapssenter for utdanning står det blant annet at «senteret skal dekke hele utdanningssektoren, men må i etableringsfasen prioritere områder som er viktige for utvikling av kvaliteten i barnehagesektoren, grunnopplæringen og lærerutdanningene».

3. Oppbygningen av lovforslaget

I og med at utvalget har foreslått en lovfesting av både nye rettigheter for barn og foreldre og nye plikter for lokal barnehagemyndighet og barnehageeier, er det behov for å se på oppbygningen av ny barnehagelov. Vi mener at det er behov for å se på strukturen på nytt slik at det blir lettere å se sammenhengen mellom kapitlene.

Vi mener det kan være grunn til å flytte kapitlene som gir barn og foreldre rettigheter, slik at disse står samlet. I utvalgets forslag til lov er reglene om spesialpedagogisk hjelp mv. plassert i kapittel 9. Vi er av den oppfatning at disse reglene bør vurderes plassert lenger frem i loven, i tilknytning til andre bestemmelser om rettigheter. Vi mener videre at kapitlene bør inndeles etter hva de omhandler i større grad. Det bør for eksempel være et eget kapittel om barnehagemiljø. Dette vil løfte frem disse bestemmelsene og gjøre det tydeligere for barnehagene og barnehageeier hvilke rettigheter og plikter som gjelder.

Vi foreslår at loven bygges opp slik at kapittel 1 omhandler barnehagens formål og innhold mv. Kapittel 2 om barns rettigheter gir et noe misvisende inntrykk i og med at barna også har rettigheter som er plassert i andre kapitler. Vi ber departementet vurdere om dette kapitlet bør ha en annen tittel.

Loven kan for eksempel bygges opp som følger:

Kapittel 1 – Barnehagens formål og innhold mv.

Kapittel – Barnehagetilbudet (inkludert barns rett til barnehageplass og barnas beste)

Kapittel – Barnehagemiljø

Kapittel – Spesialpedagogisk hjelp, tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne og tegnspråkopplæring

Kapittel – Barn og foreldres medvirkning

Kapittel – Krav til personalet og organiseringen av barna

Kapittel – Barnehageeiers ansvar og oppgaver

Kapittel – Lokale barnehagemyndigheters ansvar og oppgaver

Kapittel – Fylkesmannens ansvar og oppgaver

Kapittel – Familiebarnehager

Kapittel – Forskjellige bestemmelser

4. Merknader til de enkelte kapitlene og bestemmelsene i lovforslaget

Utdanningsdirektoratet støtter i det vesentlige utvalgets samlede forslag til lovregulering av barnehagesektoren. Mye av det som foreslås her vil være viktig for å øke kvaliteten i barnehagen og for å oppfylle barnehagens samfunnsmandat.

Vi har likevel merknader til mange av bestemmelsene i forslaget. Merknadene våre gis til de ulike kapitlene og bestemmelsene i lovforslaget.

Direktoratet ber også departementet se på bruken av begrepene foreldre og foresatte. I lovforslaget brukes begge begrepene. Vi vil her vise til at det i barneloven er slik at foreldreansvaret er knyttet til begrepet *foreldre* og at begrepet foresatte ikke brukes i barneloven. I de tilfeller hvor andre har overtatt hele eller deler av foreldreansvaret vil disse også omfattes av begrepet foreldre. Foresatte er et begrep som det ikke er knyttet noen rettslige konsekvenser til og som heller ikke brukes i barnevernloven. Direktoratet foreslår at departementet i ny barnehagelov bruker «foreldre».

4.1 Andre bestemmelser som departementet bør vurdere

Direktoratet ber departementet vurdere om det er grunn til å innta bestemmelser i loven om følgende tre temaer.

Tidlig innsats

Direktoratet har lagt merke til at utvalget har understreket viktigheten av tidlig innsats. Vi er enige i at tidlig innsats er viktig både gjennom å fange opp og følge opp. Imidlertid er prinsippet om tidlig innsats ikke tydeliggjort i lovforslaget. Vi mener at det vil være viktig å synliggjøre tidlig innsats som et prinsipp fordi det vil ha betydning for hvordan barnehagen skal jobbe. At barnehagen følger opp de enkelte barna og setter i verk passende tiltak er viktig for at det enkelte barn skal være best mulig rustet for å begynne på skolen og for at barnet senere skal lykkes på skolen. Vi mener at prinsippet om tidlig innsats bør lovfestes. Forslag til ny bestemmelse:

§ Tidlig innsats

Barnehagen skal organisere sitt arbeid slik at det settes inn tidlig innsats dersom et barn trenger det. Tidlig innsats handler om å fange opp utfordringer hos det enkelte barn og følge dette opp så raskt som mulig tilpasset barnets forutsetninger og behov.

Kartlegging/dokumentasjon

Direktoratet er kjent med at utvalgets mandat ikke omfattet barnehagens formål og innhold, herunder rammeplanen. Vi ønsker likevel å bemerke at departementet bør vurdere om det i § 1 og § 2, eventuelt i ny bestemmelse om tidlig innsats nevnt over, bør tas inn tekst som legitimerer og grunngir at systematisk kartlegging av enkeltbarn kan nyttes i det formål å utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter, tilpasset barnas alder, interesser og andre forutsetninger. Dette er særskilt relevant knyttet til oppdragsbrev til direktoratet vedrørende språkkartlegging og oppfølgingen av St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*. En eventuell slik bestemmelse må også nødvendigvis føre til endringer i rammeplanens beskrivelser av dokumentasjon i barnehagen.

Samarbeid om overgang til skole

Utvalget er opptatt av overgangen mellom barnehage og skolen. Direktoratet er enig i at denne overgangen er svært viktig og at barnehagen og skolen må samarbeide for å gjøre denne overgangen best mulig for det enkelte barnet. Vi mener departementet bør vurdere om barnehagens ansvar for å legge til rette for barns overgang fra barnehage til skole skal tydeliggjøres i loven. En slik plikt bør også vurderes lovfestet i opplæringsloven, slik at barnets behov for samarbeid blir ivare tatt fra begge sider (jf. St.meld.nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*). I bestemmelsene bør også samarbeid med hjemmet inkluderes.

4.2 Kapittel 1 Barnehagens formål og innhold

Utdanningsdirektoratet vil påpeke at kapittel 1 inneholder mer enn bestemmelser om barnehagens formål og innhold, se § 4 om saklig virkeområde, og mener at dette bør synliggjøres i overskriften. Vi foreslår at det legges til «mv.» Se også vårt forslag til en ny bestemmelse i kapitlet nedenfor.

Til § 3 – Barnehagens innhold

Direktoratet har merket seg at temaene barnehagens formål og innhold har vært utenfor utvalgets mandat. Det er derfor ikke foreslått innholdsmessige endringer av disse bestemmelsene. Vi tillater oss likevel å vise til at § 3 første ledd bokstav f bør deles. Et samfunnsmessig mål om å utjevne sosiale forskjeller generelt i barnehagen strekker seg lenger enn at barnehagen skal ha en helsebringende og forebyggende funksjon.

Til § 4 – Saklig virkeområde

Direktoratet støtter forslaget om å lovfeste barnehagelovens virkeområde, og mener at et godt definert virkeområde vil synliggjøre hvilke virksomheter barnehageloven gjelder for. Vi støtter også at plikten til å søke godkjenning i § 13 og hvilke typer barnehager kommunen kan godkjenne etter § 19, er knyttet opp mot hvilke virksomheter som defineres som en barnehage i denne bestemmelsen. En slik oppbygning av loven er ryddig, og gjør at man unngår en kategori av barnehager som ikke plikter å søke godkjenning, men som likevel kan godkjennes av kommunen for å kunne motta tilskudd.

Når det gjelder oppbygningen av bestemmelsen, mener vi at første ledd kan struktureres enklere. Dersom leddet deles opp slik at hver bokstav kun inneholder ett kumulativt vilkår, blir lovteksten mer tilgjengelig for brukerne ved at det blir lettere å se hva som definerer en barnehage etter loven.

Videre vil vi bemerke at slik vi forstår forslaget § 4, vil bestemmelsen innebære at noen familiebarnehager faller utenfor definisjonen av hva som er en barnehage etter loven. Familiebarnehager skal etter forslaget § 37 fjerde ledd være et fellesskap mellom minst to hjem eller minst ett hjem og en ordinær barnehage, og hvert hjem skal etter § 37 tredje ledd ha minst to barn. Dersom en familiebarnehage består av to hjem med to barn i hvert hjem, kan den godkjennes etter § 37, men faller utenfor definisjonen av barnehage i § 4 fordi det er færre enn fem barn som er til stede samtidig. Vi oppfordrer derfor departementet til å se nærmere på hvordan en barnehage bør defineres, slik at

bestemmelsen om virkeområde omfatter alle barnehagetyper man ønsker å regulere i barnehageloven.

Utdanningsdirektoratet er enig med utvalget i at «samtidig» i forslaget første ledd bokstav b bør tolkes på samme måte som i nåværende barnehagelov § 6, slik at det enkelte barns avtalte oppholdstid legges til grunn, ikke hvilken oppholdstid barnet faktisk benytter seg av. Ordlyden «antall barn som er til stede samtidig er minst fem» synes imidlertid å være knyttet til hvorvidt det rent faktisk oppholder seg fem barn i barnehagen samtidig. For å få klarere frem hva som ligger i samtidighetsvilkåret, anbefaler vi at lovteksten endres slik at det tydelig fremgår at vilkåret er at minst fem barn har en avtalt oppholdstid som innebærer at de kan være til stede samtidig.

Vi er enige i utvalgets vurdering om å fjerne skillet mellom barn over og under tre år i vurderingen av hvilke barnehager som må søke godkjenning av kommunen. Vi er også enige i vurderingen om ikke å videreføre vilkåret om at den eller de som har ansvaret for barna må motta godtgjøring for dette. Gratis organisert barnetilsyn som ellers oppfyller vilkårene for å være en barnehage etter § 4 bør også være omfattet av barnehagelovens regler.

Til § 4 andre ledd mener vi at det kan være uheldig at det i kommentarene vises til arbeidsmiljølovens bestemmelse om nattarbeid, slik at hva som regnes som tilsyn av barn om natten er avhengig av regler om hva som er definert som nattarbeid på arbeidsrettens område. En slik kobling vil kunne føre til usikkerhet rundt reglene om barnetilsyn om natten hvis «nattarbeid» omdefineres i arbeidsmiljøloven. Departementet bør gjøre en selvstendig vurdering av når på døgnet man ønsker at foreldre skal ha muligheten til å benytte en form for barnetilsyn som er omfattet av barnehageloven, og vurdere om det bør fremgå av loven hvilket tidsrom som er «natten».

Direktoratet er positive til at utvalget i § 4 tredje ledd foreslår en forskriftshjemmel for å regulere andre former for organisert barnetilsyn som ikke omfattes av definisjonen i første ledd, herunder åpne barnehager. Vi mener det kan være behov for å regulere åpne barnehager i noe større grad enn i dag, ettersom denne typen fleksibelt barnetilsyn fyller et behov særlig for en del foreldre med barn i de laveste aldersgruppene. I dag er åpne barnehager ikke godkjenningspliktige etter barnehageloven § 6. Slike barnehager kan imidlertid velge å søke godkjenning etter § 10. Åpne barnehager som ble godkjent før overgangen til rammefinansiering har etter § 14 krav på kommunalt tilskudd. Vi ber departementet vurdere nærmere hvordan åpne barnehager bør reguleres i fremtiden, herunder hvilke krav i en ny barnehagelov som eventuelt skal gjelde for denne typen barnehager, om disse skal ha krav på tilskudd, og hvordan allerede godkjente åpne barnehager skal behandles, slik at man unngår usikkerhet om rettstilstanden.

Videre mener vi at ordlyden i lovforslagets § 4 tredje ledd er uklar. Barnehager som faller utenfor definisjonen av barnehage i § 4 første ledd er ikke barnehager etter loven, og bør derfor ikke omtales som det i lovteksten. Vi foreslår følgende endring i § 4 tredje ledd:

Departementet kan gi forskrift om organisert barnetilsyn som ikke er barnehager etter første ledd, herunder fastsette at også *virksomheter som har ansvar for fem barn eller færre* er omfattet av loven.

Forslag til ny bestemmelse – Hjemmel for å godkjenne forsøk

I opplæringsloven § 1-4 er det en hjemmel for departementet til å godkjenne pedagogiske og organisatoriske forsøk som innebærer at det kan gjøres avvik fra opplæringsloven med forskrifter. Mye av utviklingen på skoleområdet har skjedd nettopp på grunn av at det har vært en adgang til å innvilge forsøk. Vi mener at den samme muligheten bør gis på barnehageområdet. Det bør derfor i en ny barnehagelov tas inn en hjemmel for departementet til å godkjenne tidsbegrensede organisatoriske og pedagogiske forsøk i

barnehage. Forsøkene kan for eksempel gjelde barnehagens sammensetning av personal, gruppestørrelser eller åpningstider. Dette er en ressursbesparende måte å identifisere positive og negative følger av en endring, og man kan prøve ut ordninger som avviker fra gjeldende regelverk uten å endre loven og gjennomføre det for alle barnehager. Etter at forsøk er evaluert, vil man kunne vurdere behov for endringer i lov eller forskrift. Vi foreslår følgende nye bestemmelse om forsøk:

§ X Forsøksvirksomhet

Departementet kan etter søknad fra barnehageeier treffe enkeltvedtak om at det blir gjort avvik fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgransede pedagogiske eller organisatoriske forsøk.

4.3 Kapittel 2 Barns rettigheter

Direktoratet mener at departementet bør vurdere en annen inndeling av dette kapitlet, se kommentar nedenfor til §§ 8 til 10. I alle tilfeller bør kapitlets tittel vurderes endret siden barna også har rettigheter etter bestemmelser i andre kapitler i forslaget, se blant annet kapittel 9 om spesialpedagogisk hjelp mv.

Til § 5 – Hensynet til barnets beste

Utdanningsdirektoratet er positive til at det tas inn en bestemmelse om barnets beste. Hensynet til barnets beste er et svært viktig hensyn som bør vektlegges ved anvendelsen av en lov om barnehager. Det er positivt at dette synliggjøres i en egen bestemmelse. I vår veiledning knyttet til opplæringsloven har vi også merket oss at barnets beste ikke trekkes inn i vurderingene etter denne loven slik barnekonvensjonen artikkel 3 har fastsatt. Direktoratet ber departementet vurdere om hensynet til barnets beste bør lovfestes på tilsvarende måte i opplæringsloven og privatskoleloven.

Vi mener at ordlyden i bestemmelsen bør endres noe. Forslagets bestemmelse om barnets beste er en oppfølging av FNs barnekonvensjon. I artikkel 3 i den norske oversettelsen av FNs barnekonvensjon står det at «[v]ed alle handlinger som berører barn [...] skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.» Vi mener at barnehageloven bør ha samme formulering som barnekonvensjonen artikkel 3, og ikke tillegge hensynet til barnets beste større vekt enn det som følger av denne. Selv om barnets beste er et svært viktig moment som alltid skal være med i vurderinger om barnet, mener vi at det ikke er gitt at det til enhver tid skal legges «avgjørende vekt» på det. Andre hensyn kan i enkelte tilfeller være bestemmende for anvendelsen av den enkelte lovbestemmelse.

Vi foreslår følgende endring i § 5 om barnets beste:

Ved anvendelse av bestemmelsene i denne loven skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Uavhengig av hvilken ordlyd som velges, mener vi det er behov for mer veiledning til sektor om hva man legger i «barnets beste» og hva det vil si at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle offentlige avgjørelser som gjelder barn. Vi er, særlig fra opplæringsområdet, kjent med at dette oppleves som vanskelig.

Til § 6 – Barns rett til plass i barnehage

I § 6 andre ledd foreslås dagens ordning med rett til barnehageplass for barn som fyller ett år senest i august det året det søkes, videreført. Det var utenfor mandatet til utvalget å vurdere denne bestemmelsen. Et ønske om å styrke retten til plass bør av hensynet til ressursene dette vil kreve, veies opp mot tiltak for å styrke kvaliteten på barnehage tilbudet.

I § 6 tredje ledd kan det se ut som barn med fortrinnsrett har en ubetinget rett til plass i en bestemt barnehage. For å unngå misforståelser rundt denne retten, bør det komme klarere

frem i ordlyden at fortrinnsretten forutsetter at barnet er innenfor den aktuelle barnehagens fastsatte opptakskrets, se forslaget § 14.

I merknadene til § 6 fjerde ledd presiserer utvalget at «bosatt» skal forstås som kommunen der barnet faktisk er bosatt. Utdanningsdirektoratet mener det er positivt at dette kommer så klart frem i forarbeidene, og støtter at dagens regel om at begrepet «bosatt» er uavhengig av barnets folkeregistrerte adresse, videreføres. Dette vil føre til forutsigbarhet for kommunen som vet hvilke barn den skal forholde seg til ved opptak, det vil skape klarhet i forhold til reglene om refusjon og det gir foreldrene fleksibilitet ved flytting, for eksempel i forbindelse med studier.

Til § 7 – Barns rett til medvirkning

Direktoratet støtter at bestemmelsen om barns medvirkning videreføres. Vi foreslår imidlertid at loven struktureres slik at det er et eget kapittel om barn og foreldres medvirkning og at bestemmelsen flyttes til dette kapitlet.

Til §§ 8 til 10 – Barnehagemiljø

Utvalget har foreslått at det bør lovfestes bestemmelser om barnas rett til et godt barnehagemiljø i §§ 8 til 10. Direktoratet er enig med utvalget i at barn i barnehager ikke bør ha et dårligere vern enn elever i grunnsopplæringen når det gjelder deres miljø. Vi støtter derfor at barn i barnehager bør ha en lovfestet rett til et godt fysisk og psykososialt miljø.

Direktoratet har imidlertid en del merknader til lovforslagets §§ 8 til 10. Merknadene er blant annet basert på erfaringer fra hvordan bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 9a fungerer i praksis.

Direktoratet mener at det bør være et eget kapittel om barnehagemiljø. Dette vil gjøre bestemmelsene mer tilgjengelig for sektor.

Til § 8 – Rett til et godt fysisk og psykososialt miljø

Vi synes det er positivt at barn i barnehagen får samme vern av sitt fysiske og psykososiale miljø som elever i skolen har. Det er ingen grunn til at barn i barnehagen skal ha et dårligere vern. Vi er derfor enige i at barna skal ha en individuell rett til et godt fysisk og psykososialt miljø. Vi legger her til grunn at det vil være de samme vurderingene som skal gjøres etter bestemmelsen her som etter opplæringsloven § 9a-1 når det skal vurderes om barnets rett er oppfylt eller ikke, det vil si at det er barnets eller foreldrenes subjektive opplevelse som er det avgjørende og at retten er knyttet til at miljøet skal virke positivt på barnets helse, trivsel osv. Det vil ikke bare være tilstrekkelig med fravær av faktorer som virker negativt. Dersom dette er tilfellet bør dette komme tydeligere frem. Direktoratet ønsker samtidig å påpeke at dette er svært krevende. Når det er barnets eller foreldrenes subjektive opplevelse som er det avgjørende for om retten er oppfylt, innebærer dette i praksis at dersom foreldrene mener retten ikke er oppfylt, så er den ikke oppfylt. Dette gjelder uavhengig av hvor mange tiltak barnehagen har satt inn for å oppfylle retten. Det er også svært vanskelig med en individuell rett, særlig når det gjelder det psykososiale miljøet; barnehagen kan ikke «tvinge» noen til å være venner. Men vi er enige i at når en slik individuell rettighet er lovfestet i opplæringsloven bør det også gjøres i barnehageloven.

Direktoratet har også merket seg at det fysiske og psykososiale miljøet skal fremme «helse, trivsel og barnas leke-, omsorgs- og læringsmiljø», jf. § 8 første ledd første punktum. Vi mener at dette bør omformuleres. Barnas læringsmiljø er en del av det psykososiale miljøet og det som loven bør fokusere på her er et godt fysisk og psykososialt miljø som «fremmer helse, trivsel, lek, omsorg og læring». Bestemmelsen vil da formuleres på samme måten som opplæringsloven § 9a-1, og vurderingen kobles til barnet og ikke til ulike typer miljø. Det vil også være enklere å vurdere om miljøet fremmer læring enn om det fremmer et godt læringsmiljø.

I § 8 første ledd andre punktum foreslås det at barna skal ha et barnehagemiljø som er tilpasset den enkeltes behov. Denne formuleringen tilsvarer retten til en tilpasset arbeidsplass i opplæringsloven § 9a-2 og er slik vi ser det en rett som er knyttet til det fysiske miljøet, ikke det psykososiale. Dersom retten plasseres slik som foreslått vil den gjelde for begge, dette er ikke nødvendig. Direktoratet foreslår at retten til et tilpasset miljø flyttes til § 9 slik at koblingen til det fysiske miljøet blir tydeligere. Dette vil være en rett som er viktig for barn med for eksempel fysiske funksjonsnedsettelse.

Vi har også merket oss varslingsplikten til foreldrene i § 8 andre ledd. Vi støtter at det skal være en varslingsplikt, det er viktig at foreldrene blir informert om denne typen forhold, men vi har noen merknader til bestemmelsen. For det første er varslingsplikten begrenset til å gjelde sider ved miljøet som kan ha negativ virkning, mens barnets rett til et godt fysisk og psykososialt miljø er videre enn dette. Dersom det er forhold ved et enkelt barns psykososiale miljø som ikke oppfyller barnets rett, bør ikke barnehager som ikke har varslet foreldrene kunne gjemme seg bak at de mente det som skjedde ikke ville ha en negativ virkning. For det andre er det problematisk at varslingsplikten begrenses til sider som kan ha negativ virkning på barnets helse eller sikkerhet. Barnets rett er videre enn dette og det vil være hensiktsmessig at varslingsplikten gjelder alle forholdene i § 8 første ledd første punktum, det vil si også trivsel, lek, omsorg og læring. Vi viser også til at sikkerhet ikke er listet opp i § 8 som en del av retten. Videre er vi usikre på hva som omfattes av «sider ved barnehagemiljøet». Dette bør klargjøres.

Direktoratet har videre merket seg at utvalget foreslår at kommunen skal være klageinstans for klager knyttet til barnehagemiljø. Direktoratet er ikke enig i dette. Vår erfaring fra opplæringsloven kapittel 9a er at det er svært få klagesaker og at i de klagene som kommer er det ofte et konfliktfylt forhold mellom skolen og eleven/foreldrene. Kommunen får en vanskelig stilling i slike saker i og med at kommunen er arbeidsgiver. I slike saker er det svært viktig at eleven/foreldrene føler tillit til den som behandler klagen og føler at saken deres blir behandlet av noen som er utenforstående. Tilsvarende vil gjelde i barnehagesaker. Direktoratet mener at fylkesmannen bør være klageinstans for saker om barnehagemiljø. Fylkesmannen har erfaring med å behandle saker etter opplæringsloven og er klageinstans i andre saker etter barnehageloven, for eksempel spesialpedagogisk hjelp. Erfaringer fra opplæringsloven viser at det ikke er mange klagesaker knyttet til skolemiljø i løpet av et år, og det vil ikke innebære vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for fylkesmennene å være klageinstans. Dette vil også bidra til å sikre lik praksis i saker om skolemiljø og barnehagemiljø.

Til § 9 – Det fysiske miljøet

Direktoratet er usikker på betydningen av første ledd i § 9 og hvilke konsekvenser kravene til det fysiske barnehagemiljøet i § 9 første ledd vil ha i vurderingen av om et barns rett til et godt fysisk miljø er oppfylt i 8 første ledd. Kan det klages dersom miljøet ikke oppfattes som pedagogisk utfordrende av samarbeidsutvalget?

Direktoratet savner en henvisning til hvordan det skal vurderes om barnehagemiljøet oppfyller kravene til fysisk miljø. Vi mener det, som i opplæringsloven § 9a-2, bør henvises til fagnormer om det fysiske miljøet fastsatt av fagmyndigheter. Dersom dette ikke tas inn vil det være svært uklart hvilke krav barnehageeier er forpliktet til å oppfylle. Vi foreslår et nytt tredje ledd i § 9 som inneholder krav til det fysiske miljøet. Vi mener videre at kravene til barnehagens inne- og uteareal i § 34 er overflødig når det lovfestes krav til det fysiske miljøet i §§ 8 og 9. Ved å vise til fagnormene som er fastsatt vil dette bli enda tydeligere.

Utvalget foreslår at det kun skal være forelderrådet og samarbeidsutvalget som kan henstille om tiltak knyttet til det fysiske miljøet, slik at barnehagen plikter å treffe et enkeltvedtak. Enkeltbarns foreldre er, til forskjell fra opplæringsloven, ikke gitt henstillingsrett. Direktoratet er ikke enig med utvalget i at foreldrene til et enkelt barn ikke

skal kunne be om tiltak. Vi mener dette vil være viktig for å ivareta rettssikkerheten til barnet. Foreldre som mener at det fysiske miljøet i barnehagen ikke fremmer sitt barns helse bør kunne henstille om tiltak, ellers vil retten etter § 8 langt på vei kunne bli innholdsløs. Vi ser heller ingen gode grunner til at foreldre skal kunne henstille når det gjelder det psykososiale miljøet, men ikke det fysiske miljøet. Barnehagen vil kunne avgjøre hvilke tiltak som bør settes i verk for å oppfylle retten. Videre vil vi påpeke at dersom enkeltforeldre ikke er fornøyde med tiltak som barnehagen har fastsatt i enkeltvedtaket, vil de trolig kunne klage på enkeltvedtaket etter forvaltningsloven. De vil i de aller fleste tilfeller ha rettslig klageinteresse og da kan det spørres hvorfor de ikke skal kunne henstille når de kan klage.

Vi er også usikre på hva foreldreutvalget og samarbeidsutvalget skal kunne be om tiltak knyttet til, og om dette egentlig er et enkeltvedtak. For at noe skal være et enkeltvedtak må det være bestemmende for rettighetene og pliktene til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2. Er dette tilfellet dersom det som det henstilles om gjelder miljøet for alle barna i barnehagen?

Vi ser også at utvalget foreslår at dersom barnehagen ikke behandler henstillingen innen rimelig tid, kan det klages som om det var gjort et enkeltvedtak. Intensjonen bak denne klageretten er god, men det kan stilles spørsmål ved om den vil fungere slik som intendert. Dersom klageinstansen får en slik sak er spørsmålet hvordan de i realiteten vil behandle saken for at den skal bli forsvarlig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. I realiteten sendes saken tilbake til førsteinstansen hvor de pålegges å treffe et vedtak. Erfaringer fra opplæringsloven viser at dette er en klageadgang som er lite kjent og som derfor ikke brukes.

Til § 10 – Det psykososiale miljøet

I § 10 første ledd er det en ytterligere presisering av barnehagens ansvar for det psykososiale miljøet. Direktoratet mener at ansvaret for å jobbe aktivt og systematisk bør gjelde både for det fysiske og psykososiale miljøet og bør flyttes til § 8 som inneholder det overordnede ansvaret. Videre mener vi at tillegget om at det enkelte barnet skal oppleve respekt, trygghet, omsorg og sosial tilhørighet er overflødig og bør strykes. En tilsvarende formulering finnes i opplæringsloven § 9a-3 første ledd og tilbakemeldinger tyder på at det er vanskelig å harmonisere §§ 9a-1 og 9a-3 første ledd.

Direktoratet støtter lovfesting av handlingsplikten som foreslås i andre ledd og vedtaksplikten i tredje ledd, men har noen merknader. Vi har merket oss at i de tilfeller hvor noen som er tilsatt i barnehagen får kunnskap eller mistanke om at et barn blir utsatt for krenkende ord eller handlinger, så skal det inntre en handlingsplikt tilsvarende handlingsplikten i opplæringsloven § 9a-3 andre ledd. Vi har imidlertid sett at det foreslås en strengere terskel for når styrer skal varsles. Det foreslås at «[s]tyrer skal varsles om alvorlige forhold». Direktoratet er usikker på om terskelen bør legges så høyt. I en del tilfeller kan det være ulike ansatte i barnehagen som fanger opp krenkelser og det kan være at et barn krenker barn i ulike avdelinger i barnehagen og at det er vanskelig å få oversikt over hele bildet. Det er slik at mange små hendelser/krenkelser i sum kan utgjøre en stor total belastning og det er viktig at ansvaret for de mange små hendelsene ikke pulveriseres ved at styrer bare skal få kjennskap til de alvorlige hendelsene. Det er tvert imot viktig at noen har oversikt over det totale bildet. Vi viser i denne sammenheng til Høyesterettsdommen av 2. februar 2012 om erstatning for mobbing i grunnskolen, hvor et problem nettopp var at det var mange små hendelser og at man ikke hadde oversikt over helheten. Vi ber også departementet vurdere om foreldreutvalg og samarbeidsutvalg bør kunne henstille om tiltak etter § 9a-3 tredje ledd og hvordan forholdet er mellom denne henstillingsretten og definisjonen av et enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2.

Tilleggsforslag – Behov for bestemmelse om forsvarlig tilsyn med barna

Det har den senere tid vært en del omtale av ulykker i barnehagen. Utdanningsdirektoratet mener at det er svært viktig at barnehagen sikrer forsvarlig tilsyn med barna slik at de ikke kommer til skade. I forskrift til opplæringsloven § 12-1 er det gitt en bestemmelse om elevenes sikkerhet. Vi foreslår en tilsvarende bestemmelse i barnehageloven. Det sentrale i denne bestemmelsen er at når barnehagen er ansvarlig for sikkerheten til barna, så må tilsynet med barna være forsvarlig i forhold til risikoen for at skade eller ulykke kan skje. En slik bestemmelse vil være viktig for å signalisere at det ikke bare er knyttet til den pedagogiske aktiviteten det må være tilstrekkelig voksentetthet. En slik norm vil også pålegge barnehagene høyere voksentetthet når det skal gjennomføres aktiviteter som har høyere skaderisiko enn ellers.

Endringsforslag knyttet til barnehagemiljøet

Kapittel – Barnehagemiljøet

§ 8 Rett til godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø

Alle barn i barnehager har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel, lek, omsorg og læring. Barnehagen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremme et godt fysisk og psykososialt miljø som oppfyller barnas rett.

Dersom barnehagen blir klar over sider ved barnehagemiljøet som kan ha negativ virkning for barnas helse, trivsel, lek, omsorg, læring og sikkerhet, skal foreldrene snarest mulig varsles om dette.

Departementet kan gi forskrift om barnehagemiljøet.

§ 9 Det fysiske miljøet

Det fysiske miljøet inne og ute skal være trygt og gi alle barn allsidig bevegelses- og sanseerfaring og mulighet for mestring og utvikling.

Barnehagene skal planlegges, bygges, tilrettelegges og drives slik at barnas sikkerhet, helse, trivsel, lek og læring, fremmes.

Det fysiske miljøet skal være i samsvar med de faglige normene som fagmyndighetene til enhver tid anbefaler. Dersom enkelte forhold ved det fysiske miljøet avviker fra dette, må barnehageeier kunne dokumentere at barnas rett etter § 8 likevel oppfylles.

Alle barn har rett til et barnehagemiljø som er tilpasset den enkeltes behov.

Dersom foreldre, foreldrerådet eller samarbeidsutvalget krever tiltak for å rette på mangler ved det fysiske miljøet, skal barnehagen behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Om barnehagen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til saken, kan det klages etter bestemmelsene i forvaltningsloven som om det var gjort enkeltvedtak. *Fylkesmannen* er klageinstans.

§ 10 Det psykososiale miljøet

Dersom noen som er tilsatt i barnehagen får kunnskap eller mistanke om at et barn blir utsatt for krenkende ord eller handlinger, skal vedkommende snarest undersøke saken og varsle styrer, og dersom det er nødvendig og mulig, selv gripe inn.

Dersom foreldrene, foreldrerådet eller samarbeidsutvalget krever tiltak for å rette på mangler ved det psykososiale miljøet, skal barnehagen behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Om barnehagen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til saken, kan det klages etter bestemmelsene i forvaltningsloven som om det var gjort enkeltvedtak. *Fylkesmannen* er klageinstans.

§ 11 Forsvarlig tilsyn med barna

Når barnehagen er ansvarlig for sikkerheten til barna, må tilsynet med barna i praksis være forsvarlig i forhold til risikoen for at skade eller ulykke kan skje.

4.4 Kapittel 3 Foreldreråd og samarbeidsutvalg

Utvalget har foreslått bestemmelser om foreldreråd og samarbeidsutvalg. Bestemmelsene er i det vesentligste en videreføring av gjeldende §§ 4 og 5. Direktoratet er enig i utvalgets merknader om at foreldrenes medvirkning er viktig. Utvalget uttaler på side 193 i utredningen at «[a]v hensyn til barna bør derfor foreldrenes innflytelse økes noe» og at «[f]oreldrene står i visse henseender svakt i dagens regelverk.» Direktoratet viser også til formålsbestemmelsen i forslaget § 1 som i første ledd fastsetter at «[b]arnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling». Samarbeidet mellom barnehage og hjem er viktig for barnet. Vi mener at barnehagens ansvar for å legge til rette for samarbeid med hjemmet bør tydeliggjøres i ny barnehagelov, slik det ble gjort i opplæringsloven § 13-3d. Det er fastsatt i § 13-3d at skoleeier skal sørge for samarbeid med foreldrene. Dette er et ansvar som påhviler skoleeier og ikke foreldrene. En tilsvarende plikt bør gjelde for barnehagene. Her vil det være naturlig at ansvaret legges til barnehageeier, ikke til lokal barnehagemyndighet. Barnehageeier kan delegere oppgaven til den enkelte barnehagen. For at samarbeidet skal fungere er det en nødvendig forutsetning at foreldrene bidrar aktivt. Det foreslås også en forskriftshjemmel slik at departementet på et senere tidspunkt kan gi regler i forskrift til barnehageloven om innholdet i samarbeidet, slik det er gjort i forskrift til opplæringsloven kapittel 20. Direktoratet foreslår en ny bestemmelse om samarbeid mellom barnehage og hjem.

§ X Samarbeid mellom barnehage og hjem

Barnehageeier skal sørge for samarbeid med foreldrene. Organiseringen av foreldresamarbeidet skal ta hensyn til lokale forhold. Departementet kan gi nærmere forskrifter.

Dersom det tas inn bestemmelse om hjem – barnehagesamarbeid bør også tittelen på kapitlet endres for å bedre gjenspeile innholdet. Vi foreslår også at bestemmelsen om barns rett til medvirkning flyttes til dette kapitlet, slik at alle bestemmelsene om medvirkning og samarbeid med barnet og hjemmet er samlet. Vi foreslår da at kapitlets tittel endres til

Kapittel 3 Barns og foreldrenes medvirkning

Forslag til ny bestemmelse – Lovfesting av Foreldreutvalget for barnehager

I opplæringsloven er Foreldreutvalget for grunnopplæringen lovfestet i § 11-9. Utdanningsdirektoratet mener at det bør vurderes om Foreldreutvalget for barnehager også bør lovreguleres på tilsvarende måte. Det er vanskelig å se noen god grunn til å behandle foreldreutvalgene forskjellig.

Til § 11 – Foreldreråd og samarbeidsutvalg

Utvalget foreslår i § 11 siste ledd at barnehageeier skal forelegge saker av viktighet for foreldrerådet og samarbeidsutvalget. Direktoratet ber departementet vurdere om det bør lovfestes at enkelte typer saker alltid skal forelegges. Vi ber departementet om å se på opplæringsloven § 9a-6 hvor dette er lovfestet og vurdere om noe tilsvarende bør lovfestes i § 11.

Til § 12 – Felles samarbeidsutvalg for barnehage og skole

Lovforslagets § 12 regulerer felles samarbeidsutvalg for barnehage og skole. Her fremgår det at samarbeidsutvalget settes sammen slik at «barnas og elevenes foreldre eller foresatte og ansatte fra både barnehagen og skolen skal være representert, jf. opplæringslova § 11-1 fjerde ledd.». Etter opplæringslova § 11-1 fjerde ledd skal det blant annet være to representanter fra elevene med i samarbeidsutvalget. Det fremgår av merknadene til lovforslaget på side 340 at «[e]levrepresentantene representerer ikke barnehagens interesser og skal derfor ikke være til stede når samarbeidsutvalget behandler saker om barnehagen». Når lovforslaget henviser til opplæringslova § 11-1 fjerde ledd, kan det tyde på at elevrepresentantene skal være med i samarbeidsutvalget. Dette kan føre til

at samarbeidsutvalg i barnehagesaker får uriktig sammensetning, noe vi mener er uheldig. Utdanningsdirektoratet er av den oppfatning at det bør komme tydeligere frem i bestemmelsen at elevrepresentantene ikke skal være med i samarbeidsutvalget når det behandler saker om barnehagen. Vi forslår av den grunn nytt siste punktum i § 12:

Samarbeidsutvalgets elevrepresentanter skal ikke delta i behandlingen av saker om barnehage.

Dette vil innebære at regelen kommer tydeligere frem, og reduserer muligheten for at samarbeidsutvalget får feil sammensetning.

4.5 Kapittel 4 Barnehageeiers ansvar og oppgaver

Direktoratet ber departementet se på plasseringen av kapittel 4 og 5. Vi mener at dette kan plasseres *etter* bestemmelser som gir barna og foreldrene rettigheter og som stiller andre krav til barnehagen. Vi viser her til oppbygningen av opplæringsloven, hvor ansvarsbestemmelsene er plassert i kapittel 13.

Til § 13 – Godkjenningsplikt

Forslagets § 13 omhandler barnehagenes godkjenningsplikt. For å tydeliggjøre hvem som er ansvarlig bør det i bestemmelsens første ledd presiseres at det er barnehageeier som må søke om godkjenning, i stedet for at det er «barnehagen» som må søke.

I andre ledd sies det at det må søkes ny godkjenning ved «vesentlig endrede forhold» ved barnehagen. Hva dette innebærer er noe som ikke kommer klart frem av dagens lov og Utdanningsdirektoratet mener at dette må tydeliggjøres. Ettersom det må være kommunen som avgjør når det foreligger «vesentlig endrede forhold», bør det vurderes nærmere om det skal foreligge en plikt for barnehagen til å melde fra også ved endringer som ikke nødvendigvis anses som «vesentlige». Dette vil sikre at det faktisk blir meldt inn til kommunen når det foreligger endringer, og at det blir kommunen som vurderer om endringene er vesentlige.

Videre bør departementet vurdere om det i bestemmelsen er hensiktsmessig å gi en nærmere opplisting av endringer som alltid vil være «vesentlige». Dette vil gjøre regelen mer forutsigbar for barnehageeierne og lettere å håndtere for kommunene. En slik opplisting vil være særlig nyttig hvis det ikke fastsettes en generell meldeplikt om endringer.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med forslagets § 19 om kommunens godkjenning av barnehager, og det kan være hensiktsmessig å ta inn en krysshenvising i lovteksten til denne bestemmelsen.

Til § 14 – Barnehageeierens ansvar

Bestemmelsen i § 14 i lovforslaget omhandler barnehageeierens ansvar. I henhold til første ledd plikter barnehageeier å drive barnehagen «i samsvar med gjeldende lover og regelverk». Utdanningsdirektoratet mener at første ledd vil bidra til at barnehageeier blir gjort klar over at det også er andre lover og regler barnehagen er forpliktet å følge, utover barnehagelovgivningen. Dette synes vi er positivt.

I § 14 andre ledd fremgår barnehageeiers plikt til å fastsette barnehagens vedtekter. Det kreves at opplysninger «som er av betydning for barnas foreldre eller foresattes forhold til barnehagen» står i vedtektene. Bestemmelsen i andre ledd bokstav a til g angir hva vedtektene som minimum må inneholde, men er ikke en uttømmende liste over hva som «er av betydning».

Utdanningsdirektoratet er av den oppfatning at det bør fremgå av bokstavlisten nevnt ovenfor at barnehageeier i vedtektene alltid må henvise til den dokumentasjon barnehagen har for sitt internkontrollsystem. Etter at barnet har fått tildelt barnehageplass, vil foreldrene være opptatt av barnehagens innhold, kvalitet og fysiske rammer. Dersom det vises til dokumentasjon barnehagen skal ha for sitt internkontrollsystem i lovteksten, gir det foreldrene større mulighet til å følge opp at barnehagen faktisk gjennomfører internkontroll. Dette vil lede til økt sikkerhet for barna. Samtidig vil en synliggjøring av internkontrollsystemet i bokstavlisten kunne bidra til at barnehagen legger mer vekt på å følge internkontrollsystemene. I tillegg skal punktlisten være et hjelpemiddel for barnehageeier, da den skal bidra til at barnehageeier oppfyller sine plikter. Punktlisten i loven er mer tilgjengelig enn lovens forarbeider. På bakgrunn av dette, mener Utdanningsdirektoratet at det alltid bør henvises til dokumentasjonen barnehagen har for sitt internkontrollsystem i barnehagens vedtekter.

I 14 tredje ledd er barnehageeiers ansvar for kompetanseutvikling plassert. Vi er av den oppfatning at tredje ledd i § 14 hører sammen med bestemmelsene om bemanning, da det er personalet som har størst interesse i at det er et forpliktende system for utvikling. Vi foreslår en ny bestemmelse om kompetanseutvikling som tilsvarer opplæringsloven § 10-8. Det er viktig med en forsterkning av arbeidsmiljøloven § 4-2 om ansattes krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling. Et lovfestet krav til system vil nødvendigvis innebære en forpliktelse til å ha et system, og direktoratet foreslår av den grunn at ordet «forpliktende» tas ut av lovteksten.

§ X Barnehageeiers ansvar for kompetanseutvikling

Barnehageeier har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Barnehageeier skal ha et system som gir personalet i barnehagen mulighet til å utvikle og vedlikeholde faglig og pedagogisk kunnskap.

Til § 15 – Barnehageeiers registrerings- og opplysningsplikt

Til forslaget § 15 andre ledd mener vi departementet bør vurdere om plikten til å registrere barnehagen i Enhetsregisteret bør henge sammen med barnehageeiers plikt til å søke godkjenning, slik at endring av organisasjonsform også vil kreve ny godkjenning av barnehagen etter § 13 andre ledd i forslaget.

Utdanningsdirektoratet støtter utvalgets forslag i § 15 femte ledd om å videreføre forskriftshjemmelen om innhenting av opplysninger fra barnehageeier. Vi vil i den forbindelse understreke viktigheten av en slik forskrift, slik at departementet gjennom forskriften kan pålegge barnehagene å sende inn opplysninger i årsmelding og årsregnskap gjennom BASIL. Tjeneste- og regnskapsdataene danner grunnlag for blant annet statistikk og forskning på området.

Til § 16 – Krav til forsvarlig system for barnehageeier

Utdanningsdirektoratet har ingen særlige kommentarer til lovforslagets § 16 om krav til forsvarlig system for barnehageeier, men kommentarene under til § 26 vil også være relevante for denne bestemmelsen.

4.6 Kapittel 5 Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver

Direktoratet ber departementet se på plasseringen av kapittel 4 og 5. Vi mener at dette kan plasseres *etter* bestemmelser som gir barna og foreldrene rettigheter og som stiller andre krav til barnehagen. Vi viser igjen til oppbygningen av opplæringsloven, hvor ansvarsbestemmelsene er plassert i kapittel 13.

Til § 17 – Kommunen er lokal barnehagemyndighet

Lovforslaget § 17 andre ledd omhandler kommunens tilgang til barnehagefaglig kompetanse. Her følger det at «kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig

kompetanse over barnehagenivået». Utdanningsdirektoratet støtter dette forslaget da vi mener det vil bidra til å styrke barnehagebarnas rettigheter.

Formålet med bestemmelsen er å sørge for at kommunens beslutninger som lokal barnehagemyndighet er faglig forsvarlige og tilfredsstillende, slik at kommunen oppfyller sine plikter som barnehagemyndighet. Dette inkluderer å være i stand til å gi god faglig veiledning til barnehagene i kommunen, samt gjennomføring av tilsyn. For å sikre at kompetanse og ressurser faktisk blir avsatt til oppfølging av barnehagefeltet, mener Utdanningsdirektoratet at det er positivt at lovforslaget fremhever viktigheten av at kommunen har tilstrekkelig barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået.

Når lovforslaget har ordlyden «sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået», vil det medføre at kommunen kan bruke styrere som også arbeider i barnehage som «barnehagefaglig kompetanse» i kommunen. Vi mener en slik sammenblanding av roller er uheldig. Det skyldes at kommunen som barnehagemyndighet blant annet er ansvarlig for det kommunale tilskuddet til ikke-kommunale barnehager, og i tillegg skal gjennomføre tilsyn. Dette kan bidra til å svekke tilliten til kommunen som barnehagefaglig myndighet, og vil derfor svekke formålet med § 17, nemlig at kommunen oppfyller sine plikter som barnehagemyndighet.

Utdanningsdirektoratet mener av ovennevnte grunner at det er viktig at den barnehagefaglige kompetansen *faktisk* ligger over barnehagenivået. Vi foreslår derfor at ordlyden i lovforslaget § 17 andre ledd endres til:

Kommunen *skal ha* barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået.

Vårt forslag til ny lovtekst er ikke ment å være til hinder for interkommunalt samarbeid. Med et krav om barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivå vil det bli enklere for kommunen å oppfylle sine plikter som barnehagemyndighet. Denne endringen vil også legge større press på kommunen til å ha kompetanse og sette av ressurser til oppfølging og utvikling av barnehagefeltet. I tillegg fører et økt fokus på pliktene som barnehagemyndighet til at kvaliteten på barnehagetilbudet blir høyere, noe som vil komme barna til gode.

Til § 18 – Barnehagemyndighetens rett til innsyn og barnehagens opplysningsplikt

Direktoratet foreslår at det innarbeides en henvisning til § 15 om barnehageeiers opplysningsplikt i § 18, på tilsvarende måte som det i forslaget § 15 henvises til § 18. En henvisning vil gjøre det lettere å se sammenhengen mellom bestemmelsene.

Til § 19 – Godkjenning av barnehager

I § 19 første ledd foreslås det at «kommunen skal godkjenne barnehager som er egnet til å oppnå lovens krav». Utdanningsdirektoratet er enig i at grunnvilkåret for godkjenning bør være at barnehagen skal være egnet, slik det også er etter dagens barnehagelov. I fortsettelsen av bestemmelsen sies det at «det [kan] legges vekt på om barnehageeier eller andre personer som vil ha vesentlig innflytelse på virksomheten er egnet til å drive barnehage». Vi er skeptiske til bestemmelsen slik den nå står i forslaget, og mener at den bør konkretiseres og følges opp med hjemler til å innhente opplysninger. Vi vil i det følgende begrunne dette standpunktet.

Begrepet «egnet» er et veldig vidt vurderingstema, og det er ut ifra ordlyden i forslaget ikke klart hva som skal ligge i begrepet. I kommentarene til bestemmelsen, på side 348 i utredningen, sies det at i forhold til kravet til egnethet kan kommunen «se hen til de sentrale personers evne og vilje til å overholde barnehageloven, andre lover som har sammenheng med barnehageloven og skatte- og avgiftslovgivningen». Hvis dette er kriterier for egnethetsvurderingen, mener Utdanningsdirektoratet at det bør fremgå klart av bestemmelsen. Videre bør det fremgå om dette er noe kommunen *skal* eller *kan* legge vekt

på. Når det gjelder personkretsen som kommunen skal kunne vurdere egnethet til, bør hvilke personer/stillingstyper som alltid vil ha vesentlig innflytelse på virksomheten fremgå klart av lovtekst eller forarbeider.

For at kommunen skal kunne ha en reell mulighet til å legge vekt på evnen til å oppfylle ovennevnte regelverk, er det videre nødvendig at det gis hjemmel til faktisk å kunne innhente opplysninger om overtredelser av straffelovgivningen og skatte- og avgiftslovgivningen. Som eksempel gir alkoholloven § 1-15 hjemmel til å innhente opplysningene som kreves for å vurdere vandelen til bevillingshaver og andre med vesentlig innflytelse i virksomheten etter § 1-7b. En tilsvarende hjemmel vil være nødvendig i forslaget § 19.

Hvis det ikke presiseres nærmere i bestemmelsen hva som skal ligge i at en person er «egnet», kan det være vanskelig for kommunene å vite hvilke momenter som bør være avgjørende. Videre kan vurderingen lett bli basert på mer tilfeldige opplysninger eller rykter, hvis ikke det gis hjemmel til å innhente opplysninger. Dette kan føre til forskjellsbehandling innad i en kommune og også ulik praksis mellom kommuner, og vil gi barnehageeier lite forutberegnelighet.

I tredje ledd åpnes det for en snever adgang for kommunen til omgjøring av barnehagens godkjenning. Adgangen til omgjøring er bare ved «vesentlig endrede forhold». Etter merknadene kan kommunen velge om godkjenningen skal stadfestes eller omgjøres. En mer vidtgående omgjøring kan imidlertid ikke skje hvis en mindre vidtgående omgjøring eller stadfestelse vil være tilstrekkelig for videre barnehagedrift. Vi mener at dette vil gjøre det uforholdsmessig vanskelig for kommunene å trekke tilbake en godkjenning også ved større endringer. Ved f.eks. flytting til nye lokaler, er endringen så stor at det er vanskelig å se hvorfor dette skal behandles på en annen måte enn en ny barnehage som skal starte opp.

Hvis man ønsker en omgjøringsadgang med forskjellige typer godkjenning, mener Utdanningsdirektoratet at det også bør klargjøres hvordan de forskjellige alternative godkjenningene (stadfeste, endre eller nye vilkår) stiller seg i forhold til forslaget § 22 om kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager. For det første må det klargjøres om kommunen er forpliktet til å yte tilskudd etter en endring, eller om kommunen «kan» yte tilskudd etter forslaget § 22 andre ledd. For det andre bør det klargjøres om det er tidspunktet for den opprinnelige søknaden, eller tidspunktet for søknaden i forbindelse med endringen, som er avgjørende i forhold til § 22 første ledd.

På bakgrunn av uklarhetene vi har pekt på til tredje ledd, mener vi at departementet bør vurdere om det bare skal være *en* form for godkjenning og at denne godkjenningen faller bort ved vesentlige endringer. Det bør i så fall også vurderes nærmere om det er nødvendig med en bestemmelse som regulerer overgangen fra godkjenning faller bort til ny er på plass, slik at kontinuerlig drift av barnehagen sikres.

I kommentarene påpeker utvalget at vilkåret om at «barnehagedriften opphører» i lovforslagets § 19 fjerde ledd skal forstås slik at barnehagedriften anses opphørt dersom barnehagen er uten barn i over ett år. For å gjøre bestemmelsen lettere tilgjengelig, mener Utdanningsdirektoratet at et så konkret vilkår bør tas inn i selve lovteksten.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med forslaget § 13 om godkjenningsplikt, og det bør vurderes om det skal tas inn en krysshenvisning i lovteksten.

Til § 20 – Kommunens plikt til å tilby plass i barnehage

Det følger av lovforslagets § 20 første ledd andre punktum at kommunen har ansvaret for at barn med rett til prioritet får barnehageplass. Utdanningsdirektoratet mener at det er bra at barn med rett til prioritet blir synliggjort sammen med kommunens plikt til å tilby

barnehageplass. Dette vil kunne føre til at kommunen har større fokus på å sikre at barn som faller inn under lovforslagets § 6 får barnehageplass, og at de får en barnehageplass som er tilfredsstillende i forhold til hvert enkelt barns behov.

Vi er videre av den oppfatning at det er positivt at bestemmelsen legger opp til ett pliktig opptak i året. Dersom man har flere opptak i året, kan det føre til store merkostnader for kommunene. Ved å pålegge kommunen kun ett opptak i året, vil det gi kommunen mulighet til å vurdere om det er ønskelig med flere opptak. Slik vil det bidra til å bevare det kommunale selvstyret.

Bestemmelsen i § 20 første ledd omhandler kommunens plikt til å tilby plass i barnehage, ansvaret for barn med rett til prioritet, samt tilpassing av utbyggingsmønster og driftsformer. I andre ledd er kommunens plikt til å gjennomføre opptak til barnehageplass regulert. Etter Utdanningsdirektoratets oppfatning skiller andre ledd seg fra resten av bestemmelsen i innhold, og har større sammenheng med § 21, som gjelder hvordan opptaksprosessen skal være i kommunen. Av den grunn foreslår vi at 20 andre ledd flyttes til § 21 for å skape bedre sammenheng og oversikt. Se våre merknader til § 21.

Endelig mener vi at bestemmelsen i § 20 bør deles opp i flere ledd, da bestemmelsen gjelder flere klart avgrensede tema som plikt til å tilby barnehageplass, og utbyggingsmønster og driftsformer. I og med at det er tre avgrensede tema, mener vi at det er mest oversiktlig med tre ledd. Vi foreslår følgende ny oppbygging av § 20:

Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn bosatt i kommunen som har rett til plass i barnehage, *jf. § 6.*

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

Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og *behov.*

Til § 21 – Samordnet opptaksprosess i kommunen

Det følger av § 21 første ledd tredje punktum at «[i] opptaksprosessen skal det tas hensyn til barnehagens mangfold og egenart.». I merknadene til bestemmelsen på side 351 i utredningen er det lagt til grunn at dette innebærer at det skal tas hensyn til «barnehagens formål, opptakskrets, opptakskriterier og eierform». Utdanningsdirektoratet mener at ordlyden i § 21 ikke får frem dette tydelig, og at det bør fremgå direkte av lovteksten. I tillegg er vi av den oppfatning at ordet «skal» bør vurderes byttet ut med «kan», da dette vil gjøre det helt klart at bestemmelsen ikke gir et rettskrav på at slike hensyn skal tillegges avgjørende vekt. En annen følge er at det vil gi kommunen større fleksibilitet i utformingen av kommunens barnehage tilbud. Dette fremgår av vårt endringsforslag nedenfor.

I likhet med § 20 inneholder § 21 flere klart avgrensede tema, som etter vår oppfatning gjør det nødvendig med en oppdeling i flere ledd, som fører til økt tilgjengelighet for brukerne av loven. I vårt forslag er § 20 andre ledd tilføyd i endringsforslagets andre ledd i § 21. Vi foreslår følgende ny oppbygging og innholdsmessige endringer av § 21:

Alle godkjente barnehager i kommunen skal samarbeide om opptak av barn. Kommunen skal legge til rette for en samordnet *opptaksprosess.*

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

I opptaksprosessen kan det tas hensyn til *barnehagens formål, opptakskrets, opptakskriterier og eierform.* Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket. Ved samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager sikres.

Forvaltningsloven kapittel V til VI gjelder ikke for opptak i barnehage. Departementet kan gi forskrift om behandling av søknader om opptak i barnehage.

Til § 22 – Kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager

Bestemmelsen er en videreføring av nåværende barnehagelov § 14, og er utenfor mandatet til utvalget. Utdanningsdirektoratet har imidlertid noen bemerkninger til lovforslaget, og til utarbeiding av eventuell ny forskrift.

Utdanningsdirektoratet opplever at en vesentlig andel av sakene på barnehagefeltet omhandler barnehageloven § 14 med tilhørende forskrift om likeverdig behandling. Når det gjelder forslaget § 22, mener vi at adgangen til å stille vilkår ved tilskudd etter både første og andre ledd bør gjennomgås nøye. Rettstilstanden er uavklart per i dag, noe som medfører problemer både for kommuner og ikke-kommunale barnehager. Det er særlig vilkårsadgangen etter forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager § 9 som skaper usikkerhet i relasjon til nåværende barnehagelov § 14 første og andre ledd. Vi mener at vilkårsadgangen bør vurderes nærmere i arbeidet frem mot en ny lov.

Det er flere forhold forskriften regulerer som per i dag ikke er avklart. Det er flere organer som er tillagt tolkningsmyndighet; Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, fylkesmenn og kommuner. Når forskriften er uklar på en rekke punkter kan det bli ulik forståelse av forskriften. Dette gjelder blant annet i spørsmål om refusjon, dokumentasjonsplikt og hvordan budsjett og regnskap skal føres, og innebærer en økonomisk risiko for kommuner og barnehager dersom forskriften anvendes feil. I tillegg innebærer dette etter vår oppfatning unødvendig bruk av ressurser. For Utdanningsdirektoratets del innebærer det at vi må være svært aktive med å gi avklaringer, mens fylkesmennene må bringe disse videre til kommuner og eiere av ikke-kommunale barnehager.

Utdanningsdirektoratet mener at det bør være et særlig fokus på å forhindre at problemene med dagens forskrift videreføres ved utarbeiding av ny forskrift om likeverdig behandling av kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Til § 23 – Foreldrebetaling

Etter § 23 første ledd tredje punktum er det lagt til grunn at «[b]etaling for kost kan komme i tillegg». Formålet med kostpenger er å sørge for at barnehagen skal få dekket de faktiske utgifter direkte knyttet til måltidene. Barnehagen skal hverken tape eller tjene på å tilby måltider til barna, og foreldrene skal heller ikke betale for barnehagens andre utgifter gjennom kostpenger. Utdanningsdirektoratet mener det bør vurderes om dette skal komme tydeligere frem i lovteksten, for å forhindre at foreldrene betaler for utgifter som ikke omfattes av kostpengene.

Vi anbefaler at kostpenger reguleres. Dette fordi svært mange barnehager tar kostpenger i tillegg til makspris. Dette kan bidra til at det ikke er et reelt valg for alle foreldre hvilken barnehage de velger. Vi viser i den sammenheng til SSBs undersøkelse om blant annet foreldrebetaling i barnehagene, omtalt på side 111-112 i utvalgets utredning.

Barnehagen er en god og viktig arena for å arbeide med forebyggende tiltak for helse og sosial inkludering. Barnehagen skal bidra til at barna utvikler en grunnleggende forståelse for hvordan de kan ta vare på egen helse. Forskning viser at potensialet for å redusere sosial ulikhet gjennom godt barnehagetilbud er stort. Utdanningsdirektoratet gjør i den forbindelse oppmerksom på Helsedirektoratets rapport (2012) *Måltider, fysisk aktivitet og miljørettet helsevern i barnehagen*.

Utdanningssystemet er basert på prinsipper om fellesskap, lik tilgang for alle og muligheter for livslang læring. Regulering av kostpenger kan bidra til å gi lik tilgang for alle og gi alle barn et sunt og godt mattilbud.

Utdanningsdirektoratet mener at problemene som kostpenger medfører, kan avhjelpes ved at foreldrene gis klagerett på kostpenger til fylkesmannen. Fylkesmannen kan dermed føre kontroll med at kostpengene kun dekker faktiske utgifter til måltider. Etter dagens forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 5 er det kun fastsetting av foreldrebetaling som kan påklages.

Endelig er direktoratet enig med utvalget i at muligheten for å gå utover maksgrensen fjernes, slik at foreldre har mest mulig lik mulighet for å ha barna i barnehage.

Til § 24 – Moderasjonsordninger

Direktoratet støtter utvalgets forslag om å løfte bestemmelsene om foreldrebetaling og moderasjonsordninger fra forskrift til lov. Maksimalgrense for foreldrebetaling og moderasjon for foreldre med flere barn og foreldre med lav betalingsevne er viktige virkemidler for å sørge for at alle foreldre som ønsker at barna skal gå i barnehage har mulighet til dette, uavhengig av familiens økonomi.

Utvalget foreslår at moderasjonen skal omfatte «søsken som bor fast sammen». Slik er regelen også i dag, jf. forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 3 andre punktum. Ifølge merknadene til forslaget § 24, på side 353 i utredningen, skal barn «anses for å være fast bosatt på den adressen der de til enhver tid er registrert i folkeregisteret. I de tilfellene der foreldre har avtalt delt bosted for barnet, skal barnet anses for å være fast bosatt begge steder/med begge foreldrene. Samværsforeldre kan derimot ikke påberope seg søskenmoderasjon for andre og tredje barn». Direktoratet stiller spørsmål ved bakgrunnen for at søskenmoderasjon følger barnas folkeregistrerte adresse, og ikke avhenger av en konkret vurdering av hvor barnet faktisk er bosatt, slik bosatt-begrepet forstås for retten til barnehageplass i forslaget § 6 fjerde ledd.

Vi ser at en regel der folkeregisteradressen til barnet avgjør om søsken bor fast sammen kan være lett å forholde seg til for kommunen og barnehagene. Dette argumentet svekkes imidlertid av at utvalget foreslår et unntak fra folkeregisterregelen for tilfeller der foreldre har avtalt delt bosted, slik at man i en del tilfeller uansett må foreta en konkret vurdering av om det er avtalt delt bosted. Videre viser vi til at studenter som studerer i en annen kommune enn der de er folkeregistrert, etter utvalgets forslag til lov vil ha rett til barnehageplass i studiekommunen. Disse studentene vil imidlertid ikke ha rett til søskenmoderasjon i studiekommunen fordi barna ikke er folkeregistrert der. Vi mener at det på dette området er lite sammenheng i regelverket, og ber departementet vurdere problemstillingen nærmere. Vi vil for øvrig bemerke at det er positivt at det foreslås en regel om søskenmoderasjon for tilfellene der foreldrene har avtalt delt bosted, og ber departementet også se nærmere på om barn bør ha rett til barnehageplass i to kommuner i tilfeller der foreldrene har avtalt delt bosted i to forskjellige kommuner.

Direktoratet understreker at dersom folkeregisteradressen skal være avgjørende for om søsken anses for å bo fast sammen, bør dette fremgå tydeligere av lovteksten i § 24. Dette vil forhindre usikkerhet om tolkningen, ettersom regelen om hvor barnet er «bosatt» er en annen i barnehagelovgivningen ellers.

Videre er vi positive til at § 24 tredje ledd inneholder en hjemmel for departementet til å utarbeide forskrift om minimumssatser for inntektsgradert betaling og fritak for betaling. Direktoratet har inntrykk av at noen kommuner ikke gir søskenmoderasjon til den gruppen foreldre som har redusert foreldrebetaling på grunn av lav inntekt, til tross for at de inntektsgraderte betalingssatsene i seg selv ofte ikke medfører stor reduksjon i forhold til maksimalgrensen. Dersom dette viser seg å være et omfattende problem, er det en fordel om departementet har mulighet til å fastsette nasjonale satser for foreldre med lav betalingsevne.

Til § 25 – Samarbeid om barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon

Bestemmelsen i lovforslagets § 25 er plassert i kapittel V. Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver. Da § 25 pålegger kommunen å utarbeide rutiner for samarbeid og kunnskapsutveksling mellom flere instanser for å bidra til barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon og dette kan være nært knyttet til retten til et godt fysisk og psykososialt miljø, er vi av den oppfatning at dette tematisk hører til sammen med §§ 8, 9 og 10, som henholdsvis regulerer rett til godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø, det fysiske miljøet, og det psykososiale miljøet. Vi foreslår at § 25 legges i nærheten av disse bestemmelsene.

Videre er vi positive til at kommunen blir pålagt å legge opp til tverrfaglig samarbeid mellom instansene, da dette trolig vil bidra til å øke kvaliteten i barnehagen, samt sørge for økt sikkerhet for barna.

Vi gjør oppmerksom på at det er svært viktig at kommunen har rutiner på hvordan behandling av taushetsbelagte opplysninger skjer, slik at disse ivaretas på en forsvarlig måte. Av den grunn bør samarbeidet mellom de ulike instansene være basert på et system med skriftlige rutiner slik at taushetsplikten ikke blir brutt ved eventuell utlevering av opplysninger mellom instansene. Dette kan typisk skje ved at man ikke innhenter samtykke hvor det er lovpålagt. En annen fordel med at samarbeidet skjer gjennom et slikt system er at kommunen er pålagt å ha slike rutiner, noe som vil gjøre det etterprøvbart ved tilsyn med kommunen.

Til § 26 – Krav til forsvarlig system for barnehagemyndigheten

Utdanningsdirektoratet er positiv til forslaget i § 26 om å innføre krav til forsvarlig system for kommunen som barnehagemyndighet. Utdanningsdirektoratet stiller seg noe undrende til utvalgets argumentasjon knyttet til bruk av begrepet *forsvarlig system* for å unngå sammenblanding med mer «rigide krav» i ordinære internkontrollforskrifter, da nær alle slike forskrifter inneholder en bestemmelse om at systemet må tilpasses virksomhetens omfang og risiko. For øvrig synes det hensiktsmessig å benytte begrepet forsvarlig system på samme måte som det er gjort for utdanningssektoren. Viktigere er det imidlertid at eventuelle endelige forslag om lovregulering på området er justert med hensyn til utviklingen av internkontrollreguleringen på opplæringsområdet og i øvrige sektorer.

Erfaringen fra utdanningssektoren viser at det er utfordringer ved å føre tilsyn med kommunens forsvarlige system, da bestemmelsen legger svært lite føringer på hva som kan kreves. Utdanningsdirektoratet er positive til at utvalget har foreslått en adgang til å fastsette nærmere bestemmelser om forsvarlig system i forskrift, og vil oppfordre til at en slik forskrift utarbeides for ikrafttredelse samtidig med lovforslaget.

Det fremgår av utvalgets utredning at et forsvarlig system bør inneholde rutiner mv., både for å forebygge lovbrudd og for å avdekke og korrigere eventuelle lovbrudd. Denne forståelsen er lagt til grunn også for tilsvarende bestemmelse i opplæringsloven. I lovforslagets § 26 vises det til et forsvarlig system for vurdering og oppfølging av om kravene blir oppfylt, og ordlyden kan dermed gi inntrykk av at det forsvarlige systemet kun skal sikre at eventuelle lovbrudd avdekkes og korrigeres. Utdanningsdirektoratet mener det med fordel kunne kommet klarere frem av bestemmelsens ordlyd at systemet også skal være egnet til å forebygge lovbrudd.

Lovforslagets § 26 viser til et forsvarlig system for vurdering og oppfølging av om kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt. Utdanningsdirektoratet mener det vil være hensiktsmessig om systemet også omfatter enkeltvedtak, som for eksempel pålegg om retting, og mener at ordlyden i bestemmelsene bør gjenspeile dette.

Til § 27 – Kommunens tilsynsansvar. Pålegg om retting, midlertidig eller varig stenging

Utdanningsdirektoratet er positiv til at det i bestemmelsen om kommunens tilsyn er presisert at tilsynet er lovlighetskontroll. Det fremgår av lovforslagets § 27 første ledd at kommunen kan føre tilsyn med loven med forskrifter, mens det i forhold til de ulike reaksjonsmidlene kun er vist til lovbrudd. Det bør vurderes om reaksjonsmidlene skal kunne brukes ved brudd på forskrift og om dette bør fremgå eksplisitt av bestemmelsens ordlyd. Det bør videre vurderes om tilsynet og reaksjonsmidlene skal omfatte enkeltvedtak.

Lovforslagets § 27 tredje ledd tredje punktum omhandler stenging dersom barnehagedrift kan medføre alvorlig helseskade for barna. Sett i sammenheng med bestemmelsen for øvrig og utvalgets omtale av tilsynsbestemmelsen synes punktet om stenging for å forhindre helseskade for barna å forutsette at det foreligger et lovbrudd. Utdanningsdirektoratet mener at dette med fordel kan fremkomme klarere av ordlyden.

Utdanningsdirektoratet vurderer det som positivt at utvalget foreslår en reaksjonsform som er mer inngripende enn pålegg om retting og mindre inngripende enn stenging. Reduksjon i foreldrebetaling virker umiddelbart som et formålstjenlig virkemiddel.

Vi mener likevel at et slikt reaksjonsmiddel potensielt kan ha noen tilleggseffekter som ikke nødvendigvis styrker tilsynets legitimitet og treffsikkerhet. En potensiell bieffekt av å benytte redusert foreldrebetaling som reaksjonsform, kan være at foreldrene opplever reduksjonen i foreldrebetalingen som et større gode enn at lovbrudd blir rettet, noe som vil kunne svekke tilsynets legitimitet. Dette kan være aktuelt dersom reaksjonsmidlet benyttes for et brudd på et lovkrav som foreldrene ikke uten videre kan se nytten av for eget barn.

Det vil også kunne være tilsvarende lovbrudd i andre barnehager uten at det er vedtatt reduksjon i foreldrebetalingen, for eksempel fordi kommunen ikke har gjennomført tilsyn i disse barnehagene. Dette vil kunne oppleves urettferdig for foreldrene som må betale full pris. Foreldrenes ønske om redusert betaling og likebehandling vil kunne bidra til nyttige tips til kommunen, men det er også en risiko for at det vil medføre et uheldig press på tilsynsmyndigheten, noe som vil kunne ta fokuset bort fra tilsynsmyndighetens prioriteringer ut fra samlede risikobetraktninger.

Utdanningsdirektoratet er positiv til at utvalget foreslår et økonomisk reaksjonsmiddel, men savner en grundigere vurdering av mulige konsekvenser av reduksjon i foreldrebetaling som et reaksjonsmiddel, og også vurdering av alternative økonomiske virkemidler som tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

4.7 Kapittel 6 Fylkesmannens ansvar og oppgaver

Til § 28 – Fylkesmannens veiledningsplikt

I merknadene til bestemmelsen om fylkesmannens veiledningsplikt i § 28 på side 357 følger det at «fylkesmannen skal drive aktiv veiledning overfor kommunen som barnehagemyndighet og barnehageeier». Ordet «aktiv» kan gi inntrykk av at veiledningsplikten etter § 28 er noe mer enn det som følger av den alminnelige veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11. Dersom veiledningsplikten er noe mer enn det som følger av forvaltningsloven § 11, bør rekkevidden av veiledningsansvaret avklares.

Til § 29 – Fylkesmannens tilsynsansvar

I lovforslagets § 29 er det i første ledd vist til kommunelovens kapittel 10A. Forslagets tredje ledd omhandler fylkesmannens adgang til å gi pålegg om retting til kommunen. Kommunelovens kapittel 10A omhandler blant annet adgangen til å gi pålegg om retting. Utdanningsdirektoratet mener det er uheldig at det benyttes en lovteknikk der det både

henvises til og delvis gjengis andre lovbestemmelser, og mener at det er tilstrekkelig med henvisningen til kommuneloven.

I § 29 andre ledd andre punktum er det vist til at § 27 gjelder tilsvarende dersom fylkesmannen utfører tilsyn med den enkelte barnehage. Likevel er hele innholdet fra § 27 gjentatt i lovforslagets § 29. Utdanningsdirektoratet mener at det bør velges enten henvisning eller gjentakelse av innholdet.

Når det gjelder forslaget om reduksjon i foreldrebetaling som reaksjonsmiddel, viser vi til våre kommentarer til § 27.

Til § 30 – Fylkesmannen som klageinstans

Direktoratet har merket seg at det er foreslått en egen bestemmelse som regulerer når fylkesmannen er klageinstans. Direktoratet er enig i at fylkesmannen fortsatt bør være klageinstans i en del saker knyttet til barnehagen, men mener at det kan være problematisk med en slik bestemmelse som uttømmende regulerer når fylkesmannen er klageinstans. Det kan lett oppstå usikkerhet om hvilken instans som er klageinstans i tilfellene der dette ikke er eksplisitt regulert.

Vi mener også at det bør vurderes om fylkesmannen bør være klageinstans også i andre saker enn de som er opplistet her. I forlengelsen av dette ber vi om at departementet ser nærmere på om fylkesmannen kun skal være klageinstans for «vedtak fattet av kommunen». Som et eksempel på at klagerett kan være aktuelt i andre tilfeller enn vedtak fattet av kommunen, vises det til at foreldrebetaling og kostpenger etter § 23 fastsettes av barnehageeier og ikke av kommunen.

4.8 Kapittel 7 Bestemmelser om barnehagens personale, mv.

Det er ikke nødvendig med «bestemmelser om» i kapitteloverskriften. Det er en selvfølge i en lov. Direktoratet foreslår at kapitlets overskrift endres til:

Kapittel 7 Barnehagens personale og organisering mv.

Utdanningsdirektoratet er enig i utvalgets vurderinger knyttet til behovene for kvalitetssikringsbestemmelser i loven for å sikre barna et best mulig barnehagetilbud. Et godt og tydelig regelverk er en viktig forutsetning for å oppnå god kvalitet i barnehagen. Direktoratet mener at forslagene kan bidra til økt bevissthet om hva kvalitet i tilbudet omfatter og slik bidra til å sikre et godt tilbud til barn. Kravene til barnehagen har endret seg og kan oppfattes som mer omfattende enn tidligere.

I utredningen vises det til strukturfaktorer. Strukturfaktorene som utvalget trekker frem i utredningen er regulerbare og kan rapporteres på. Utdanningsdirektoratet tolker det slik at det kan føres tilsyn med strukturfaktorene. Faktorene har også til felles å være allment akseptert som sentrale faktorer som påvirker kvaliteten i barnehagen:

- antall barn per voksne
- pedagogtetthet
- personalets kompetanse
- barnegruppens størrelse og sammensetning
- fysiske rammer som barnehagens lokaler og uteareal
- utstyr og materiell

I utredningen viser utvalget til at det gjennom en stabil og hensiktsmessig regulering av strukturelle faktorer kan legges et godt grunnlag for god kvalitet.

De yngste barna

Utdanningsdirektoratet deler utvalgets vurderinger knyttet til at det er helt sentralt at regelverket ikke må medvirke til at barn for tidlig defineres som eldre barnehagebarn. Barnehagen må derfor alltid se hen til det enkelte barnets alder og forutsetninger ved ressursfordeling og barnegruppeinndeling.

Vi støtter utvalgets vurdering og deres begrunnelse for at barn tidligst skal kunne defineres som treåringer fra det halvåret de fyller tre år. Det vil si at barn som fyller år første halvår (1. januar til 30. juni) kan regnes som treåringer fra 1. januar, mens barn som fyller år andre halvår (1. juli til 31. desember) kan regnes som tre år fra 1. juli. Direktoratet er enig i at en slik definisjon vil sikre de yngste barnas behov for stabilitet og tilknytning og samtidig gi sektoren en viss fleksibilitet. Skillet mellom barn over og under tre år er av betydning for forståelsen av barnehagereguleringen på flere områder, herunder for forslaget § 32 om grunnbemanning og pedagogisk bemanning. I forlengelsen av dette ber vi departementet se nærmere på om det bør fremgå direkte av loven når et barn kan defineres som tre år.

Til § 31 – Styrer

Utdanningsdirektoratet foreslår å endre utvalgets forslag til § 31 og § 32 ettersom lovteksten i forslagene fremstår som til dels uklar. Utdanningsdirektoratet ønsker en barnehagelov med presise formuleringer som ikke kan gi grunnlag for ulike tolkninger.

I § 31 i forslaget stilles det krav om at barnehagen skal ha en forsvarlig administrativ og pedagogisk ledelse. Styrer er daglig leder i barnehagen og er arbeidsgivers representant i barnehagen. Styrer skal lede barnehagen og legge til rette for den pedagogiske virksomheten. Barnehagens styrer har også hovedansvaret for å etablere et godt samarbeid med ulike instanser og etater som har medansvar for barnas oppvekstmiljø.

Pedagogisk leder har et spesielt ansvar for å lede arbeidet på avdelingen og med barnegruppen. Det er styrers og pedagogisk leders ansvar at det utvikles en felles forståelse for målene blant medarbeiderne, og for at foreldrene får god og tilstrekkelig informasjon om barnehagens virksomhet.

Barnehagens ledelse, herunder styrer og pedagogisk leder, har også et særlig ansvar for at den pedagogiske virksomheten planlegges, gjennomføres, dokumenteres og vurderes i tråd med barnehagelovens og rammeplanens føringer.

Utdanningsdirektoratet har formulert et nytt forslag til § 31 i avsnittet under. Formålet med dette er å synliggjøre at både styrer og pedagogisk leder har ansvar for ledelse av barnehagen som pedagogisk virksomhet. Rollene, oppgavene og ansvaret er forskjellig, men skal utfylle hverandre og slik bidra til helhet og god kvalitet på arbeidet.

§ 31 Barnehagens ledelse

Barnehagen skal ha en forsvarlig administrativ og pedagogisk ledelse.

Barnehagen skal ha en styrer som har utdanning som førskolelærer eller annen høgskole- eller universitetsutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.

Pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer. Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå eller universitetsutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

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

Departementet kan gi forskrift om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet til ansatte i barnehagen og om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet.

Til § 32 – Barnehagens grunnbemanning

Utvalget viser til at det er behov for å se nærmere på kravene til bemanning i barnehagen. Det har skjedd store endringer sektoren, herunder barnegruppens sammensetning og en stor økning i antall små barn i barnehagen.

Kompetanse, barnehagefaglig og/eller barnefaglig, er løftet frem i utredningen som en svært viktig faktor for å oppnå målet om et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet for alle barn. Kravene til barnehagens tilbud og pedagogiske innhold er høyere enn tidligere. Det samme gjelder for krav om god kunnskap på områder relatert til barns utvikling og tilrettelegging for et godt barnehagetilbud tilpasset det enkelte barns behov og utvikling.

Utdanningsdirektoratet understreker at god kompetanse innen de nevnte områdene er viktig for å beholde og videreutvikle kvalitet og innhold i barnehagesektoren. Utdanningsdirektoratet stiller seg derfor kritisk til formulering i forslaget til § 32 tredje ledd femte punktum om at «20 prosent av pedagogene i barnehagen kan ha annen treåring pedagogisk utdanning på høyskolenivå eller universitetsnivå». Dette kan anses som en minimering av kravet til barnehagefaglig kompetanse hos pedagogene som arbeider i barnehagen.

Pedagogtetthet

Utdanningsdirektoratet støtter utvalgets vurderinger når det gjelder behovet for en strengere norm for antall barn per pedagog i barnehagen. Direktoratet anser økt antall pedagoger som en viktig faktor for økt kvalitet i barnehagens pedagogiske innhold og tilbud. Når det gjelder de konkrete forholdstallene mellom antall barn over og under tre år per pedagog, ber vi departementet vurdere nærmere hvilke forholdstall som er hensiktsmessige.

Antall barn per voksne

Utdanningsdirektoratet støtter også utvalgets forslag om at barnehagenes krav til grunnbemanning styrkes. Vi er videre enige i at det bør vurderes om det skal stilles krav til at det alltid må være to voksne til stede i en barnegruppe.

Utvalget viser til utfordringer som barnehagene har når det gjelder bemanning i barnehagen i løpet av hele åpningstiden. Per i dag er det mange barnehager som organiserer ansattes arbeidstid i ulike vakter. Det medfører ulik fordeling av antall ansatte til stede i løpet av hele dagen. Dette er en organisering som kan bidra til å svekke kvaliteten på barnehagetilbudet fordi det er få voksne som er tilstede på første og siste del av dagen. Det er viktig å finne gode ordninger som bidrar til å sikre et bedre og mer helhetlig tilbud til alle barn hele dagen i barnehagen. Dette vil også bidra til barns tilknytning og tilhørighet i gruppe, antall voksne de må forholde seg til, økt ivaretagelse av sikkerhet og trygghet i barnehagen, både for barn og voksne.

Personalets kompetanse

Utvalget sier i sin utredning på side 269 at «barn i alderen 0–6 år er en sårbar gruppe som er prisgitt voksne for at deres behov og rettigheter skal bli ivaretatt på en god måte». Uttalelsen synliggjør på en enkel og god måte hvorfor barnehagefaglig og barnefaglig kompetanse hos barnehagens ansatte er så viktig. Alle ansatte i barnehagen som arbeider med barna må ha kunnskap om barnas utvikling og om barnehagens samfunnsmandat.

Utdanningsdirektoratet stiller seg bak utvalget når det støtter Brenna-utvalgets forslag i NOU 2010:8 *Med forskertrang og lekelyst* om at det er ønskelig med et minimumskrav til formelle kvalifikasjoner hos de som i dag omtales som assistenter.

Videre støtter direktoratet utvalgets vurderinger om at barne- og ungdomsarbeidere bør inngå som en viktig del av grunnbemanningen i barnehagene. Økt andel av barne- og ungdomsarbeidere vil bidra til å sikre nødvendig kompetanseheving innad i barnehagens

assistentgruppe, som per i dag er den største gruppen av ansatte i barnehagen. Utdanningsdirektoratet vurderer at dette vil bidra til økt kvalitet på barnehagens innhold og tilbud, samt en heving av status for det å arbeide i barnehage.

Godkjenning av andre utdanningsgrupper

I dagens barnehagelov gis det adgang til å ansette pedagoger med annen høyskoleutdanning og som i tillegg har videreutdanning i barnehagepedagogikk i stilling som styrer og pedagogisk leder. I St.meld. nr. 41 (2008–2009) ble det signalisert at det skulle utarbeides en plan om å utrede hvordan det kan legges til rette for andre yrkesgrupper i barnehagen.

Utdanningsdirektoratet er positiv til at det skal åpnes for å gi adgang for at flere pedagogiske utdanninger på bachelornivå skal anses som aktuelle for å kvalifisere til arbeid i barnehage, men vil understreke at det forutsetter en påbygning med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Vi anser det som svært viktig at det stilles krav til alle ansatte i barnehagen om barnehagefaglig og barnefaglig kompetanse, men at det er særlig viktig at de som ansettes som pedagoger har nødvendig og god kompetanse innen disse områdene. Som pedagog påligger det et særlig ansvar for utvikling av barnehagens pedagogiske innhold, tilrettelegging og oppfølging av barn, samt veiledning av barnehagens personale. Dette er viktige oppgaver som forutsetter god barnehagefaglig og barnefaglig kompetanse. Vi ønsker også å understreke at god kompetanse innen de nevnte områdene er viktig for å beholde og videreutvikle kvalitet og innhold i barnehagesektoren.

Utdanningsdirektoratet ber departementet vurdere om utdanning som idrettspedagog og musikkpedagog kan kvalifisere som likeverdig med førskolelærerutdanning dersom den kompletteres med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Disse utdanningene kan komme i tillegg til utdanningene som omfattes av gjeldende barnehagelov.

Direktoratet støtter ikke utvalgets forslag om at 20 prosent av pedagogene i barnehagen kan ha annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå eller universitetsnivå uten videreutdanning i barnehagepedagogikk. Utvalget har i sin utredning understreket at disse pedagogene ikke kan være pedagogisk leder for en barnegruppe. Utdanningsdirektoratet anser det ikke som hensiktsmessig med pedagoger som ikke kan fylle aktuelle stillinger fullt ut.

Dispensasjoner

Utvalget viser til utfordringer som er knyttet til adgangen som gis for innvilgelse av dispensasjon fra utdanningskravet. Utdanningsdirektoratet støtter følgende tiltak vedrørende dispensasjoner som fremmes i utredningen:

- I tilknytning til fremtidige innvilgelser av midlertidige dispensasjoner stilles krav om at de som får dette må gjennomføre den nødvendige utdanningen innen en gitt periode.
- Det stilles krav om at den som innvilges midlertidig dispensasjon skal motta veiledning fra førskolelærer.
- Adgangen til dispensasjon fra norm om pedagogisk bemanning, jf. forskrift om pedagogisk bemanning § 3, videreføres ikke i nytt regelverk.

Forslag til ny lovtekst

Med henvisning til kommentarene over, foreslår direktoratet å endre utvalgets forslag til § 32. Vi vil særlig peke på at § 32 andre og tredje ledd i utvalgets forslag ikke får frem ønsket minstekrav til antall pedagoger sammenlignet med antall ansatte totalt i barnehagen.

Utdanningsdirektoratets forslag til formulering av § 32 i ny barnehagelov er ment å tydeligere definere kravet som stilles til voksentetthet og grunnbemanning, og synliggjøre

at barnehagens personale og sammensetning har betydning for kvaliteten på barnehagens pedagogiske tilbud og innhold. I vårt forslag til ny § 32 har vi for sammenhengens skyld brukt utvalgets foreslåtte forholdstall for pedagogtetthet og grunnbemanning, samt kravet til minst 25 prosent barne- og ungdomsarbeidere, uten at vi har tatt konkret stilling til disse tallene.

§ 32 Barnehagens grunnbemanning

Bemanningen i barnehagen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en god pedagogisk virksomhet.

Det skal være minimum en ansatt per tre barn under tre år og minimum en ansatt per seks barn over tre år.

Det skal være minimum en pedagog per seks barn under tre år og minimum en pedagog per tolv barn over tre år.

En pedagog i barnehagen må ha utdanning som førskolelærer. Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå eller universitetsutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Barne- og ungdomsarbeidere skal utgjøre minst 25 prosent av barnehagens grunnbemanning.

Kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet i fjerde og femte ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Til § 33 – Barnegruppen

Barnegruppens størrelse og sammensetning har betydning for barns opphold i barnehagen, tilrettelegging og arbeid med barnehagens innhold, og er derfor en viktig faktor for kvaliteten på barnehagetilbudet til barn. Utdanningsdirektoratet er enig med utvalget i at det er viktig at det gjøres konkrete vurderinger ut fra blant annet barnas alder og behov, personalets kompetanse og barnehagens fysiske miljø. Gruppestørrelse inngår derfor som et relevant element i vurdering av om barnehagetilbudet er likeverdig og av god kvalitet.

Utdanningsdirektoratet er positiv til at forslaget til ny barnehagelov har et særlig fokus på barns behov og rettigheter og på den måten synliggjør forpliktelsene knyttet til FNs barnekonvensjon. Utdanningsdirektoratet støtter utvalgets begrunnelse på side 362 i utredningen: «Trygge og forutsigbare rammer i hverdagen er det beste utgangspunkt for barnas lek, utforskning, undring, læring og danning. Det skal foretas en helhetsvurdering av om barnegruppen har en størrelse som er trygg og pedagogisk forsvarlig.»

Utdanningsdirektoratet anser utvalgets merknader til ny § 33 som svært grundige og utfyllende og har derfor ingen merknader utover de endringene i inndeling og formulering som vi foreslår.

§ 33 Barnegruppen

Barn har rett til å tilhøre en barnegruppe i barnehagen. *Organiseringen av barnegruppen skal ivareta barnas behov for forutsigbarhet og tilhørighet til en barnegruppe og tilknytning til voksne.*

Barnegruppen skal ha en størrelse som ut fra barnas alder og forutsetninger er *sikkerhetsmessig* og pedagogisk forsvarlig. Ved vurderingen av om en gruppe er *sikkerhetsmessig* og pedagogisk forsvarlig skal det legges vekt på barnas alder, aldersspredning i gruppen, om det er barn med nedsatt funksjonsevne, flerspråklige barn, barnas mulighet for å etablere tilhørighet og vennskap, tilgjengelige voksne og personalets kompetanse samt barnehagens fysiske og psykososiale miljø.

Departementet kan gi forskrift om maksimale gruppestørrelser.

Til § 34 – Barnehagens areal ute og inne

Direktoratet viser til merknadene over til §§ 8 til 10 og foreslår at forslaget § 34 strykes. Bestemmelsen er overflødig. Vi foreslår at det i § 9 tilføyes et nytt ledd som viser til at det fysiske miljøet skal være i samsvar med faglige normer som fagmyndighetene anbefaler.

Dette vil også omfatte den veiledende arealnormen for ute- og innemiljø som utvalget viser til i merknaden til § 34.

Til § 35 – Politiattest

Direktoratet er enig i at det er viktig at barnehageeier har mulighet til å kreve politiattest før tilsetning. Vi er også enige i at det bør kreves en barneomsorgsattest, og har merket oss at utvalget ønsker å utvide det som skal anmerkes på politiattesten sammenliknet med politiregisterloven § 39 første ledd. Vi er usikre på om det er behov for denne utvidelsen. Vi har også merket oss at dersom det er anmerkninger knyttet til straffeloven §§ 228 eller 229 første straffalternativ så fører dette ikke til yrkesforbud.

Vi er enige i at det må kunne kreves politiattest ikke bare av de som skal tilsettes, men også av andre som regelmessig oppholder seg i barnehagen eller har vesentlig innflytelse på barnehagens drift. Imidlertid kan det være utfordrende å avgjøre hva det vil si å oppholde seg regelmessig i barnehagen; hvor mye skal til? Det vil også være et spørsmål om det må være et tilknytningsforhold mellom barnehageeier og ansatte. Ellers lurer vi også på hvilken betydning det skal ha dersom noen som har vesentlig innflytelse på barnehagens drift ikke oppholder seg i barnehagen. Kommunen har så vidt vi kan se ikke hjemmel til å kreve politiattest før godkjenning av barnehager etter § 19. Dette vil kreve en særskilt hjemmel.

Utvalget har valgt en annen tilnærming enn opplæringsloven § 10-9 når det gjelder konsekvensen av anmerkninger på politiattesten. I opplæringsloven § 10-9 er det fastsatt at personer som er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige ikke kan tilsettes fast eller midlertidig. Utvalget har foreslått at alle bestemmelser som etter politiregisterloven § 39 første ledd skal anmerkes på attesten vil føre til yrkesforbud og har valgt å liste opp alle. Dette er en lovgivningsteknikk som er lite tilgjengelig for sektoren og hvor opplistingen gir et misvisende inntrykk. Opplistingen gir inntrykk av at det er noen anmerkninger som ikke fører til yrkesforbud og det krever en svært oppmerksom leser for å se hvilke anmerkninger som ikke fører til yrkesforbud. Vi mener at det heller bør listes opp hvilke anmerkninger på politiattesten som ikke fører til yrkesforbud, men hvor det må vurderes konkret hvilke konsekvenser anmerkningen skal ha. Etter forslaget er det kun ved anmerkninger knyttet til straffeloven §§ 228 eller 229 første straffalternativ at konsekvensen ikke er yrkesforbud. Opplistingen vil også kreve at departementet er svært oppmerksom på om det gjøres endringer i både straffeloven og politiregisterloven. Det bør også presiseres at dette gjelder både ved faste og midlertidige stillinger og kobles tydeligere til ansettelse. Direktoratet foreslår at § 35 tredje ledd endres til:

Personer med anmerkning på politiattesten, jf. første ledd første punktum, skal ikke ansettes fast eller midlertidig i barnehager. Ved anmerkninger om § 228 eller § 229 første straffalternativ må konsekvensen av dette vurderes konkret.

Personer fra tredjeland

Direktoratet viser til de krav som stilles til politiattest i forbindelse med godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner, jf. barnehageloven § 18 og forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for styrer og pedagogisk leder i barnehage fra annen stat, og de utfordringer dette reiser i praksis. Utdanningsdirektoratet har ansvar for godkjenningen. Direktoratet støtter at det utredes nærmere hvilke krav som skal stilles til personer som kommer fra land utenfor EØS-området, og håper det kommer en avklaring her snart.

4.9 Kapittel 8 Familiebarnehager

Utdanningsdirektoratet ser at det er mange utfordringer knyttet til familiebarnehager som barnehagevirksomhet. Vi mener at det på sikt må vurderes om dette er en driftsform som er forenlig med regjeringens mål om et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet til alle barn.

Familiebarnehager er i hovedsak ment som et tilbud til barn under tre år. I enkelte kommuner kan familiebarnehagene, som privat barnehage, ta inn barn uten rett til plass under hovedopptaket. Dette skjer blant annet som følge av at barn med rett til barnehageplass i hovedsak ønsker tilbud i ordinær barnehage. Barna som tas opp kan, hvis de har ordinær barnehage som førsteønske, opprettholde dette. Det vil si at barna flytter over til ordinær barnehage når de får tilbud om det. I familiebarnehager kan slike utskiftninger i løpet av barnehageåret føre til en ustabil barnegruppe. Barnegruppen, som i hovedsak skal være en gruppe med svært få barn, bidrar til at endringer kan merkes mer enn i barnegrupper i ordinær barnehage.

Utdanningsdirektoratet er kjent med at familiebarnehager som etableres kan ha svært varierende varighet, fra et halvt år til flere år. Ved godkjenning av familiebarnehager bør det kunne stilles krav til minimumsvarighet av tilbudet. Det kan bidra til et mer stabilt barnehagetilbud.

Til § 36 – Definisjon og virkeområde

Utdanningsdirektoratet støtter utvalgets forslag om å fjerne adgang til å godkjenne ubebodde lokaler og godkjenne enkeltstående hjem som en familiebarnehage.

En familiebarnehage er en barnehageform der barn får et pedagogisk tilbud med hjemlig preg i private hjem. Når det gis mulighet for drift av familiebarnehager i lokaler som ikke nyttes som private hjem blir en viktig del av særpreget borte. Godkjenning av enkeltstående hjem bidrar til familiebarnehager hvor det er lite innsikt i barnehagens daglige liv og barnehager som er svært sårbare i forhold til fravær hos den eller de som arbeider i barnehagen.

Til § 37 – Godkjenning av familiebarnehager

Utdanningsdirektoratet støtter utvalgets forslag om å fjerne adgang til å godkjenne doble grupper. Familiebarnehagens særpreg er at tilbudet skal være for barn i små grupper. I dag gis det adgang til å godkjenne doble grupper. Gruppestørrelsen vil i slike tilfeller tilsvare en småbarnsavdeling i ordinær barnehage og særpreget som familiebarnehage faller da bort. Per i dag sier loven at familiebarnehagen skal være et fellesskap mellom minst to hjem, eller mellom minst ett hjem og en ordinær familiebarnehage.

Til § 38 – Pedagogisk veiledning i familiebarnehager

Utdanningsdirektoratet stiller seg bak utvalgets vurderinger om å innskjerpe kravet til pedagogisk veiledning i familiebarnehager. Vi støtter videre forslaget som er fremmet i utredningen om at pedagogisk veiledning maksimalt kan omfatte 12 barn per førskolelærer når barna er under tre år og 20 barn per førskolelærer når barna er over tre år. Dette kravet vil sikre at en pedagogisk veileder i full stilling vil kunne sette av 25 prosent veiledningsressurs til hver assistent.

Det stilles ikke særskilte krav om kompetanse til de som arbeider som assistenter i familiebarnehager. For å kvalitetssikre familiebarnehagens innhold og tilbud til barna skal det derfor gis pedagogisk veiledning til assistenten(e). Mangelen på førskolelærere gjør at det for mange familiebarnehager kan være vanskelig å oppfylle kravet som stilles om pedagogisk veiledning til assistenten(e). Den pedagogiske veiledningen er en viktig del av arbeidet med innholdet i familiebarnehagen.

Til § 39 – Bemanning i familiebarnehagen

Utdanningsdirektoratet støtter forslaget om at krav til bemanning i familiebarnehager innskjerpes.

I tilfeller hvor et hjem er godkjent som familiebarnehage med enkel gruppe er assistenten i praksis alene og har ansvar for 4-5 barn daglig. Familiebarnehager kan bli et tilbud som er

«lukket» for innsyn i barnehagens daglige liv. En slik organisering stiller store krav til tilliten som foreldre og barnehagemyndigheten må ha til at barna blir ivaretatt på en god måte og at kravene til barnehagens pedagogiske innhold oppfylles.

Krav om bemanning i familiebarnehagen må være i samsvar med krav om bemanning i ordinær barnehage. Utvalget ser det som naturlig at bemanningskravet samsvarer med kravet som stilles til ordinære barnehager hva gjelder voksentetthet. Barn i familiebarnehager må ivaretas like godt som med tanke på voksentetthet som barn i ordinær barnehage.

Dispensasjoner fra krav til utdanning – Familiebarnehager

Det er i dag adgang til å gi midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk veileder og styrer. Utdanningsdirektorater deler utvalgets syn på mulighetene for å innvilge søknader om dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk veileder i familiebarnehager.

4.10 Kapittel 9 Spesialpedagogisk hjelp, tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne og tegnspråkopplæring

Utvalget foreslår at bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp flyttes fra opplæringsloven til barnehageloven. Direktoratet ser at det kan være gode grunner for å gjøre dette, men er opptatt av at barnas rettigheter ikke må bli dårligere dersom bestemmelsene flyttes. Her er det viktig at det kommer tydelig frem at også barn som ikke går i barnehage har rett til spesialpedagogisk hjelp. Vi støtter at dette er eksplisitt uttrykt i forslag til § 40 første ledd.

Vi mener det er mye bra i forslaget, men ser også at det kan være behov for å rydde i hva som er regulert i de ulike bestemmelsene.

Til § 40 – Rett til spesialpedagogisk hjelp

Direktoratet ser at utvalget har foreslått at «barn med særlige behov har rett til spesialpedagogisk hjelp». Denne formuleringen er en endring sammenlignet med gjeldende § 5-7 i opplæringsloven som gir barn med et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp en rett til dette. Vi er usikre på om den nye formuleringen vil gjøre det enklere å avgjøre hvilke barn som har et særlig behov som utløser en rett til spesialpedagogisk hjelp. Dersom ordlyden tolkes bokstavelig kan utvalgets forslag tolkes slik at alle barn med særlige behov har rett til spesialpedagogisk hjelp. Dette er vel neppe utvalgets intensjon. Vi mener at formuleringen i gjeldende § 5-7 er bedre ved at vurderingstemaet her er om barnet har et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp. I denne vurderingen bør blant annet barnehagens alminnelige tilbud vurderes og graden av tilrettelegging dette har. Dersom den nye ordlyden velges forsvinner disse nyansene. Det bør også understrekes at retten gjelder for barn under opplæringspliktig alder. Direktoratet foreslår at § 40 første ledd første punktum bør lyde:

Barn under opplæringspliktig alder som har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp.

Vi mener også at det kan være nødvendig å presisere hva som er hensikten med den spesialpedagogiske hjelpen. I opplæringsloven § 5-1 andre ledd er det lovfestet at «[o]ppplæringstilbudet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven.» Et tilsvarende vurderingstema finnes ikke for spesialpedagogisk hjelp og gjør det uklart hvilket tilbud barnet egentlig har krav på.

Uavhengig av hvilket forslag som velges, er det viktig at det presiseres ytterligere hva spesialpedagogisk hjelp er. For barnehagens del har det særlig vært en del utfordringer knyttet til forholdet mellom spesialpedagogisk hjelp og alminnelig barnehagepedagogikk,

inkludert språkstimulerende tiltak. I merknader til ny barnehagelov omtales «intellektuell hjelp», som er et utydelig og ukjent begrep i barnehage-/spesialpedagogisk sammenheng, samt «utvikling av norskferdigheter». Utdanningsdirektoratet mener det er behov for en ytterligere presisering av i hvilken grad manglende norskferdigheter eventuelt kvalifiserer til spesialpedagogisk hjelp. Begrepet «særskilt norskopplæring» trekkes inn, uten at dette forklares eller presiseres ytterligere. Vi mener det er behov for nærmere presiseringer for å unngå en praksis der alminnelig norskspråklig stimulering i barnehagen blir ansett som spesialpedagogisk hjelp.

Vi har også fått tilbakemeldinger om at skillet mellom spesialpedagogisk hjelp og behandling oppfattes som vanskelig og at det i noen tilfeller ikke er noen som vil ta ansvaret for hjelpen barnet har behov for.

Utdanningsdirektoratet støtter utvalgets forslag om at rett til spesialpedagogisk hjelp sikres bedre i forbindelse med flytting til ny kommune. Imidlertid er det en del praktiske problemer knyttet til forslaget om at enkeltvedtaket gjelder inntil nytt vedtak er truffet. Dette krever blant annet at det ved flytting vil være mulig å overføre informasjon mellom kommuner.

Til § 41 – Kommunens ansvar

Direktoratet er enig i at det er kommunen som har ansvaret for at alle barn som er bosatt i kommunen med rett til spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring i barnehagen, får denne hjelpen. Det er likevel noen unntak fra dette. Dette er fastsatt i § 40 siste ledd. Vi mener at fylkeskommunens ansvar bør flyttes til § 41 i og med at det er denne bestemmelsen som omhandler ansvar, mens § 40 er en bestemmelse som gir barnet rettigheter.

Til § 42 – Sakkyndig vurdering

Utdanningsdirektoratet støtter utvalgets forslag om også å la barnets miljø/omgivelser være vurderingstema når det gjelder spesialpedagogisk hjelp, og mener dette vil være med på å styrke rettigheten til barn med særskilte behov. Det er imidlertid behov for ytterligere klargjøring og eksemplifisering av forslaget. I merknader til § 42 vedrørende barn som ikke går i barnehage blir det sagt at «dersom en forelder (eller begge foreldrene) har svake norskkunnskaper, eller har en form for funksjonshemming som gjør at barnet ikke får nødvendig stimulans i sin utvikling, vil dette kunne være et vurderingstema når behovet og omfanget av den spesialpedagogiske hjelpen skal vurderes og utformes».

Eksempelet fremstår som utydelig knyttet til spesialpedagogisk hjelp, særlig fordi det trekkes inn svake norskferdigheter, men ikke morsmålsferdigheter. Å være svak i norsk er naturlig for barn som ikke går i barnehage/barn i tidlig barnehagealder med annet morsmål (og også for foreldrene til barnet), og det bør tydeliggjøres i hvilken grad og ved hvilket tidspunkt svake norskferdigheter hos barn skal være rettighetsgivende når det gjelder spesialpedagogisk hjelp. Eksempelet med funksjonshemmede foreldre blir også utydelig, og vil kunne skape uklarhet rundt hvem sine behov som skal utløse spesialpedagogisk hjelp.

Direktoratet støtter at det i § 42 oppstilles krav til den sakkyndige vurderingen. En av utfordringene i gjeldende regulering av spesialpedagogisk hjelp er nettopp at det ikke er tydelig hva den sakkyndige vurderingen egentlig skal inneholde fordi kravene i opplæringsloven § 5-3 ikke passer helt. Vi er imidlertid i tvil om hvordan bokstav c skal forstås. Det kreves her at PP-tjenesten skal utrede og vurdere hva slags spesialpedagogisk hjelp som vil gi barnet en «forsvarlig utvikling». Dette vurderingstemaet er et utydelig og fremmed begrep i spesialpedagogikken/barnehagepedagogikken. I dette ligger det også en minstestandardvurdering. Videre mener vi at også bokstav e er uklar. Når det skal avgjøres om barnets vansker kan avhjelpes innenfor barnets daglige oppholdsmiljø, er det viktig at det klargjøres hvilke oppholdsmiljø som kan vektlegges. Det bør også vurderes om ikke bokstav e bør flyttes til bokstav c. Dersom PP-tjenesten mener at barnets vansker

kan avhjelpest innenfor det ordinære oppholdsmiljøet, vil ikke barnet trenge spesialpedagogisk hjelp og vurderingene i forslaget bokstav c og d vil være unødvendige.

Til § 43 – Rett til å kreve undersøkelser og medvirkning. Personalets handlingsplikt

Utdanningsdirektoratet støtter forslaget om at foreldre kan kreve at kommunen gjør undersøkelser som er nødvendige for å finne ut om barnet trenger spesialpedagogisk hjelp. Direktoratet legger til grunn at dette skal forstås på samme måten som tilsvarende krav i opplæringsloven § 5-4. Her er det behov for å tydeliggjøre konsekvensen av at barnehagen etter sine undersøkelser mener at barnet ikke har rett til spesialpedagogisk hjelp og at foreldrene, som ved spesialundervisning, kan kreve at saken tilmeldes PP-tjenesten og at sakkyndig vurdering skal utarbeides.

Vi mener det styrker barnets rett til spesialpedagogisk hjelp at tidsfrist for utredning/vedtak lovhjemles. Det har vært mange saker hvor saksbehandlingstiden har vært svært lang og dette er det viktig å gripe tak i. Direktoratet er imidlertid litt usikker på plasseringen av tidsfristene for å treffe enkeltvedtak. Dette kunne også vært plassert i § 41 som gjelder kommunens ansvar eller i tilknytning til reguleringen av midlertidige vedtak i § 42 tredje ledd.

Til § 44 – Individuell tiltaksplan med vurderingsdel

Utdanningsdirektoratet mener at det styrker barnets rettighet at det lovfestes at det skal utformes en individuell tiltaksplan. Vi mener at dette mangler i dag og er en svakhet ved reguleringen av spesialpedagogisk hjelp i opplæringsloven kapittel 5. Det bør presiseres i lovteksten hvem som har ansvaret for å utarbeide denne.

Vi merker oss ellers at kravet til halvårsrapport som gjelder i dag etter opplæringsloven § 5-7, jf. § 5-5 andre ledd, er foreslått fjernet. Direktoratet er skeptisk til at dette kravet fjernes og mener at halvårsrapporten er viktig for foreldrene. Vi ber her om at departementet vurderer om barnets rettssikkerhet svekkes dersom dette kravet fjernes. Vi mener at dette bør harmoniseres med de endringene som eventuelt foreslås i opplæringsloven når det gjelder halvårsrapport. Barn under opplæringspliktig alder bør ikke få noen dårligere evaluering enn elever i opplæringspliktig alder.

Til § 45 – Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Utdanningsdirektoratet mener det er viktig at PP-tjenestens oppgaver reguleres i ny barnehagelov. Det er viktig at PP-tjenesten både skal jobbe individ- og systemrettet også i barnehagen. Dette vil være viktig for å sikre tidlig innsats. At PP-tjenesten skal jobbe med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling rettet mot barnehagene er en viktig forutsetning, og helt avgjørende for tidlig innsats. Det blir også vesentlig at PP-tjenesten og barnehagene samhandler om gode rutiner for å kunne overholde eventuelle frister.

Vi mener også at forslaget vil kreve noe mer enn ny kompetansestrategi for ansatte i PP-tjenesten. Dette må også ses i sammenheng med bedre veiledning og utvikling av det nye Statped, som kan føre til bedre faglig støtte. Forslagene som her blir foreslått vil kreve kompetanseløft, men det vil også kreve flere ressurser til PP-tjenesten og en samlet innsats rettet mot barnehagefeltet.

Til § 46 – Plikt til å delta i arbeidet med individuell plan

Direktoratet er enig i at barnehagens plikt til å delta i arbeidet med barnets individuelle plan bør lovfestes, men vi minner samtidig om at dersom den spesialpedagogiske hjelpen skal samordnes med planen krever dette etter helselovgivningen samtykke fra barnets foreldre. Departementet bes om å vurdere om plikten til samtykke bør understrekes i § 46.

Til § 47 – Helsetjenestetilbud

Utdanningsdirektoratet ser behovet for regulering på området for helsetilsyn og medisinsk hjelp til barn i barnehage, spesielt når det gjelder legemiddelhåndtering. Vi støtter derfor forslaget om en forskriftshjemmel slik at departementet kan regulere dette nærmere.

Til § 50 – Statens plikt til å sørge for læremiddel

Vi støtter forslaget om overføring av bestemmelsen fra opplæringsloven. Det bør imidlertid vurderes å endre begrepet lærebøker, da lærebøker til undervisning av barnehagebarn ikke er vanlig. Det kan eksempelvis i stedet sies noe om veiledningsmateriell og annet læringsmateriell.

4.11 Kapittel 10 Forskjellige bestemmelser**Til § 53 – Opplysningsplikt til barneverntjenesten**

Utdanningsdirektoratet støtter utvalgets forslag om at «opplysninger [til barneverntjenesten] skal normalt gis av styrer» fjernes fra lovteksten og erstattes av en bestemmelse om at barnehagen skal ha rutiner for melding om bekymring til barneverntjenesten. Opplysningsplikten er pålagt den enkelte ansatte, og det må ikke gis inntrykk av at personalet har mindre ansvar enn styreren til å oppfylle opplysningsplikten.

Paragraf 53 første ledd første punktum omhandler en oppmerksomhetsplikt, mens § 53 første ledd andre punktum gjelder melderutiner til barneverntjenesten som utløses av opplysningsplikten. Vi mener derfor det er mest naturlig at setningen om krav til rutiner for melding om bekymring flyttes til andre ledd, som er hjemmelen for opplysningsplikt.

Vi vil også påpeke at det ser ut som det har falt ut noen ord i forslagens § 53 andre ledd andre punktum. Under følger alternativt forslag til lovtekst. Ordlyden i vårt forslags andre ledd andre punktum er også brukt i nåværende barnehagelov § 22 andre ledd andre punktum og i barnevernloven § 6-4 andre ledd.

§ 53 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

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

Uten hinder av taushetsplikt skal barnehagepersonalet av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. barneverntjenesteloven §§ 4-10 til 4-12. Også etter pålegg fra de organer som er ansvarlige for gjennomføringen av barneverntjenesteloven, plikter barnehagepersonalet å gi slike opplysninger. Barnehagen skal ha rutiner for melding om bekymring til barnevernet.

Til § 54 – Helsekontroll av barn og personale

Etter bestemmelsen i andre ledd plikter personalet å gjennomgå tuberkulosekontroll i henhold til gjeldende regelverk. Vi vil bemerke at kontroll av om personalet har andre sykdommer bør vurderes av hensyn til barna. I tillegg bør det drøftes om personalet bør ha en plikt til å gjennomgå helsekontroll før ansettelse, på lik linje med plikten for barnehagebarna i første ledd. Dette vil i større grad bidra til å forebygge sykdom i barnehagen. Vi ber departementet vurdere dette opp mot den enkeltes personvern.

Til § 55 – Øvingsopplæring

Utdanningsdirektoratet støtter videreføring av gjeldende rett om øvingsopplæring.

5. Avsluttende merknader

Avslutningsvis vil Utdanningsdirektoratet peke på at det i det videre arbeidet frem mot ny barnehagelov bør legges opp til en parallell prosess med å revidere forskriftene til barnehageloven. Videre bør det være en viss periode mellom at loven vedtas og ikrafttredelsestidspunkt, slik at sektoren får tid til å innrette seg etter nytt regelverk. Det er viktig at arbeidet med revidering av forskriftene kommer i gang tidlig, slik at nye forskrifter vil være klare til ny barnehagelov trer i kraft. I dette arbeidet håper direktoratet på nær og god kontakt med Kunnskapsdepartementet.

Vennlig hilsen



Annemarie Bechmann Hansen
divisjonsdirektør



Laila Fossum
fungerende stabsdirektør

