



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 72

(2004–2005)

Om lov om barnehager (barnehageloven)

Innhold

1	Innledning og sammendrag	7	5.3.6	Departementets vurdering etter høringen	32
2	Bakgrunnen for forslagene	10			
2.1	Innledning	10	6	Lovens kapittel II: Barns og foreldres medvirkning	35
2.2	Behovet for en helhetlig gjennomgang av barnehageloven	10	6.1	Innledning	35
2.3	Fra utbyggingsfase til full behovsdekning	11	6.2	Barns rett til medvirkning	35
2.4	Overgang til kommunalt ansvar for finansieringen av barnehagesektoren	11	6.2.1	Gjeldende rett	35
2.5	Høring	11	6.2.2	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	35
2.6	Høringsinstansenes generelle merknader	14	6.2.3	Høringsinstansenes syn	36
2.7	Foreldrenes engasjement	14	6.2.4	Departementets vurdering etter høringen	36
3	Barnehagesektoren i dag	16	6.3	Eierstyre opprettet etter kommuneloven § 11	36
3.1	Gjeldende rett – barnehagelovens historie	16	6.3.1	Gjeldende rett	36
3.2	Barnehagesektoren i tall	17	6.3.2	Bakgrunn	37
3.3	Finansiering av barnehagesektoren – status og endringer de siste årene	17	6.3.3	Rettstilstanden i skolesektoren	37
4	Utenlandsk rett	19	6.3.4	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	37
4.1	EU	19	6.3.5	Høringsinstansenes syn	37
4.2	OECD-landene	19	6.3.6	Departementets vurdering etter høringen	37
4.3	Europarådet	20	6.4	Foreldreråd og samarbeidsutvalg	38
4.4	Nærmere om Sverige, Finland og Danmark	20	6.4.1	Gjeldende rett	38
4.4.1	Sverige	20	6.4.2	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	38
4.4.2	Finland	21	6.4.3	Høringsinstansenes syn	38
4.4.3	Danmark	21	6.4.4	Departementets vurdering etter høringen	39
5	Lovens kapittel I: Barnehagens formål og innhold	23	7	Lovens kapittel III: Godkjenningsplikt og oppgavefordeling	40
5.1	Innledning	23	7.1	Innledning	40
5.2	Formål	23	7.2	Godkjenningsplikt	40
5.2.1	Gjeldende rett	23	7.2.1	Gjeldende rett	40
5.2.2	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	24	7.2.2	Bakgrunn	41
5.2.3	Høringsinstansenes syn	24	7.2.3	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	41
5.2.4	Departementets vurdering etter høringen	25	7.2.4	Høringsinstansenes syn	41
5.3	Barnehagens innhold	27	7.2.5	Departementets vurdering etter høringen	42
5.3.1	Gjeldende rett	27	7.3	Oppgaver og plikter for barnehageeieren	43
5.3.2	Arbeidsgruppens innstilling	28	7.3.1	Gjeldende rett	43
5.3.3	Sametinget om barnehager for samiske barn	29	7.3.2	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	44
5.3.4	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	30	7.3.3	Høringsinstansenes syn	46
5.3.5	Høringsinstansenes syn	31			

7.3.4	Departementets vurdering etter høringen	47	8.6	Prioritet ved opptak	74
7.4	Kommunens ansvar som barnehagemyndighet	48	8.6.1	Gjeldende rett	74
7.4.1	Gjeldende rett	48	8.6.2	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	75
7.4.2	Bakgrunn og utfordringer	48	8.6.3	Høringsinstansenes syn	76
7.4.3	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	48	8.6.4	Departementets vurdering etter høringen	78
7.4.4	Høringsinstansenes syn	50	8.7	Universell utforming	78
7.4.5	Departementets vurdering etter høringen	50	8.8	Forskriftshjemmel for saksbehandlingsregler for opptak i barnehage	79
7.5	Fylkesmannens ansvar	52	8.8.1	Gjeldende rett	79
7.5.1	Gjeldende rett	52	8.8.2	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	81
7.5.2	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	52	8.8.3	Høringsinstansenes syn	82
7.5.3	Høringsinstansenes syn	56	8.8.4	Departementets vurdering etter høringen	84
7.5.4	Departementets vurdering etter høringen	58			
8	Lovens kapittel IV: Barnehagemyndighetens generelle oppgaver mv.	60	9	Lovens kapittel V: Personalet	87
8.1	Innledning	60	9.1	Innledning	87
8.2	Godkjenning av barnehager	60	9.2	Generelt om personalet	87
8.2.1	Gjeldende rett	60	9.3	Styrer/daglig ledelse	88
8.2.2	Rettstilstanden på andre områder med relevans for barnehagesektoren	61	9.3.1	Gjeldende rett	88
8.2.3	Ordningene i andre land	61	9.3.2	Ordningene i Danmark og Sverige ...	88
8.2.4	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	62	9.3.3	Skolelovgivningen i Norge	88
8.2.5	Høringsinstansenes syn	62	9.3.4	Forslagene som ble fremmet i høringsnotatet	88
8.2.6	Departementets vurdering etter høringen	66	9.3.5	Høringsinstansenes syn	90
8.3	Godkjenning av familiebarnehager ...	67	9.3.6	Departementets vurdering etter høringen	91
8.3.1	Gjeldende rett	67	9.4	Barnehagens øvrige personale	93
8.3.2	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	68	9.4.1	Gjeldende rett	93
8.3.3	Høringsinstansenes syn	68	9.4.2	Bestemmelser i norsk skolelovgivning	93
8.3.4	Departementets vurdering etter høringen	68	9.4.3	Svensk og dansk rett	93
8.4	Andre særskilte barnehagetyper	68	9.4.4	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	93
8.4.1	Gjeldende rett	68	9.4.5	Høringsinstansenes syn	94
8.4.2	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	69	9.4.6	Departementets vurdering etter høringen	95
8.4.3	Høringsinstansenes syn	69	9.5	Videreutdanning i barnehagepedagogikk for personer med annen treårig pedagogisk utdanning som grunnlag for arbeid i barnehagene på lik linje med førskolelærere	95
8.4.4	Departementets vurdering etter høringen	70	9.5.1	Gjeldende rett	95
8.5	Kommunens tilsynsansvar	70	9.5.2	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	95
8.5.1	Gjeldende rett	70	9.5.3	Høringsinstansenes syn	96
8.5.2	Internkontroll	71	9.5.4	Departementets vurdering etter høringen	96
8.5.3	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	71	9.6	Midlertidige og varige dispensasjoner fra utdanningskravet for styrere og pedagogiske ledere	96
8.5.4	Høringsinstansenes syn	71			
8.5.5	Departementets vurdering etter høringen	73			

9.6.1	Gjeldende rett	96	9.9.4	Departementets vurdering etter høringen	102
9.6.2	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	97	9.10	Øvings- og praksisopplæring	103
9.6.3	Høringsinstansenes syn	97	9.10.1	Gjeldende rett	103
9.6.4	Departementets vurdering etter høringen	97	9.10.2	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	103
9.7	Norm for pedagogisk bemanning	98	9.10.3	Høringsinstansenes syn	103
9.7.1	Gjeldende rett	98	9.10.4	Departementets vurdering etter høringen	103
9.7.2	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	98	9.11	Politiattest	103
9.7.3	Høringsinstansenes syn	100	10	Lovens kapittel VI: Forskjellige bestemmelser	105
9.7.4	Departementets vurdering etter høringen	101	10.1	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	105
9.8	Personale som arbeider i barnehagen på nattid	101	10.2	Høringsinstansenes syn	105
9.8.1	Gjeldende rett	101	10.3	Departementets vurdering etter høringen	105
9.8.2	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	101	11	Administrative og økonomiske konsekvenser	106
9.8.3	Høringsinstansenes syn og departementets vurdering etter høringen	101	12	Merknader til de enkelte paragrafer	108
9.9	Utlysning av stillinger	102	Forslag til lov om barnehager (barnehageloven)	116	
9.9.1	Gjeldende rett	102			
9.9.2	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	102			
9.9.3	Høringsinstansenes syn	102			



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 72

(2004–2005)

Om lov om barnehager (barnehageloven)

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 8. april 2005,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning og sammendrag

Barne- og familiedepartementet legger med dette fram forslag til ny lov om barnehager. Forslaget imøtekommer behovet for en oppdatering og forbedring av barnehageloven 5. mai 1995 nr. 19. Den nye loven skal styrke forutsetningene for at barnehagen kan gi barna omsorg og et godt pedagogisk tilbud. Lovforslaget skal bidra til en ryddig ansvarsfordeling og stabile rammer i en barnehagesektor som nærmer seg full dekning. Den nye loven skal legge til rette for kommunalt handlingsrom og mangfold i tilbudet. Det er et overordnet mål at statlig regelverk rettet mot kommunesektoren i minst mulig grad legger bindinger på kommunens oppgaveløsning. Kommunen er tilført flere nye oppgaver som barnehagemyndighet og bør derfor også få ansvaret for å organisere oppgaveløsningen. Lovforslaget innebærer således en forenkling av eksisterende regelverk.

Barnehageloven er i dag en lov som hovedsakelig retter seg mot kommunen som barnehagemyndighet, mot den enkelte barnehageeier og mot brukerne. Loven har bestemmelser om barnehagens formål og innhold. Hensikten er å fastslå verdigrunnlaget og sikre kvaliteten på barnehagenes innhold og arbeidsformer. Loven regulerer videre plikter og oppgaver for barnehagemyndigheten og

for barnehageeierne. Med unntak av retten til prioritet ved opptak for barn med nedsatt funksjonsevne, inneholder ikke loven bestemmelser som gir individuelle rettigheter. Loven gir relativt detaljerte føringer på enkelte områder, som for eksempel personalets sammensetning og utdanning. På andre områder gir loven få standardkrav og åpner dermed for lokalt skjønn og handlingsrom.

Barnehageloven skal regulere en virksomhet der brukerne er de yngste medlemmene av samfunnet: barn under opplæringspliktig alder. Dette er ikke en brukergruppe som kan utøve brukerinnflytelse i vanlig forstand. Det er derfor nødvendig å stille særskilte krav til utformingen av barnehageloven, slik at den inneholder mekanismer som sikrer et best mulig tilbud for barna og er til beste for dem, jf. FNs barnekonvensjon. Prosedyrer for godkjenning av nye virksomheter, et hensiktsmessig system for tilsyn med eksisterende virksomheter og bestemmelser som sikrer kvalitet, må utformes med dette perspektivet for øye. Foreldre/foresatte og barna selv skal sikres innflytelse på utformingen av tilbudet.

Det er også viktig at barnehageloven er et hensiktsmessig redskap når barnehagemyndigheten utfører sine oppgaver. I flertallet av kommunene

skal barnehagemyndigheten (dvs. kommunen selv) forholde seg både til barnehager som de eier selv og til barnehager som eies av private. Det er et mål at loven er et best mulig verktøy i utøvelsen av denne oppgaven.

Slike forhold som er nevnt ovenfor, utgjør noe av bakgrunnen for at det har vært nødvendig å foreta en gjennomgang av barnehageloven. Perspektivene er allerede behandlet i dagens lov, men det har vært nødvendig å underkaste dem en ny vurdering.

Barnehageloven må være i samsvar med FNs konvensjon om barnets rettigheter, som ble vedtatt av FN 20. november 1989 og Norges øvrige menneskerettighetsforpliktelser. Barnekonvensjonen ble inkorporert gjennom menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 ved lov 1. august 2003 nr. 86. Lovendringen trådte i kraft 1. oktober 2003. Inkorporasjon innebærer at barnekonvensjonen blir direkte anvendelig i norsk rett, og det er konvensjonens offisielle ordlyd, gjerne kalt dens «autentiske» tekst, som vil være avgjørende. Etter § 3 i menneskerettsloven skal barnekonvensjonen ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning.

Kvalitet har vært en rettesnor i arbeidet med den nye loven. En arbeidsgruppe nedsatt av departementet har vurdert hvordan kvaliteten i barnehagetilbudet kan sikres. Arbeidsgruppens anbefalinger har utgjort en viktig del av bakgrunnsmateriale for lovforslaget.

Odelstingsproposisjonen redegjør for bakgrunnen for endringsforslagene og gir en kortfattet beskrivelse av barnehagesektoren i dag. Rammefinansiering av barnehagesektoren har vært et mål i flere år. Proposisjonen har derfor som utgangspunkt at ansvaret for finansieringen skal overføres til kommunene.

Dagens formålsbestemmelse i § 1 foreslås opprettholdt. Innholdsbestemmelsen foreslås utvidet til å inneholde bestemmelser som bygger på overordnede samfunnsmål i vårt demokratiske samfunn, og som fastslår at barnehagen skal ta hensyn til barns ulike forutsetninger, som alder, kjønn, funksjonsnivå og sosial, etnisk og kulturell bakgrunn – herunder samiske barns språk og kultur. Barnehagen skal gi barn omsorg og oppdragelse og muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Barnehagen skal i nær forståelse med barnas hjem bistå hjemmene i omsorgen og oppdragelsen av barnet, og skal på denne måten bidra til å legge grunnlaget for livslang læring og aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn. Innholdsbestemmelsen fastsetter overordnede bestemmelser om innholdet, samtidig som det gis

muligheter for lokal tilpasning og variasjon. Formidling av verdier og kultur står i sentrum, og barnas egen kulturskaping, glede og mestring skal finne sted i det fellesskapet som barnehagen utgjør. Departementet skal fortsatt fastsette rammeplanen for barnehagene.

I kapittel II i lovforslaget, Barns og foreldres medvirkning, foreslås det en ny bestemmelse som skal gi barn rett til medvirkning i barnehagen. Forslaget innebærer at prinsippet om barns rett til medvirkning i FNs barnekonvensjon synliggjøres i barnehageloven. Departementet foreslår at dagens regler om foreldremedvirkning, i form av foreldre-råd og samarbeidsutvalg, videreføres. Ordningene er vel innarbeidet og er med på å sikre samarbeid, kvalitet og brukerinnflytelse.

Kapittel III, Godkjenningsplikt og oppgavefordeling, omhandler godkjenningsplikten og det ansvar barnehageeieren, kommunen og fylkesmannen må ivareta. Departementet foreslår å skjerpe godkjenningsplikten, slik at det ikke skal være tvil om at tilbud med et klart institusjonspreg skal være omfattet av barnehagelovens bestemmelser. Departementet ønsker at alle relevante ansvarsnivå skal spesifiseres i loven. En klar ansvarsplassering vil etter departementets oppfatning gjøre loven mer anvendelig. Det foreslås en ny bestemmelse som klargjør barnehageeiers ansvar etter barnehageloven. I den nye bestemmelsen pålegges barnehageeier ansvaret for at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, at det framlegges regnskapsdata og tjenestedata, at kommunen får den informasjon som er nødvendig for å føre kontantstøtteregister og at det fastsettes vedtekter.

Departementet foreslår ingen vesentlige endringer i kommunens oppgaver. For å gjøre loven lettere tilgjengelig, foreslås det dog enkelte redaksjonelle endringer. Det fastslås at kommunen som lokal barnehagemyndighet skal påse at alle barnehager drives i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunens plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser, foreslås videreført. Det er naturlig å regulere enkelte av kommunens oppgaver som barnehagemyndighet særskilt og mer utfyllende i egne bestemmelser. Departementet foreslår derfor et kortfattet kapittel IV, med fokus på barnehagemyndighetens generelle oppgaver. Kommunen skal etter forslaget § 10 avgjøre søknader om godkjenning etter en helhetlig vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf. §§ 1 og 2. Kommunens plikt til å føre tilsyn og til å sørge for en samordnet opptaksprosess, foreslås videreført uendret. Det samme gjelder dagens regel om offentlige tilskudd til private barnehager. Hjemmelen for fastsettelse av forskrifter om

foreldrebetaling videreføres også. Bestemmelsen om rett til prioritet ved opptak foreslås utvidet til også å gjelde barn det er fattet vedtak om etter barnevernloven 17. juli 1992 nr. 100 §§ 4–12 og 4–4 annet og fjerde ledd. Det foreslås innført en hjemmel for Kongen til å gi forskrifter om behandling av søknader om opptak i barnehage.

Fylkesmannens tilsynskompetanse foreslås endret. Departementet foreslår at fylkesmannen ikke lenger skal føre tilsyn med den enkelte barnehage. I stedet bør fylkesmannen gis kompetanse til å føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den er pålagt som barnehagemyndighet, dvs. et forvaltningstilsyn. Fylkesmannens oppgaver som klageinstans foreslås videreført.

Lovens kapittel V, Personalet, skal ivareta en faglig forsvarlig bemanning i barnehagene. Personalets kvalifikasjoner er en kritisk nøkkelfaktor for å sikre kvaliteten på tjenestetilbudet. Lovforslaget skal blant annet legge til rette for kommunalt handlingsrom. Departementet finner at nasjonale standarder vedrørende det pedagogiske personalet vil gi størst forutsigbarhet for brukere og eiere. Nasjonale standarder vil dessuten virke forenklende for saksbehandling, godkjenning og tilsyn. For barnehagens styrer foreslås det derfor å videreføre dagens krav om førskolelærerutdanning. I tillegg åp-

nes det for andre høgskoleutdanninger som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse. For det øvrige personalet foreslås det fortsatt krav om førskolelærerutdanning for pedagogisk leder og at pedagognormen videreføres.

Lovens kapittel VI, Forskjellige bestemmelser, viderefører gjeldende regler om taushetsplikt, opplysningsplikt overfor sosialtjenesten og barneverntjenesten, øvingsopplæring samt helsekontroll for barn og personale. I kapittel VII, Ikraftttredelse og endringer i andre lover, foreslås det at gjeldende barnehagelov oppheves når den nye loven trer i kraft.

Departementet ser behovet for fortsatt å gi forskrifter om familiebarnehager, om dispensasjon fra utdanningskravet, om pedagogisk bemanning, om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd, om foreldrebetaling, om politiattest og om rammeplan. Departementet tar ikke sikte på å gi forskrifter om foreldreråd og samarbeidsutvalg. Det foreslås nye forskriftshjemler for innhenting av opplysninger om regnskapsdata og tjenestedata, om overgangsregler, om føring av kontantstøttereister, om saksbehandlingsregler for opptak og om godkjenning av utenlandske utdanninger.

2 Bakgrunnen for forslagene

2.1 Innledning

Det har skjedd vesentlige endringer på barnehageområdet siden gjeldende barnehagelov ble vedtatt i 1995. Mange forhold tilsier en grundig gjennomgang av loven, blant annet at kommunene har fått tydeliggjort sitt myndighetsansvar for sektoren. Departementet mener det er behov for å vurdere endringer i lys av den omfattende barnehagereformen. Departementet legger vekt på at barnehageloven skal være tidsriktig og i stand til å ivareta nye samfunnsmessige utfordringer.

Loven må speile de ulike forvaltningsnivåene som har ansvar for og tilsyn med barnehagesektoren, både dens rammevilkår og faglige innhold: Statlig myndighet ved departementet og fylkesmannsembetene, den kommunale myndighet og private barnehageeiere. Videre må loven være et lett anvendelig verktøy for de ansatte og brukerne, det vil si barn og foreldre.

I dag betraktes barnehagene som en veletablert og viktig samfunnsinstitusjon. Det er av avgjørende betydning at lovverket legger til rette for god omsorg, pedagogisk kvalitet og lokalt initiativ. Reglene skal være lette å forstå og praktisere. Departementets forslag til endringer tar sikte på å ivareta disse hensynene.

2.2 Behovet for en helhetlig gjennomgang av barnehageloven

Barnehagesektoren er kompleks, med ulike forvaltningsnivå og eierskapsforhold, og den har gjennomgått en rask utvikling de siste årene. Dette nødvendiggjør justeringer og forbedringer i eksisterende lov.

Et viktig utviklingstrekk har vært at kommunene gradvis har fått flere oppgaver og plikter som barnehagemyndighet. Når kommunesektoren får ansvaret for å løse en oppgave, bør kommunene også få ansvaret for å finne måter å organisere oppgaveløsningen på. Det er et overordnet mål at statlig regelverk rettet mot kommunesektoren i minst mulig grad legger bindinger på kommunenes oppgaveløsning.

Statens rolle bør være å legge til rette for at kommunene ut fra lokalpolitisk skjønn kan utforme barnehagetilbudet. På denne måten kan man oppnå en effektiv tjenesteproduksjon, tilpasset lokale behov. Spørsmålet har også en demokratisk dimensjon: Når den enkelte kommune har ansvar for utformingen av en tjeneste, vil dette påvirke innbyggernes motivasjon for å delta i lokalpolitikken. Slik kan det legges til rette for at lokaldemokratiet fungerer og at innbyggerne engasjerer seg i utformingen av lokale tjenestetilbud, herunder barnehagene.

En barnehagelov må ta høyde for at barnehagesektoren er mangfoldig og sammensatt. Om lag halvparten av alle barnehagevirksomheter er eiet og drevet av private rettssubjekter. Eierskapsmangfoldet har i stor grad kommet som en følge av at det har vært mangel på plasser. Foreldregrupper, organisasjoner, bedrifter m.fl. har valgt å etablere barnehager for å skaffe plass til egne barn, til medlemmers barn, til ansattes barn mv. Barnehageloven legger premisser for barnehagedriften og gir like rettigheter og plikter for private og offentlige eiere. Høringsnotatet drøftet ulike aspekter ved spenningsforholdet mellom privat barnehagedrift på den ene siden og det store innslaget av offentlig finansiering og ansvar på den andre.

Det er et overordnet mål for utviklingen av barnehagesektoren at regelverket skal sikre høy kvalitet på barnehagetilbudet, samtidig som det skal legges til rette for lokal utforming. Dette hensynet er gjennomgående i denne proposisjonen.

Departementet nedsatte våren 2004 en arbeidsgruppe med mandat å drøfte og beskrive kjennetegn ved kvalitet i barnehager og vurdere behovet for nye og reviderte virkemidler i lys av endrede rammebetingelser. Arbeidsgruppen har blant annet drøftet hvordan barnehageloven kan utformes for å regulere barnehagens innhold. Arbeidsgruppen har vært ledet av professor Frode Søbstad, Dronning Mauds Minne Høgskolen. Øvrige medlemmer var Turid Thorsby Jansen, høgskolelektor ved Høgskolen i Vestfold og Lars Guldbrandsen, forskningsleder ved NOVA. For øvrig var fylkesmannsembetene, KS, Private Barnehagers Landsforbund, IKO-Kirkelig pedagogisk senter og Utdanningsforbundet representert i arbeidsgruppen. Arbeids-

gruppen har gitt innspill til lovarbeidet og leverte sin sluttrapport til departementet 18. mars 2005.

2.3 Fra utbyggingsfase til full behovsdekning

De siste 20 årene har det pågått en betydelig utbygging av barnehagesektoren. Barnehager har i denne perioden gått fra å være et tilbud for de få til å omfatte nær 70 prosent av alle førskolebarn. Barnehager er blitt et velferdsgode med høy legitimitet i befolkningen.

Sektoren er ennå ikke ferdig utbygd. Målet er at alle familier som ønsker det skal få et barnehage-tilbud til sine barn. Barnehageforliket, som ble inngått av partiene på Stortinget i juni 2003, forutsatte at full barnehagedekning skulle nås i løpet av 2005. Det var imidlertid forutsatt at tidsplanen for full behovsdekning skulle vurderes fortløpende i lys av utbyggingssituasjonen og etterspørselen etter plasser. Lavere pris har ført til økt etterspørsel etter barnehageplasser, og trinn 2 i maksimalprisreformen (1500 kr i 2002- kroner, pris- og kostnadsjustert) vil sannsynligvis gi ytterligere etterspørsel. Samtidig ønsker mange flere foreldre heldagsplasser for sine barn. Resultatet av disse strukturendringene er at det tar lengre tid enn forventet å nå målet om full barnehagedekning. Regjeringens mål er at sektoren skal være fullt utbygd i løpet av 2006, jf. St.prp. nr.1 (2004–2005). Dette innebærer at en gjennomgang av barnehageloven må ta høyde for at sektoren går fra en utbyggingsfase til å bli en stabil og ferdig utbygd sektor, der variasjonene i etterspørselen fra år til år i hovedsak vil være av demografisk art.

2.4 Overgang til kommunalt ansvar for finansieringen av barnehagesektoren

Offentlige myndigheter er i dag den viktigste og største finansieringskilden for barnehagene, både private og offentlig eide. I statsbudsjettet for 2005 bevilges det fra staten – via kommunene – totalt 11,8 milliarder kroner i tilskudd til sektoren. De største tilskuddene er det statlige driftstilskuddet (9,6 milliarder kroner), tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne (736 millioner kroner) og skjønnsmidler (1,2 milliarder kroner). I tillegg består den offentlige finansieringen av en kommunal egenfinansiering på om lag 4,5 milliarder kroner.

Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd, som trådte i kraft 1. mai 2004, gir kommunen et finansieringsansvar for ikke-kommunale barnehager. Den kommunale finansieringen skal som hovedregel sørge for at barnehagene, uavhengig av eierskap, får dekket kostnader til drift som ikke dekkes av foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd.

Det finansielle ansvarsprinsipp tilsier at myndighetsansvaret bør følges av et fullstendig økonomisk ansvar for sektoren. Dette er ikke situasjonen i barnehagesektoren i dag. Kommunene har en plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall plasser i kommunen, men hovedtyngden av finansieringen gis via et øremerket tilskudd fra staten. Allerede ved innføring av inntektssystemet i 1986 var det et mål at barnehagetilskuddet skulle innlemmes i kommunerammen. Hensynet til det store antallet private barnehager og det faktum at sektoren ikke var ferdig utbygget, var medvirkende årsaker til at det øremerkede tilskuddet ble videreført.

I forbindelse med kommunalkomiteens behandling av kommuneproposisjonen for 2004, Innst. S. nr. 259 (2002–2003), ble det flertall på Stortinget for overgang til rammefinansiering av barnehagesektoren.

Regjeringen vil komme nærmere tilbake til dette i kommuneproposisjonen for 2006.

2.5 Høring

Et høringsnotat med forslag til ny barnehagelov ble sendt ut til følgende instanser:

Barnebygg AS
Barnehageforbundet
Barnevernets utviklingssenter
Barneombudet
Brønnøysundregistrene
Buddhistforbundet
Datatilsynet
De statlige helseforetakene
Den Katolske Kirke
Den Norske Kirke
Det Mosaiske Trossamfunn
Departementene
Fagforbundet
Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere
Forbrukerrådet
Forbrukerombudet
Foreldreutvalget for Grunnskolen
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

Fylkesmannsembetene
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
Handikappede Barns Foreldreforening (HBF)
Human – Etisk Forbund
Husbanken
Høgskoler som gir førskolelærerutdanning
IKO-Kirkelig pedagogisk senter
Islamsk Råd i Norge
Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon
Kommunalansattes Fellesorganisasjon
Samtlige kommuner
Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndighetene
Kristent Pedagogisk Forbund
KS
Kvinnefronten
Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende (LUPE)
Landsorganisasjonen i Norge
Likestillingssenteret
Likestillingsombudet
Nasjonalt råd for Bahá'iene i Norge
Norges Frikirkeråd
Norges Kvinne- og Familieforbund
Norges Bygdekvinnelag
Norsk Helse- og sosialforbund
Norsk Luthersk Misjonssamband
Norsk Montessoriforbund
Norsk Studentunion
Norske Samers Riksforbund
Næringslivets Hovedorganisasjon
Organisasjonen for private barnehager i Larvik
Private Barnehagers Landsforbund
REFORM – ressursenter for menn
Rådet for funksjonshemmede
Sametinget
Samskipnadsrådet
Senter for menneskerettigheter, UiO
Senter mot etnisk diskriminering
Steinerbarnehagene i Norge
Statistisk Sentralbyrå
Stiftelsen Husmødrenes barnehager i Bergen
Studentenes Landsforbund
Svalbard Samfunnsdrift AS
Sysselmanen på Svalbard
Sørlandets kompetansesenter
Trygge barnehager AS Haugesund
Universitets- og høgskolerådet
Utdanningsforbundet

Høringsnotatet ble dessuten ettersendt til enkeltpersoner og organisasjoner som etterspurte dette, og notatet ble lagt ut på nettsiden www.odin.no

Høringsfristen var 10. januar 2005. Det kom inn

i alt 569 uttalelser, hvorav 561 kom med realitetsuttalelser. Følgende høringsinstanser har avgitt realitetsuttalelse:

Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og politidepartementet
Miljøverndepartementet
Utdannings- og forskningsdepartementet
Utenriksdepartementet

Direktorat:
Sosial- og helsedirektoratet

Fylkesmenn:
Fylkesmannen i Hordaland
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Aust-Agder
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Fylkesmannen i Vestfold
Fylkesmannen i Telemark
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Østfold
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Vest-Agder
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Fylkesmannen i Troms
Fylkesmannen i Finnmark
Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannen i Hedmark

Kommuner:
Departementet har mottatt høringsuttalelser fra 244 kommuner.

Andre:
Aker Universitetssykehus
Akershus Universitetssykehus
Barnebygg Gruppen
Barnehageforbundet, Kanvas
Barneombudet
Brønnøysundregistrene
Buddhistforbundet
Datatilsynet
Dronning Mauds Minne, Høgskolen
Fagforbundet
Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere
Forbrukerrådet
Foreldreutvalget for Grunnskolen
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)

Handikappede Barns Foreldreforening (HBF)
 Helse Bergen
 Helse Nord-Trøndelag
 Helse Sunnmøre
 Human-Etisk Forbund
 Husbanken
 Høgskolen i Tromsø
 Høgskolen i Oslo
 Høgskolen i Bergen
 Høgskolen i Hedmark
 Høgskolen i Bodø
 Høgskolen i Telemark
 Høgskolen i Volda
 Høgskolen i Vestfold
 Høgskolen Stord/Haugesund
 Høgskolen i Østfold
 Høgskolen i Sogn og Fjordane
 Høgskolen i Agder
 Høgskolen i Nord-Trøndelag
 Høgskolen i Nesna
 IKO-Kirkelig pedagogisk senter
 Kirkerådet
 Kommunalansattes Fellesorganisasjon (KFO)
 Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene KIM
 Kristent Pedagogisk forbund
 KS
 Landsorganisasjonen i Norge
 Likestillingssenteret
 Likestillingsombudet
 Longyearbyen Lokalstyre
 Norges Kvinne- og Familieforbund
 Norges Bygdekvinnelag
 Norsk Luthersk Misjonssamband
 Norsk Lærerakademi
 Norsk Studentunion
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Organisasjonen for private barnehager i Larvik
 Oslo Katolske Bispedømme
 Private Barnehagers Landsforbund
 REFORM – ressurscenter for menn
 Sametinget
 Samisk høgskole
 Samskipnadsrådet
 Senter for menneskerettigheter, UiO
 Senter mot etnisk diskriminering
 Statens råd for funksjonshemmede
 Statistisk Sentralbyrå
 Steinerbarnehagene i Norge
 Stiftelsen Husmødrenes barnehager i Bergen
 Studentenes Landsforbund
 Sørlandets kompetansesenter
 Trygge barnehager AS Haugesund
 Universitetet i Oslo, Utdanningsvitenskapelige fakultet

Universitetet i Stavanger
 Universitets- og høyskolerådet
 Universitetssykehuset i Nord-Norge
 Utdanningsforbundet

 Andre instanser som har uttalt seg:
 Aktive Foreldre
 Det norske Hedningsamfunn
 Forskerforbundet
 Holistisk forbund
 Kirkens arbeidsgiverorganisasjon
 Nasjonalforeningen for Folkehelsen
 Norsk Forbund for Utviklingshemmede
 Norsk Fysioterapiforbund
 Norges Handikapforbund
 Norsk Kvinnesaksforening
 Rikshospitalets og Radiumhospitalets barnehage-seksjon
 Skolenes Landsforbund
 Støtteforeningen for Kreftsyke Barn
 Sykehuset i Vestfold
 Ullevål sykehus
 Unitarforbundet
 Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon
 Vennenes Samfunn Kvekerne

Departementet har også mottatt høringsuttalelser fra diverse lokallag innenfor noen av de ovennevnte organisasjoner og instanser. I tillegg har departementet mottatt høringsuttalelser fra enkeltpersoner, foreldregrupper og barnehager. Se nærmere om dette under punkt 2.7 Foreldrenes engasjement.

Departementet sendte ut et separat høringsnotat om forskriftshjemmel for saksbehandlingsregler for opptak i barnehagen til følgende instanser:

KS
 Oslo kommune
 Bærum kommune
 Bergen kommune
 Drammen kommune
 Arendal kommune
 Tromsø kommune
 Stord kommune
 Snåsa kommune
 Hareid kommune
 Alta kommune
 Justisdepartementet
 Moderniseringsdepartementet
 Finansdepartementet
 Kommunal- og regionaldepartementet
 Private Barnehagers Landsforbund
 Steinerbarnehagene i Norge
 Norsk Montessoriforbund
 Kanvas

Barnebygg AS
Den Norske Kirke
Norges Kvinne- og Familieforbund
Norges Bygdekvinnelag
Samskipnadsrådet
De statlige helseforetakene
Organisasjonen for private barnehager i Larvik
Trygge barnehager AS Haugesund
Stiftelsen Husmødrenes barnehager i Bergen
Fylkesmannsembetene
Aktive foreldre
Barneombudet
Forbrukerrådet
Forbrukerombudet
Foreldreutvalget for Grunnskolen
Rådet for funksjonshemmede
Handikappede Barns Foreldreforening

Høringsnotatet ble sendt på en kort og begrenset høring. Høringsfristen var 21. februar 2005. Det kom inn i alt 26 uttalelser, hvorav 20 realitetsuttalelser. Følgende høringsinstanser har avgitt realitetsuttalelse:

Justisdepartementet
Moderniseringsdepartementet
Fylkesmannen i Hordaland
Rådet for funksjonshemmede
Sykehuset Østfold HF
Sykehuset i Vestfold HF
Akershus Universitetssykehus
Aker universitetssykehus
Bergen kommune
Bærum kommune
Drammen kommune
Oslo kommune
Stord kommune
Tromsø kommune
KS
Private Barnehagers Landsforbund
Organisasjonen for private barnehager i Larvik
Kanvas
Norsk Montessoriforbund
Handikappede Barns Foreldreforening

2.6 Høringsinstansenes generelle merknader

Mange instanser peker på at forholdet mellom kommunen som lokal barnehagemyndighet og de mange private aktørene i sektoren reiser særlige problemstillinger og at dette må tillegges vekt i vurderingen av foreliggende lovforslag. Dette gjelder også forholdet mellom lokale og nasjonale standar-

der. Mange ser det verdifulle i styrking av lokaldemokratiet og kommunen som barnehagemyndighet, men vil likevel framholde at nasjonale standarder vil gi større forutsigbarhet for eiere og brukere. Nasjonale standarder virker forenkende på saksbehandling, godkjenning og tilsyn. Slike standarder kan også virke avklarende for de private eierne og skape større forutsigbarhet. For å sikre kommunens handlingsrom, bør de nasjonale standardene være få og direkte rettet mot forhold som garanterer velferdstilbudenes kvalitet.

Kommunen skal som barnehagemyndighet passe at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Samtidig er kommunen en vesentlig barnehageeier og har et økonomisk ansvar for den samlede barnehagedriften. Kommunens mange roller stiller store krav til kommunen. Når kommunen har motstridende roller, kan de konflikter som oppstår som følge av dette ikke løses ved lokale regelverk, men kun ved regelverk fastsatt sentralt. Slikt regelverk bør holdes på et minimumsnivå.

Flere instanser har dessuten påpekt at staten må opprettholde sitt finansieringsansvar for etablering og drift av barnehager, og at statlig øremerkede driftstilskudd må opprettholdes inntil full barnehagedekning og økonomisk likebehandling er gjennomført.

Mange bekymrer seg for kommunens finansieringsansvar for barnehagesektoren dersom det i minst mulig grad skal legges bindinger på kommunenes oppgaveløsning. Det er frykt for at en stram kommuneøkonomi skal svekke kvaliteten på barnehagetilbudene.

I spørsmålet om barnehagens personale, er et stort flertall av høringsinstansene for å beholde krav til førskolelærerkompetanse for leder. Mange ønsker også å beholde begrepet *styrer*. Når det gjelder barnehagens øvrige personale, har høringen vist at det store flertall også her ønsker å beholde krav til førskolelærerutdanning og dessuten videreføre forskriften om pedagogisk bemanning.

Den veiledende arealnorm, som i dag framkommer i Rundskriv Q-0902 i merknadene til gjeldende § 12, ønskes videreført av flere. Mange har også tatt til orde for å beholde gjeldende § 3 *Barnehagens utforming*.

2.7 Foreldrenes engasjement

Lovforslaget ble bredt omtalt i media. Departementet la høringsbrevet, liste over høringsinstansene og selve høringsnotatet ut på departementets nettsider www.odin.no. På denne måten ble høringsno-

tatet tilgjengelig for alle som hadde interesse av å lese det.

Departementet fikk tilbakemeldinger om at foreldrene måtte bli hørt. Det ble etter dette ytterligere presisert på departementets nettsider at foreldrene kunne sende inn høringsuttalelser. Det var mange enkeltpersoner, foreldregrupper og barnehager som formidlet sine synspunkter ved høringsuttalelser til departementet. Uttalelsene er kommet dels som generelle synspunkter, men også som personlige beretninger om avsendernes erfaringer med barn i barnehage.

De fleste uttalelsene berører spørsmålene i høringsnotatet kapittel 9 og 11, om arealnorm og personale. Interessen var noe mindre for de øvrige kapitlene. Dette kan ha sammenheng med at det er i spørsmålene om areal og personale at de personlige erfaringene er størst.

Mange har ønsket et foreldreutvalg for barnehagen tilsvarende Foreldreutvalget for Grunnskolen (FUG), da dette ville være en naturlig høringsinstans i saker som gjelder barn i barnehage.

Det var stor tilslutning til forslaget om å nedfelle barns rett til medvirkning i barnehageloven. Det er mange som uttaler seg om spørsmålet om ledelse og barnehagens øvrige personale. Flertallet uttaler at leder skal være førskolelærer. Likeså uttaler

en majoritet at barnehagens øvrige personale skal bestå av førskolelærere og annet egnet personale og at dagens pedagognorm ønskes videreført. Mange foreldre tar dessuten til orde for å øke pedagogtettheten ytterligere.

Spørsmålene vedrørende *arealnorm* har vært et framtrедende tema i mange av uttalelsene. Det framgår imidlertid at det er en viss usikkerhet om hva som er gjeldende rett. Departementet gir i dag i rundskriv Q-0902 i merknadene til § 12, en veiledende norm for barns lekeareal inne og for størrelsen på utearealet i barnehager. Arealnormen er således ikke lov- eller forskriftsfestet.

Som en oppsummering av foreldrenes uttalelser, kan departementet konstatere at flertallet er bekymret for at kommunene generelt har dårlig økonomi og for hvordan kvaliteten i barnehagene kan sikres dersom det ikke settes nasjonale standarder. Uttalelsene er stort sett sammenfallende når det gjelder ledelse og barnehagens øvrige personale. Når det gjelder barnehagens areal, er det tydelig at foreldrene ønsker seg gode og romslige lokaler og uteområder som er trygge og samtidig utfordrende. Foreldrenes uttalelser har vært en nyttig påpekning av at det må stilles krav til kvalitet ved barnehagenes utforming og innhold.

3 Barnehagesektoren i dag

3.1 Gjeldende rett – barnehagelovens historie

Drift av barnehager ble første gang regulert ved forskrifter om daginstitusjoner for barn fastsatt av Sosialdepartementet i 1954 med hjemmel i daværende barnevernlov. Den første egne lov om barnehager ble vedtatt i 1975 (Lov 6. juni 1975 nr. 30 med forskrifter). Loven gjennomgikk i perioden 1975 til 1995 noen revisjoner. Blant annet ble det i forbindelse med Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 59 (1991–92) Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov, vedtatt enkelte endringer for å unngå bindende regler om kommunal tjenesteproduksjon som ikke ble ansett som strengt nødvendige. Dette medførte blant annet at kravet om barnehagenemnd i hver kommune bortfalt, og at enkelte særskilte saksbehandlingsregler ble opphevet.

På 1980- og 1990-tallet var barnehagesektoren i sterk utvikling, og i 1994 ble Ot.prp. nr. 68 (1993–94) Om lov om barnehager (barnehageloven) fremmet. Proposisjonen inneholdt forslag til ny lov om barnehager, og det ble blant annet påpekt at kommunene trengte et mer hensiktsmessig lovverk for å sikre at den resterende barnehageutbyggingen kunne foregå slik at barnehage tilbudet ble godt samordnet og tilpasset lokale forhold.

Ot.prp. nr. 68 (1993–94) Om lov om barnehager (barnehageloven) ble fremmet i en fase der det også ble gjennomført store endringer i familie- og oppvekstpolitikken. Utvidet foreldrepermisjon ved fødsel og adopsjon, herunder innføring av tidskon-toordningen, og skolestart for 6-åringer, endret rammebetingelsene for barnehagesektoren. Det var et mål å tilpasse barnehagesektoren til denne utviklingen gjennom et hensiktsmessig lovverk. I tillegg skulle lovverket styrke og tydeliggjøre barnehagens oppgaver overfor barna. Barnehagesektoren var på dette tidspunktet i ferd med å bli langt mer allment tilgjengelig, og nye brukergrupper med nye behov kom inn i sektoren. Dette førte til endret etterspørselsmønster med blant annet behov for større fleksibilitet i åpnings- og oppholdstider. Barnehagene skulle så langt som mulig tilfredsstille alle brukergruppers behov. Barnets beste kom sterkere i fokus. Proposisjonen slo fast at

barnehagen er en viktig samfunnsinstitusjon som skal gjenspeile de verdier og den kultur som det norske samfunn bygger på. Proposisjonen inneholdt forslag om å tydeliggjøre barnehagens roller og oppgaver overfor barn og foreldre. Det ble tatt inn en ny bestemmelse som ga departementet adgang til å fastsette en rammeplan for barnehagen.

Den nåværende loven, lov om barnehager 5. mai 1995 nr. 19 (barnehageloven), trådte i kraft 1. januar 1996. Også etter denne tid er det gjennomført flere endringer i barnehageloven.

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

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

Som en oppfølging av Stortingets avtale om barnehagepolitikken av 11. juni 2002, ble det vedtatt endringer i barnehageloven, jf. Ot.prp. nr. 76 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)/Innst. O. nr. 128 (2002–2003). Endringene gjaldt blant annet innføring av en plikt for kommunene til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser i kommunen, plikt for kommunene til å legge til rette for en samordnet opptaksprosess og plikt til å sørge for økonomisk likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd. I tillegg ble det gitt hjemmel for å gi forskrifter om foreldrebetaling.

3.2 Barnehagesektoren i tall

Ved utgangen av 2004 var det nærmere 220 000 barn som hadde et godkjent barnehagetilbud. 72 prosent av alle barn i aldersgruppen 1–5 år hadde barnehageplass. Dekningen var høyest for barn over 3 år, der nærmere 88 prosent gikk i barnehage. Dekningsprosenten for 1–2-åringene var 48 prosent. Om lag 65 prosent av barnehagebarna hadde heltidsplass, definert som en oppholdstid på 41 timer eller mer per uke.

Barnehageloven skiller mellom ordinære barnehager og familiebarnehager. I tillegg er det vanlig å regne tilbud i såkalte «åpne barnehager» som en særskilt barnehagetype. Åpne barnehager er et barnehagetilbud der barnet er sammen med foreldrene eller en annen omsorgsperson. I 2004 hadde om lag 7 200 barn et tilbud i åpen barnehage og drøyt 10 800 barn plass i familiebarnehage. De øvrige barna gikk i ordinære barnehager. 46 prosent av barna gikk i ikke-kommunale barnehager og 54 prosent i kommunale barnehager.

Ved utgangen av 2004 var det ca. 6 000 barnehager i Norge. De offentlige eierne er i all hovedsak kommuner. I tillegg driver noen fylkeskommuner og de statlige helseforetakene barnehager for sine ansattes barn.

Eierskapet i de private barnehagene er langt mer sammensatt. Tall fra 2003 viser at foreldrene eier om lag 29 prosent av de private barnehagene, og enkeltpersoner eier 35 prosent, vesentlig familiebarnehager. Bedriftsbarnehager, herunder barnehager eid av studentsamskipnadene, utgjør 7 prosent av de private, barnehager eid av menigheter og trossamfunn utgjør 9 prosent, barnehager med særskilt pedagogikk utgjør 3 prosent og barnehager eid av husmorlag/sanitetsforeninger utgjør om lag 2 prosent av de private. I tillegg utgjør «andre» eierformer om lag 14 prosent av eierskapet i de private barnehagene. Det er med andre ord stort mangfold når det gjelder eierskap.

Det var 58 422 ansatte i barnehagene i 2003. Til sammen utførte disse 44 388 årsverk. Om lag en tredjedel av de ansatte har utdanning som førskolelærere, en andel som har økt fra 27 prosent i 1992. Barnehagesektoren har et flertall av kvinnelige satselsatte. Andelen mannlige ansatte utgjorde i 2003 kun 8 prosent.

3.3 Finansiering av barnehagesektoren – status og endringer de siste årene

Barnehagene finansieres i dag hovedsakelig gjennom tre inntektskilder: statstilskudd, kommunalt tilskudd og foreldrebetaling.

Statstilskudd fastsettes av Stortinget gjennom de årlige budsjettvedtakene. Alle godkjente barnehager har rett til statlig driftstilskudd. Tilskuddets størrelse gis etter bestemte satser avhengig av barnas alder og oppholdstid. Statstilskuddet til private barnehager er noe høyere enn til offentlige barnehager. Denne differensieringen ble innført fra 1. august 2003 og er begrunnet i behovet for økt offentlig finansiering slik at private barnehager kan redusere foreldrebetalingen, og som et ledd i å skape økonomisk likeverdig behandling.

Statstilskuddet skal bidra til å finansiere basistilbudet i en barnehage. I tillegg gis det statlige tilskudd til tiltak for barn som trenger særskilt tilrettelegging av barnehagetilbudet. Dette gjelder barn med nedsatt funksjonsevne, minoritetsspråklige barn og barn av nyankomne flyktninger. Barnehager på Svalbard mottar også statlige tilskudd. Det gis videre et eget tilskudd til samiske barnehagetilbud. Dette forvaltes av Sametinget.

Den kommunale finansieringen av barnehagene reguleres av forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd, fastsatt ved Kronprinsreg. resolusjon av 19. mars 2004 med hjemmel i barnehageloven § 7b. Forskriften fastslår at kommunene som hovedregel skal dekke alle kostnadene i godkjente barnehager som ikke dekkes gjennom foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd. Kommunens finansieringsplikt overfor private barnehager begrenses oppad til å sørge for lik offentlig finansiering som i tilsvarende kommunal barnehage. Kommunene har imidlertid ikke plikt til å dekke kostnadsvekst ut over normal pris- og kostnadsvekst fra 2003 til 2004. Kommunene har heller ikke plikt til å dekke merkostnadene dersom en barnehage har lavere foreldrebetaling enn nivået på den kommunale betalingen. Forskriften inneholder også regler om at kommunen kan redusere sitt tilskudd til private barnehager dersom barnehagen har en vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnad per årsverk sammenliknet med tilsvarende kommunal barnehage, samtidig som eier tar ut utbytte eller urimelig høy arbeidsgodtgjørelse.

Foreldrebetalingen reguleres av forskriften om foreldrebetaling i barnehage fastsatt ved kongelig resolusjon av 23. april 2004 med hjemmel i barne-

hageloven § 15a. Forskriften slår fast at maksimal foreldrebetaling kan være 2 750 kroner per måned for en heltidsplass (maksimalt 30 250 kroner i året). Betalingen for deltidsplasser skal være lavere enn for et heltidstilbud. Familier med mer enn ett barn i barnehage i en kommune skal gis søskenmoderasjon. Moderasjonen skal utgjøre minst 30 prosent for barn nummer to og 50 prosent fra og med tredje barn. Forskriften sier videre at alle kommuner skal ha ordninger som kan tilby familier med lavest be-

talingssevne en reduksjon eller fritak for foreldrebetaling. Dette gjelder i både kommunale og private barnehager.

Forskriften har bestemmelser om unntak. Det er mulig å gå utover maksimalprisen dersom barnehagen ellers vil bli nedlagt av økonomiske årsaker eller dersom kvaliteten på tilbudet vil rammes. Det kreves samtykke fra barnehagens foreldreråd dersom unntaksbestemmelsene skal benyttes.

4 Utenlandsk rett

Pedagogiske tilbud til barn under skolealder er et aktuelt tema både i Europa og i verden for øvrig. Bakgrunnen for den sterke politiske oppmerksomheten er den økende erkjennelsen av at barnehager gir barn god omsorg og bidrar til å utvikle barnas sosiale kompetanse. Foreldre trenger trygg omsorg for barna sine i den tiden de selv er i arbeid eller under utdanning. For kvinners deltakelse i arbeidslivet er tilbudet om barnehageplass av stor betydning. Barnehager anses som samfunnets første bidrag til å støtte livslang læring. Tilbudene til barna organiseres på ulike måter og har ulike grader av offentlig finansiering.

4.1 EU

Barnehager omfattes ikke av Romatraktaten. Det har likevel i en årrekke eksistert diverse arbeidsgrupper som har diskutert innhold og kvalitet i barneomsorgen. Norge har ikke deltatt i disse. EUs toppmøte i Barcelona 2002 fastsatte følgende mål for barnehagedekning i 2010: 33 prosent for barn under tre år og 90 prosent for barn over tre år. EU setter fokus på utbygging av familiepolitiske ordninger i tilknytning til Lisboa-strategien om økonomisk, sosial og teknologisk utvikling i Europa (et konkurransekraftig Europa) og som virkemiddel for økt likestilling mellom kjønnene.

4.2 OECD-landene

OECDs utdanningskomité tok i mars 1998 initiativ til en tematisk gransking av barnehagepolitikken – Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy. Hensikten var å tilføre medlemslandene fakta og informasjon om ulike lands politikk på barnehageområdet. Hvert land er blitt studert med henblikk på blant annet tilgjengelighet, kvalitet, personalets utdanning, pedagogisk innhold, lovgivning, finansiering, vurdering og forskning. Norge deltok sammen med Australia, Belgia, Danmark, Finland, Italia, Nederland, Portugal, Storbritannia, Sverige, Tsjekkia og USA.

Av sluttrapporten «Starting Strong» (OECD 2001) fra prosjektet går det fram at barnehager er

et område som prioriteres stadig høyere i OECD-landene. I de fleste land er behovet for barnehager ikke på langt nær dekket, særlig ikke når det gjelder barn under tre år. En omfattende utbygging står på dagsordenen. Stadig flere land er bevisste på at det trengs offentlige investeringer for å få fart på utbyggingen. I mange land strever man etter å forbedre støtten til barnefamilier også på andre måter, for eksempel ved å innføre eller forlenge betalt foreldrepermisjon. Et annet høyt prioritert område er å høyne kvaliteten i barnehagene, blant annet gjennom å forbedre (eller innføre) utdanning av førskolelærere.

Hovedskillet når det gjelder barnehager i OECD-landene er hvorvidt det er ulike tilbud for aldersgruppene 0–3 og 3–6 år. I Sentral- og Sør-Europa er tilbudene til barn under tre år i hovedsak enten en sak for familiene eller for sosiale myndigheter dersom foreldrene ikke selv kan ta hånd om sine barn. Barnehagelignende tilbud er ofte uten faglært arbeidskraft. For barn over tre år gis tilbudene i regi av skolemyndighetene. Disse tilbudene er gjerne mer undervisningsorienterte og ikke innrettet etter familienes behov for tilsyn og omsorg når foreldrene er i arbeid eller under utdanning. De nordiske landene skiller seg ut med tilbud som kombinerer omsorg og læring i samme institusjon og for barn både under og over tre år.

I studien er det to hovedtendenser når det gjelder offentlig finansiering: Økonomisk støtte til virksomhetene eller direkte bidrag til foreldre for kjøp av tjenester. De fleste landene gir offentlig støtte til virksomhetene, vanligvis gjennom rammeoverføringer til kommunene for sosialsektorens tilbud til barn under tre år og øremerkede «per hode-tilskudd» for barn i skolesystemet. Av deltakerlandene i OECD-studien peker USA seg ut ved at foreldrene forventes å dekke mesteparten av utgiftene.

Rapporten peker på følgende trender i politikkutformingen:

- Alder for skolestart varierer fra fire til syv år.
- I noen land er barnehageplass en lovfestet rettighet fra tre år, for eksempel i Finland og i Sverige. I Danmark er kommunene forpliktet til å gi et tilbud.
- Trenden går i retning av full barnehagedekning for barn over tre år og sikter mot å gi alle barn

- minst to års rett til gratis, offentlig finansiert korttidstilbud før skolestart. (Alle barn har en lovfestet rett til et skolebasert, gratis tilbud fra 30 måneder i Belgia, tre år i Italia, fire år i Nederland og Storbritannia og seks år i Sverige, Danmark og Finland.)
- I de fleste landene har skolefritidsordninger ikke vært politisk prioritert, men etterspørselen er høy og viser behovet for å se nærmere på organisasjon, finansiering og bemanning i slike virksomheter.
 - For barn under tre år er politikken koblet til ordninger med foreldrepermisjon. Det rår ulike syn på omsorg for barn under skolepliktig alder. Selv om regjeringer i de ulike land har arbeidet med reformer, er det fortsatt store forskjeller i tilbudene både med hensyn til dekning og kvalitet.
 - Landene søker å utvikle mer fleksible systemer som tilfredsstiller lokale behov samt finne strategier for å inkludere barn med særskilte behov.
 - Definisjoner av kvalitet varierer mellom ulike land og mellom ulike interessegrupper.
 - I de fleste land dekker regjeringene den største andelen av kostnadene, mens foreldre dekker ca. 25 – 30 prosent (dog ikke i gratistilbudene for barn over tre år).

Norge har obligatorisk skolestart ved seks års alder. Barnehagene ses i nær sammenheng med familiepolitikken og har fleksible tilbud som ivaretar både barn og foreldres behov. OECD pekte i 1999 på at Norge hadde et helhetlig pedagogisk tilbud med en rammeplan som har et helhetssyn på barn, har tilbud til barn over og under tre år i samme institusjon med omsorg og læring og inkluderer barn med særlige behov. Det ble videre pekt på at Norge hadde høy foreldrebetaling, at flere burde få tilbudet og at det burde satses på mer langsiktig forskning. Siden rapporten ble lagt fram, har Norge senket foreldrebetalingen, det er innført plikt for kommunene til å tilby barnehageplasser og det er etablert barnehageforskning i regi av Norges Forskningsråd.

Deltakerlandene har ulike syn på barn og familiens og samfunnets roller og oppgaver. Kulturelle, sosiale og økonomiske forhold påvirker de strategier som anvendes når det gjelder omsorg for små barn. OECD løfter fram noen faktorer som har vist seg å kjennetegne en god barneomsorgspolitik:

- at det finnes et helhetlig ansvar og tilbud som kombinerer omsorg og læring for barn i alderen 0–8 år,

- at barnehagen er et tilbud for alle barn i samfunnet, og særlig for barn som trenger særskilt støtte,
- at finansieringen er stabil og i hovedsak offentlig,
- at barnehagevirksomheten har nær sammenheng med utdanningssystemet, men med sin egen spesifikke karakter og egne tradisjoner,
- at personalet er velutdannet, og
- at virksomheten fortløpende følges opp og vurderes og at det finnes en langsiktig plan for forskning og utredning.

4.3 Europarådet

Europarådets ministerkomité vedtok i september 2002 (Rec.(2002)8) en rekommandasjon om barnehager (Child Day Care). Rekommandasjonen bygger på tidligere rekommandasjoner og på FNs barnekonvensjon. Den vektlegger barnehager for barnas skyld, samfunnsendringenes betydning for barns oppvekst, at barnehagen må ta utgangspunkt i barnas behov, at gode barnehager er viktig for sosial tilpasning, at barnehagen har forebyggende og beskyttende roller, at barnehagen må kombinere omsorg og læring, respektere foreldrene som barnas første lærere og oppmuntre barna til å forberede seg for deltakelse i et demokratisk samfunn.

4.4 Nærmere om Sverige, Finland og Danmark

Barnehagene i de øvrige nordiske land er grunnet på samme tradisjon som den norske, der læring og omsorg er kombinert innenfor samme institusjon. Felles for de tre landene er at obligatorisk skolestart er ved 7 år, med spesielle førskoletilbud for 6-åringer. Det er fastsatt bestemmelser om ramme- eller læreplaner for innholdet. Kommunene har plikt til å tilby barnehageplasser. I Sverige og Finland har barna en lovfestet rett til plass. Dette kan tilbys ved at kommunene selv driver barnehager eller kjøper tjenester av private og setter betingelser for offentlige tilskudd. Det er lovbestemmelser om maksimalsatser for foreldrebetaling. Disse er ulike og må ses i sammenheng med øvrige overføringsordninger og skattebestemmelser for småbarnsforeldre. Statlig finansiering av barnehagene gis via rammetilskudd til kommunene.

4.4.1 Sverige

Barnehagene er hjemlet i skoleloven. Siden 1995 har kommunene hatt plikt til « att utan oskäligt

drøjsmål tillhandahålla plats i förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen till barn vars föräldrar förvärsarbetar eller studerar eller har ett eget behov av verksamheten». 6-åringar har en lovfestet rett til ca. 15 timer gratis barnehage per uke («allmän förskola» 575 timer per år). Kommunene har plikt til å gi tilbudet. Høsten 2000 vedtok den svenske Riksdagen en omfattende barnehagereform (Regeringens proposition 1999/2000:129). Barnehagen skal være tilgjengelig for alle fire- og fem-åringar, omfatte minst 525 timer i året og være gratis. Innføringen av reformen skjedde trinnvis i perioden 2001 – 2003. I 2001 fikk barn av arbeidsløse rett til førskolevirksomhet, i 2002 barn av foreldre i foreldrepermisjon og allmenn førskole for fire- og femåringar ble innført i 2003.

Det pedagogiske innholdet reguleres av «Läroplan for förskolan», fastsatt av Utbildningsdepartementet (Lpfö 98).

Barnehagene finansieres fra statlig hold gjennom inntektssystemet for kommunene. I tilknytning til reformen gis det særskilt statstilskudd til kvalitetssikrende tiltak til kommuner som innfører «max-taxa» (fra 2002). Det er frivillig for kommunene om de vil innføre maksimalsatser for foreldrebetaling. Særskilt statstilskudd blir gitt dersom foreldrebetalingen høyst er tre, to eller en prosent av husholdningens inntekt for henholdsvis første, andre og tredje barn.

Den svenske regjeringen overleverte 28. september 2004 Prop. 2004/05:11 Kvalitet i förskolan til Riksdagen. Her redegjøres det for utviklingen på 2000-tallet når det gjelder utbygging, barnegruppernes sammensetning, personaltetthet, læreplan, «max-taxa» og internasjonale sammenligninger. Deretter følger regjeringens forslag og vurderinger når det gjelder førskolens kvalitet og utvikling.

4.4.2 Finland

Barnehagene er hjemlet i «lag om barndagvård» (1973) og er en del av sosial- og helsetjenesten. Kommunene er forpliktet til å tilby barnehageplass til barn som bor i kommunen. Dette er en subjektiv rettighet for barnet, uavhengig av om foreldrene er i arbeid utenfor hjemmet eller ikke. Kommunen kan gi tilbudet selv, i samarbeid med andre kommuner eller ved å kjøpe tjenester av organisasjoner eller stiftelser. Kommunene er forpliktet til å se til at barnet kan få barnehage på sitt morsmål: finsk, svensk eller samisk. Det skal også gis støtte for undervisning i eget språk og kultur for døve og for samers, romanifolkets og ulike innvandrergruppers barn. Foreldre kan velge mellom et offentlig barnehagetilbud eller finansiell støtte («hemvårdsstöd»

eller «stöd» for «privat vård») for barn under tre år. Slik støtte gis også til søsken under skolepliktig alder (7 år) som ikke benytter barnehageplass.

Førskolevirksomheten er et ledd i den livslange læringen, og den skal støtte foreldrene i oppdragelsen. Omsorg, oppdragelse og undervisning skal utgjøre en smidig helhet som på en fleksibel måte støtter hvert barns utvikling (Social- og helsevårdsministeriet 2002).

Førskoleundervisning for 6-åringar er hjemlet i skoleloven. Dette er et korttids, gratis tilbud som 6-åringene har rett til og kommunene er forpliktet til å gi fra 1. august 2001. Tilbudet skal omfatte minst 700 timer per år, som tilsvarer ca. 18 timer per uke. Kommunene kan selv bestemme om de vil gi tilbudene i regi av skole- eller sosialsektor. De kan gis i kombinasjon med heldags barnehage.

Barnehagetilbudene som kommunene er forpliktet til å gi, er i hovedsak finansiert gjennom skatteinntekter fra stat og kommune. Foreldrebetalingen fastsettes etter familiens størrelse og inntekt. Maksimalsatser fastsettes sentralt og varierer fra 18 til 200 Euro per måned. Det er også bestemmelser om søskenmoderasjon. Hvis familien har svært lav inntekt, tas det ingen foreldrebetaling.

4.4.3 Danmark

Fra 1. juli 1998 har barnehagene sortert under «lov om social service». Barnehagene er enten kommunale (ca. 70 prosent) eller «selvejende». Selveiende institusjoner må ha avtale med kommunen om driften. Oppholdskommunens tilskudd svarer til 70 prosent og foreldrebetalingen 30 prosent av de budsjetterte driftsutgifter, bortsett fra eiendomsutgifter, herunder husleie og vedlikeholdsutgifter. Andelen selveiende institusjoner er fallende på grunn av kommunenes vilkår for driften. Flere institusjoner er overtatt av kommunene. Siden 1990 har det vært mulighet for å etablere såkalte puljeordninger opprettet av private etter avtale med og økonomisk tilskudd fra kommunen. Fra 1998 har enkelte kommuner også inngått avtaler om «outsourcing» med private firmaer. Kommunene er forpliktet til å ha et tilstrekkelig antall plasser til å dekke behovet. Forpliktelsen gjelder alle barna i kommunen, uavhengig av foreldrenes behov for barnetilsyn. Det er et grunnleggende prinsipp at alle barn skal ha like muligheter for å bli tatt opp i de offentlige dagtilbud. Det er kommunen som vurderer hvor mange plasser det er behov for. Barnehageplass er ikke en individuell rettighet. Fra høsten 2004 er det lovfestet at alle barnehager skal utarbeide en pedagogisk læreplan for driften.

Kommunene dekker driftsutgiftene til barneha-

gene på basis av skatteinntekter, generelle økonomiske tilskudd fra staten til kommunene og foreldrebetaling. Bestemmelser om foreldrebetaling er lovfestet. Foreldrebetalingen kan ikke overstige 30 prosent. Kommunen skal tilby søskenmoderasjon,

og det skal gis friplass til barn av foreldre med lav betalingsevne. Foreldre som har fått tilbud om eller bruker barnehageplass, men ønsker en alternativ ordning, kan få økonomisk kompensasjon (frittvalg-ordningen).

5 Lovens kapittel I: Barnehagens formål og innhold

5.1 Innledning

Det foreslås enkelte endringer i lovens kapittel I Barnehagens formål og innhold. Gjeldende formålsbestemmelse i § 1 foreslås videreført. Innholdsbestemmelsen § 2 foreslås utvidet. Gjeldende § 3 *Barnehagens utforming* foreslås ikke videreført. Forslaget til ny innholdsbestemmelse stiller et sett med krav til barnehagens lokaler og uteområder, og disse vil være sentrale vurderingskriterier når kommunen skal avgjøre søknader om godkjenning av barnehager, jf. lovforslaget § 10. Bestemmelsen er drøftet nærmere i kapittel 8.

5.2 Formål

5.2.1 Gjeldende rett

Barnehageloven § 1, Formål, må ses i sammenheng med § 2, Barnehagens innhold. Barnehagen skal gi barn under opplæringspliktig alder gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem. Det materielle innholdet i bestemmelsen om gode utviklings- og aktivitetsmuligheter har vært uendret siden den første barnehageloven ble vedtatt i 1975 (lov 6. juni 1975 nr. 30 om barnehager mv.) Departementet har fortolket bestemmelsen i rundskriv Q-0902, 1995. Bestemmelsen gir vide rammer for mål og innhold i barnehagen med hensyn til de pedagogiske forpliktelsene barnehagen har og setter ingen spesifikke krav til omfang eller nivå. Barnehagen skal bygge på eksisterende kunnskap om barns utvikling og behov. Den skal legge forholdene til rette for selvtutfoldelse gjennom allsidig lek, utvikling av toleranse og omsorg for andre, sikre individuell oppfølging, støtte og stimulering. En nærmere konkretisering er gitt i rammeplan for barnehagen (Q-0903, 1995).

Aktivitetene i barnehagen skal som nevnt skje i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem. Foreldreansvaret innebærer at foreldrene har et omsorgsansvar for barnet, at de har bestemmelsesrett på barnets vegne og at det er foreldrene som har hovedansvaret for barnets oppdragelse, jf. barneloven 8. april 1981 nr. 7 § 30. I den tiden barnet er i

barnehagen, tar barnehagen seg av deler av omsorgs- og oppdrageroppgavene.

Fordi foreldrene har ansvaret for barnas oppdragelse, skal barnehagen drives i samsvar med de ønsker foreldrene har for omsorg og oppdragelse av barna. At aktivitetene skal skje i nær forståelse og samarbeid med hjemmene, er imidlertid ikke ensbetydende med at foreldrene kan detaljstyre barnehagen. På den annen side er det klart at barnehagen i visse tilfeller må be foreldrene om særskilt samtykke. Ved uenighet om aktiviteter og lignende, må barnehagen velge en linje som hjemmene i alminnelighet vil kunne slutte seg til.

I gjeldende lov heter det at: *«Barnehagen skal hjelpe til med å gi barna en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier»*. Dette skal skje i nær forståelse med barnas hjem slik at det ikke oppstår lojalitetskonflikt.

Eiere av private barnehager har adgang til å reservere seg mot bestemmelsen om at oppdragelsen skal skje i samsvar med kristne grunnverdier. Dette må gå fram av vedtektene. Barnehagen kan da drives uten bestemmelser om verdigrunnlag, eller barnehageeieren kan vedtektsfeste et annet livssynsformål enn det kristne.

Private barnehager og barnehager eiet eller drevet av menigheter innen Den norske kirke kan fastsette særlige bestemmelser om livssyn i barnehagens vedtekter. Hvis slike bestemmelser har et kristent innhold, betraktes de som et supplement til formålsbestemmelsens kristne grunnverdier, og gir grunnlag for en utvidet praktisering i forhold til det formålsbestemmelsen og rammeplanen alene gir grunnlag for.

Foreldre som tar imot plass i barnehager som har reservert seg fra formålsbestemmelsen eller har fastsatt særlige bestemmelser om livssyn, forutsettes å ha akseptert at barnehagen bygger på slike grunnlag. Disse barnehagene skal for øvrig være fullverdige pedagogiske institusjoner etter barnehageloven og rammeplanen.

Barne- og familiedepartementet har 1. desember 1995 med hjemmel i barnehageloven § 2 annet ledd fastsatt rammeplan for barnehagens innhold. Rammeplanen er en forskrift til loven og gjelder fra 1. januar 1996. Målet med rammeplanen er å gi barnehagens personale og samarbeidsutvalg en for-

pliktende ramme å arbeide innenfor i planlegging, gjennomføring og vurdering av barnehagens innhold. Forskriften retter seg primært mot barnehagens pedagogiske personale, men det øvrige personalet er medansvarlig for at virksomheten skjer i samsvar med planen og dens intensjoner. Samarbeidsutvalget skal fastsette årsplanen, som må bygge på rammeplanen. Videre har kommunene som tilsynsmyndighet ansvar for å følge med på at alle barnehagene i kommunen driver en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i samsvar med planen. Barnehagens eiere har ansvar for at barnehagene har de rammebetingelser som skal til for at planen kan omsettes i pedagogisk virksomhet i den enkelte barnehage. Rammeplanen gir informasjon om hva barnehagen tilbyr barn og foreldre og gir et grunnlag for samarbeid mellom hjem og barnehage.

5.2.2 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

Departementet ga uttrykk for at barnehagens formål fortsatt skal være å gi barna gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem.

Barnehagen skal videre hjelpe til med å gi barna en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier. Også opplæringsloven 17. juli 1998 nr. 61 har kristen formålsbestemmelse, og barnehage og skole bør bygge på samme verdigrunnlag. Opplæringslovens formålsbestemmelse viser til at grunnskolen i samarbeid og forståelse med hjemmet skal «(...) hjelpe til med å gi elevane ei kristen og moralsk oppseding (...)». Departementet så derfor ikke grunn til å foreta noen endringer i barnehagelovens gjeldende formålsbestemmelse. Bestemmelsen ble således foreslått videreført uendret.

5.2.3 Høringsinstansenes syn

6,3 prosent (36 uttalelser) av høringsinstansene ønsker ikke en kristen verdiforankring. 11,5 prosent (66 uttalelser) sier at de er enige i forslaget om uendret videreføring av gjeldende formålsparagraf. 4,7 prosent (27 uttalelser) støtter arbeidsgruppens forslag til ny og utvidet formålsbestemmelse. Her ble den kristne verdiforankringen foreslått formulert slik: «Barnehagens virksomhet skal bygge på de kristne grunnverdier». 4,9 prosent (28 uttalelser) ønsker en formulering som de mener er mer tilpasset et pluralistisk samfunn, så som «kristne og humanistiske verdier». 72,4 prosent (412 uttalelser) kommenterer ikke § 1. Disse høringsinstansene har uttalt seg om andre sider av loven. Det må bety

at de enten er enige i høringsutkastets forslag om en uendret videreføring av formålsbestemmelsen eller ikke har sterke oppfatninger om dette spørsmålet.

Barneombudet gir uttrykk for at formålsparagrafen bør ha en annen vinkling enn en stadfestelse av en kristen formålsparagraf. Barneombudet er av den oppfatning at grunnleggende verdier i vårt samfunn, som nestekjærlighet, toleranse, demokrati og menneskerettigheter, bør kunne defineres innen en videre og mer inkluderende ramme enn «kristne grunnverdier». Barneombudet ønsker ikke med dette å svekke fokus på de grunnleggende verdiene i vårt samfunn, men snarere å skape en bredere aksept for disse verdiene, som også legges til grunn av andre religiøse og kulturelle grupper.

Human-Etisk forbund ønsker å fjerne den kristne formålsparagrafen og savner for øvrig en grundigere gjennomgang av forholdet til Norges menneskerettslige forpliktelser og endringene i livssynsdemografien i Norge.

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) opplever formuleringen om at barnehagen skal hjelpe til med å gi barna en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier som problematisk og ønsker den fjernet.

IKO-Kirkelig pedagogisk senter støtter kvalitetsgruppens forslag med hensyn til at *barnehagen skal bygge på de kristne grunnverdier*.

Kirkens Arbeidsgiverforening (KA) gir uttrykk for at hele § 1 fortjener en grundigere gjennomgang og utvidelse. *KA* uttaler blant annet:

«Departementets egen arbeidsgruppe gir et konstruktivt bidrag når den foreslår formuleringen «Barnehagens virksomhet skal bygge på de kristne grunnverdier». Vi vil anbefale at departementet arbeider mer med denne formålsbestemmelsen, og mye grundigere drøfter både de pedagogiske og livssynsmessige utfordringer som bl.a. arbeidsgruppen omtaler. Vi tror det vil være mulig å finne formuleringer og en forståelse som kan videreføre den kristne verdiforankringen på en tydelig måte, samtidig som en gjennomfører en prosess som kan bidra til en bredere tilslutning og konsensus.»

Kirkerådet uttaler blant annet:

«Vi ser, som departementet, behovet for et samsvar mellom barnehagens og skolens formål. Når det gjelder formuleringene til 2. ledd som ligger i høringen, mener vi arbeidsgruppens forslag til formulering er bedre enn den nåværende. Den bør imidlertid utvides så den lyder; «Barnehagens virksomhet skal bygge på de kristne og humanistiske grunnverdier». Vi mener imidlertid at det er nødvendig med et revi-

deringsarbeid i begge tilfellene, og vil i den sammenheng komme med noen innspill til et eventuelt videre arbeid når det gjelder barnehagens verdigrunnlag. Det vil altså ikke foreligge noe konkret forslag til formålsparagrafens ordlyd fra oss. Om det i det videre skal hete formålsparagraf eller for eksempel verdigrunnlag, er også et tema som bør drøftes. I arbeidet med formålsparagrafen (verdigrunnlaget) må en bestrebe at denne tar opp i seg det flerkulturelle/ flerreligiøse samfunnet vi lever i. Den må utformes slik at minoriteter ikke opplever seg overkjørt. I praksis vil det være vanskelig å finne formuleringer alle kan støtte fullt ut, men målet må være at den i størst mulig grad kan få støtte på tvers av ulike grupper i det norske samfunnet.»

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) ved juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo har foretatt en gjennomgang av formålsparagrafen i forhold til Norges menneskerettslige forpliktelser og konkluderer i sin høringsuttalelse slik:

«SMR er av den oppfatning at videreføring av en kristen formålsparagraf i en ny barnehagelov vil kunne være i konflikt med menneskerettsloven, særlig bestemmelsene om foreldrenes oppdragsrett, tros- og livssynsfriheten generelt og forbudet mot diskriminering. Forholdet til disse bestemmelsene og andre menneskerettighetsbestemmelser synes så mangelfullt utredet av BFD at dette i seg selv konstituerer et problem.

SMR er videre av den oppfatning at bruken av en ekskluderende, identitetspolitisk terminologi ikke kan forventes å vinne allmenn tilslutning og derfor framstår som moralsk og politisk utilrådelig i et demokratisk, åpent og livssynspluralistisk samfunn, og i strid med blant annet OECDs og Europarådets ministerkomités anbefalinger.

SMR anbefaler at Kapittel I i utkastet til ny barnehagelov blir endret slik at den nye barnehagelovens formålsparagraf blir inkluderende overfor ulike livssyn og religiøse tradisjoner, uten å svekke sentrale verdier forankret (også) i kristen tradisjon. Det innebærer at § 1 annet ledd enten må endres eller bortfalle.»

Senter mot etnisk diskriminering (SMED) uttaler at man ikke kan konkludere mht. om en videreføring av kristen formålsparagraf og lovforslaget som helhet er i strid med statens plikt til å sikre at ingen diskrimineres på grunnlag av tro eller livssyn, men at SMED mener det er en reell mulighet for at dette kan være tilfelle. Dette begrunnes særlig med at det ikke er etablert et formelt regelverk som skal ivareta tros- og livssynsminoriteter. SMED framholder blant annet:

«SMED vil fremheve at det ikke er nødvendig med en «kristen formålsparagraf» for å sikre at barnehagen drives med utgangspunkt i normer som «ærlighet, toleranse, rettferdighet, tilgivelse og lignende». Dette er grunnverdier som deles av en rekke livssyn, både religiøse og sekulære.»

Norges Bygdekvinnelag uttaler:

«Norges Bygdekvinnelag (NBK) har merket seg diskusjonen vedrørende formålsparagrafens innhold. Vi mener de kristne grunnverdiene er vårt samfunns kulturarv. NBK tror ikke den kristne formålsparagrafen gjør barnehagene forkynnende, men derimot sikrer at barna våre får et begrepsapparat i tilknytning til de verdier og normer for atferd samfunnet forventer de skal kjenne til og handle etter. NBK ønsker derfor å beholde den kristne formålsparagrafen.»

Oslo katolske bispedømme uttaler:

«Vi er glade for og vil understreke betydningen av at det i formålsparagrafen opprettholdes bestemmelse om kristne grunnverdier. Den kulturelle sammenbinding disse verdier innebærer for vårt samfunn, og den etiske og moralske inspirasjon og veiledning de er for alle mennesker, kan ikke vurderes høyt nok. Det synes mer og mer nødvendig at vi blir oss bevisste vårt kulturelle ståsted og aktivt viderefører dette for at ikke alt skal fragmenteres, med de negative konsekvenser det vil ha for samfunnet.

Lovens adgang til alternative barnehager åpner på en tjenlig måte for å fange opp vår flerkulturelle situasjon og for å imøtekomme den frihet et mindretall måtte ønske. Samtidig forebygger hovedregelen om kristne grunnverdier at et mindretall kan hindre et flertall i å opprettholde sine religiøse og kulturelle bånd. Argumentasjon for en slik konsekvens bygger på en feil forståelse av religionsfriheten.»

5.2.4 Departementets vurdering etter høringen

Det store flertallet av høringsinstansene har ikke særskilt kommentert forslaget om å videreføre dagens formålsbestemmelse uendret. Det store foreldreengasjementet som har vært rundt høringsutkastet om ny barnehagelov, har heller ikke dreid seg om formålsbestemmelsen. Arbeidsgruppen om kvalitet viste i sitt innspill til departementet blant annet til at «Debatten om den kristne formålsparagrafen på 1970 og -80 tallet var intens og følelsesladet. Etter lovendring av formålsbestemmelsen 27. mai 1983 har det i over 20 år hersket relativ stor ro

og rimelig tilfredshet med bestemmelsen.» Dette underbygges gjennom høringsrunden.

Departementet har merket seg de innvendinger som er kommet mot forslaget.

Etter at høringsutkastet var sendt på høring, avga FNs menneskerettighetskomité 3. november 2004 en uttalelse der det blir konkludert med at ordningen med delvis fritak i KRL-faget er i strid med artikkel 18 nr. 4 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, som omhandler foreldres frihet til å sørge for sine barns religiøse og moralske oppdragelse.

Regjeringen har tatt FN-komiteens uttalelse til etterretning og foreslår å gjøre de endringer i bestemmelsene om KRL-faget i opplæringsloven, reglene for fritak og i læreplan for faget, som er nødvendige for å imøtekomme komiteens konklusjon. Utdannings- og forskningsdepartementet har sendt ut forslag til endringer i opplæringsloven 17. juli 1998 nr. 61 og i friskoleloven 4. juli 2003 nr. 84. Høringsfrist var 29. mars 2005. Utdannings- og forskningsdepartementet har ikke foreslått noen endringer i skolens formålsparagraf.

I formålsbestemmelsen i § 1–2 i opplæringslova framgår det: «*Grunnskolen skal i samarbeid og forståing med heimen hjelpe til med å gi elevane ei kristen og moralsk oppseding(...).*»

Barne- og familiedepartementet finner det naturlig og riktig at barnehagen og grunnskolen bygger på samme verdigrunnlag. De aller fleste barn som begynner på skolen har barnehageerfaring. Verdimessig bør det derfor gå en klar linje fra barnehagen til skolen. En slik kontinuitet på dette området vil gi størst trygghet og forutsigbarhet for både barn og foreldre. Den kristne tradisjonen er en viktig del av norsk og europeisk kultur og historie. En innføring i denne tradisjonen åpner perspektiver og skaper sammenhenger som er avgjørende for å kunne orientere seg i det norske samfunnet. Kjennskap til den kristne tro og tradisjon gir barna et viktig grunnlag for å forstå normer og verdier og også litteratur og kunst.

Alle aktivitetene i barnehagen skal skje i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem. Foreldresansvaret innebærer at foreldrene har et omsorgsansvar for barnet, at de har bestemmelsesrett på barnets vegne og at det er foreldrene som har hovedansvaret for barnets oppdragelse, jf. § 30 i barneloven 8. april 1981 nr. 7. Foreldrenes oppdragelsesrett står sentralt i flere konvensjoner Norge er bundet av. Plikten til å respektere foreldrenes oppdragelsesrett følger også av barnehagelovens formålsbestemmelse, hvor det i første ledd uttrykkelig framgår at aktivitetene i barnehagen skal skje «(...) i nær forståelse og samarbeid med barnas

hjem». Bestemmelsen tydeliggjør barnehagens rolle i å bistå hjemmene i deres omsorgs- og oppdrageroppgaver. Den kristne formålsbestemmelsen må tolkes og praktiseres slik at den ikke kommer i strid med Norges menneskerettslige forpliktelser. Den lovforståelse som legges til grunn må respektere foreldrenes oppdragelsesrett.

Eiere av private barnehager kan fortsatt bestemme at den kristne formålsbestemmelsen ikke skal gjelde. Barnehagen kan da drives uten bestemmelser om verdigrunnlag, eller barnehageeieren kan vedtektsfeste et annet livssynsformål enn det kristne.

Formålsbestemmelsen må ses i sammenheng med lovens øvrige bestemmelser. I forslaget til ny innholdsbestemmelse reflekteres de etiske og flerkulturelle utfordringene for barnehagene i vår tid. Den enkelte barnehage pålegges her i utformingen av barnehagetilbudet å ta hensyn til blant annet det enkelte barns etniske og kulturelle bakgrunn. Av innholdsbestemmelsen framgår det dessuten at omsorg, oppdragelse og læring i barnehagen skal fremme menneskelig likeverd, likestilling, åndsfrihet og toleranse.

Den kristne formålsparagrafen kom inn i barnehageloven i 1983 og trådte i kraft i 1984. I Ot. prp. 75 (1981–82) Om lov om endringer i lov 6. juni 1975 nr. 30 om barnehager mv. framgår det blant annet følgende om praktiseringen av bestemmelsen om kristent verdigrunnlag:

«Det vil finnes ulike oppfatninger om hvordan en formålsbestemmelse om kristent verdigrunnlag bør praktiseres. Det er familien som har hovedansvaret for barnas livssynsmessige oppdragelse. Barnehagens allmenne karakter og de fleste familiers behov for å kunne nytte barnehager i nærmiljøet, tilsier også at det bør vises forsiktighet i fastleggelsen av barnehagens livssynsmessige innhold. Barnehagen må ikke opptre på en slik måte at den støter enkelte av barna eller deres foreldre. Det er samtidig naturlig at etiske normer som står sentralt innen kristendommen – slik som omsorg, likeverd, respekt, toleranse og tilgivelse – kommer til uttrykk gjennom barnehagens virksomhet. Det må også kunne kreves at barna får en enkel innføring i kristne tradisjoner slik de kommer til uttrykk gjennom de større kirkelige høytidene. Barnas spørsmål om fundamentale tema som liv og død, kirkelige handlinger som dåp, konfirmasjon, bryllup osv. må besvares så enkelt og korrekt som mulig og tilpasses barnas forutsetning og situasjon. Departementet har fortolket gjeldende lov dithen at kravet om samarbeid og forståelse med barnas hjem innebærer grenser for det kristne innhold i barnehage-

ne. Innholdet må ikke strekke seg ut over rammene av det hjemmene kan samles om og som foreldre flest kan ventes å slutte seg til. At en formålsbestemmelse om kristent verdigrunnlag tas inn i loven, endrer etter departementets mening ikke grunnlaget for disse grensene. Departementet antar for øvrig at praktiseringen av de kristne formålsbestemmelsene i skoleverket, kan gi god veiledning også for barnehagene, dog med uttrykkelig forbehold om at det i barnehagen ikke skal drives undervisning i kristendoms-kunnskap, liksom det heller ikke drives undervisning i andre skolefag. Det skulle således heller ikke være behov for regler om at den enkelte familie skal kunne ta barna ut av barnehagen på tidspunkter der religiøse spørsmål kommer opp. Departementet tar sikte på å gi retningslinjer for praktiseringen av det kristne verdigrunnlaget i barnehagene. Dersom det i barnehagens styre oppstår uenighet om hva som kan tillates, bør spørsmålet oversendes til synsmyndigheten (barnehagenemnda) til avgjørelse.»

Dagens rammeplan (Q-0903) omtaler barnehagens verdigrunnlag i kapittel 2.2. Her heter det blant annet:

«Oppdragelsen i barnehagen skal etter loven skje i samsvar med kristne grunnverdier. Dette innebærer at barnehagen skal bygge sin virksomhet på de etiske grunnverdier som er forankret i kristendommen, og som forutsettes å ha en bred oppslutning i det norske folk. Den etiske veiledningen barnehagen gir, må ta hensyn til barnas alder og modenhet og deres hjemmemiljø. Barnehagen skal også formidle sentrale kristne tradisjoner slik de kommer til syne ved de store kristne høytider.

Foreldrene har hovedansvaret for barnas oppdragelse og skal i første rekke lære barna hva som er riktig og galt og ellers veilede dem i viktige livsspørsmål. Det er også i første rekke foreldrene som gjennom sitt levesett og sine livsholdninger blir forbilder for barnas egen verdiorientering.»

Under avsnittet om fellesverdier vises det til at barnehagen skal gi en etisk oppdragelse i samarbeid med foreldrene. Der foreldrene har særlige ønsker om barnehagens innhold eller arbeidsform, bør barnehagen strekke seg så langt som mulig. Men barnehagen skal også være et fellesmiljø der en må finne fram til en balanse mellom hensynet til hver enkelt familie og hensynet til helheten. Barnehagen må bygge sin verdiformidling på fellesverdier i samfunnet, det de aller fleste kan enes om.

Rammeplanen har et eget punkt 5.2.1.2 Religion og etikk – verdiformidling og oppdragelse. Her

framgår det blant annet at kirkegang er en frivillig sak. Det er foreldrene som skal avgjøre om barna skal delta. Barnehagen skal holde åpent på vanlig måte for de barna som ikke går til kirke. Det framgår videre at barnehagen har en viktig oppgave i å markere høytider og tradisjoner fra andre kulturer og religioner som er representert i den enkelte barnehage. Ved å ivareta andre kulturers høytider og tradisjoner viser barnehagen at den opplever disse som verdifulle. Sammen kan barna oppleve skikk og bruk ved fester i andre kulturer. Barnas familier og tospråklige assistenter vil være en viktig ressurs i arbeidet med å synliggjøre andre høytider og tradisjoner enn de nasjonale norske.

Departementet gjennomgår nå rammeplanen med sikte på å fastsette en revidert plan når den nye barnehageloven trer i kraft. Formålsbestemmelsen i barnehageloven må fortolkes og anvendes slik at den ikke strider mot de konvensjoner som er inkorporert i menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 § 2, jf. § 3. Forslag til revidert rammeplan vil bli sendt på bred alminnelig høring.

5.3 Barnehagens innhold

5.3.1 Gjeldende rett

Barnehageloven § 2, Innhold, må ses i sammenheng med formålsbestemmelsen, §§ 4 og 5 om foreldreråd og samarbeidsutvalg, § 15 om vedtekter og §§ 16, 17 og 18 om barnehagens personale. Bestemmelsene skal bidra til å sikre kvalitet og brukermedvirkning i barnehagen.

Bestemmelsen sier innledningsvis at barnehagen skal være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet. I dette ligger at barnehagen skal gi barna et miljø som sikrer dem individuell og gruppevis omsorg og støtte, stimulering, utfoldelse, læring og etisk veiledning.

Bestemmelsens andre ledd pålegger departementet å fastsette en rammeplan for barnehagen. Denne skal gi retningslinjer for barnehagens innhold og oppgaver. Rammeplanen, som er en forskrift til barnehageloven, trådte i kraft 1. januar 1996. Rammeplanen skal brukes av alle barnehager uansett driftsform. Planen angir forpliktende mål som barnehagen skal arbeide i retning av, krav til det sosiale samspillet i hverdagen og fem fagområder som alle barnehager skal arbeide med i løpet av barnehageåret:

- samfunn, religion og etikk
- estetiske fag
- språk, tekst og kommunikasjon

- natur, miljø og teknikk
- fysisk aktivitet og helse.

Barna og deres foreldre har rett til å forvente at alle barnehager arbeider i retning av de mål som er satt. Rammeplanen legger ikke detaljerte føringer som vil hindre lokal tilpasning og variasjon.

Etter bestemmelsens tredje ledd kan barnehagens eier tilpasse rammeplanen til lokale forhold.

Omfanget av og på hvilken måte den enkelte barnehage kan oppfylle disse kravene avhenger av barnehagens driftsform, åpningstid, barnas alder, barnegruppens størrelse mv. Variasjonsmulighetene er en del av den lokale tilpasningen. Det samme er forankringen i nærmiljø og lokalsamfunn. Den lokale tilpasningen kan gå fram av for eksempel kommunale rammeplaner eller av barnehagens vedtekter.

For å sikre foreldrene reell medvirkning fastslår loven at barnehagens samarbeidsutvalg skal fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten. Årsplanen har to viktige funksjoner:

- den skal være et grunnlagsdokument for barnehagens personale og et utgangspunkt for samarbeidet med foreldrene. Årsplanen skal bidra til å styre og vurdere det som foregår i barnehagen, og
- den skal gi konkret og profesjonell informasjon om barnehagens pedagogiske arbeid til eiere av barnehagen, politikere, ansatte i kommunen, barnehagens samarbeidspartnere og andre interesserte.

Rammeplanen gir nærmere veiledning om hvordan barnehagene skal håndtere oppgavene i tilknytning til årsplanleggingen.

5.3.2 Arbeidsgruppens innstilling

Arbeidsgruppen som departementet nedsatte for å gi innspill om kvalitet, har drøftet vesentlige aspekter knyttet til barnehagens formål og innhold.

Arbeidsgruppen mener det er viktig å videreføre kravet om at oppdragelsen i barnehagen skjer i forståelse og samarbeid med barnets hjem. Gjeldende lov gir foreldre rett til medvirkning også på andre områder enn oppdragelsen (§ 4). Foreldrenes og de ansattes felles ansvar for oppdragelsen bør komme tydelig fram.

Som nasjon er Norge forpliktet av FNs konvensjoner om menneskerettigheter, om barns rettigheter og om urfolks rettigheter. Videre har Norge vært med på å vedta rekommandasjoner i Europarådet om de samme temaer. Arbeidsgruppen legger til grunn at det helhetlige perspektivet på om-

sorg og læring skal videreføres. Arbeidsgruppens anbefalinger tar utgangspunkt i den norske barnehagetradisjonens vern om barndommen som en livsfase med egenverdi, FNs barnekonvensjon og noen utfordringer som gruppen mener peker seg ut som særlig viktige i dag.

Både omsorg, oppdragelse og læring i småbarnsalderen krever voksnes deltakelse og nærhet til hvert enkelt barn. Individuell tilpasning er nødvendig i en virksomhet som verdsetter barndommens egenverdi. Arbeidsgruppen foreslår derfor lovfesting av rammeplanens føringer om å støtte og ta hensyn til det enkelte barnet: «Barnehagen skal ta hensyn til barnets alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, kulturelle og etniske bakgrunn».

Arbeidsgruppen foreslår en bestemmelse om fellesverdier med utgangspunkt i FNs menneskerettigheter og FNs barnekonvensjon (jfr. artikkel 29). Gruppen hevder det er rimelig å kreve at omsorg, læring og oppdragelse i barnehager som får offentlig støtte, bygger på demokratiets grunn. Videre er likeverdstanden og arbeidet for likestilling verdier som må uttrykkes. I vår tid er også økologisk forståelse en vesentlig verdi å fremme i all oppdragelse og undervisning.

Småbarnsalderen er en læringsintensiv periode og en livsfase som er preget av avhengighet og behov for omsorg og beskyttelse. Erfaringer og opplevelser de første barneårene er viktige både her og nå og som grunnlag for livet videre. Barnehagetradisjonen bygger på et helhetlig syn på læring, eller som det er formulert i rammeplanen: «Hverdagen oppdrar og underviser». Arbeidet med å yte god omsorg og utvikle sosial kompetanse har en bred plass i norske barnehager, og barnehagepedagogikken legger vekt på lekens betydning for barns trivsel og allsidige utvikling. På denne bakgrunnen foreslår arbeidsgruppen at «barnehagen skal tilby barna et miljø preget av lek, omsorg og gode sosiale relasjoner». Gruppen har bevisst valgt verbet «tilby» for å få tydelig fram voksnes ansvar for miljøet.

Arbeidsgruppen pekte på at FNs barnekonvensjon har bidratt til økt oppmerksomhet om barns rett til gode vilkår for livsutfoldelse og utvikling. Den var relativt ny da barnehageloven ble revidert i 1995, og oppmerksomheten om at konvensjonen faktisk gjelder for barn under skolepliktig alder var kanskje ikke like uttalt som i dag.

Det er verken faglig eller politisk grunnlag for å fjerne dagens skille mellom barnehage og skole når det gjelder frivillighet og innhold. Arbeidsgruppen ser heller ingen gode grunner for radikale endringer av barnehagens innhold og mandat. Barnehagen scorer høyt på undersøkelser om brukernes tilfredshet med tjenester, og etterspørselen etter pe-

dagogiske tilbud er stor. Norske barnehager har mange kvaliteter som vi har grunn til å være fornøyd med. Ideen om barndommen som en livsfase med egenverdi og ikke en forberedelse til voksenlivet står sterkt i landet vårt.

Arbeidsgruppen mener barnehagens oppgave er å bidra til den gode barndommen ved å gi alle barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Barnehagen skal støtte barns nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær og gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter og gi barn grunnleggende kunnskaper og holdninger på sentrale og aktuelle områder.

Arbeidsgruppen peker på barnehagens vide læringsbegrep. Barn lærer hele tiden, ikke minst gjennom kroppen. De relasjonelle og kontekstuelle sidene av læringen må komme sterkt inn i bildet. Her kommer begrepet «danning» inn. Danning er en kontinuerlig prosess som tar utgangspunkt i dagliglivets praksis og menneskenes grunnvilkår. Den er en personlig prosess som handler om aktivt og bevisst forhold til omgivelsene og om å reflektere over det en gjør. Samtidig er danning forutsetning for meningsdannelse og kritikk og demokrati i et samfunn.

På samme måte som voksnes formidling av verdier og relevant kunnskap og kultur understrekes, skal det gis rom for barns egen kulturskaping og kreativitet. Arbeidsgruppen sier det blir en oppgave for dem som skal utarbeide forslag til ny rammeplan å konkretisere fagområdene, blant annet med utgangspunkt i norsk barnehagetradisjon og grunnleggende ferdigheter i skolens læreplan. Arbeidsgruppen peker på at estetiske fag tradisjonelt har hatt en mer sentral plass i barnehagen enn i skolen og at det er viktig å videreføre denne tradisjonen. Skapende virksomhet er et godt utgangspunkt for utvikling av fellesskap og opplevelse av mestring og egenverd. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det lovfestes at barnehagen skal bidra til at alle barn får oppleve glede og mestring i et sosialt og kulturelt fellesskap.

Arbeidsgruppen foreslår at samiske barns rettigheter styrkes ved at disse nedfelles i innholdsbestemmelsen i tillegg til bestemmelsen om kommunens ansvar. Barnekonvensjonens artikkel 30 sier at barn som tilhører en minoritet eller urbefolkning har rett til å nyte godt av sin kultur, religion og eget språk. Arbeidsgruppen mener at urbefolkningens rettigheter bør framheves spesielt.

Kommuner og barnehager bør fortsatt få frihet til valg av innhold innenfor grenser som gis i rammeplan for barnehagen. Dette er vesentlig for at

innholdet skal kunne utformes i samspill med barna, familiene og lokalsamfunnet. Barnehager bør dessuten fortsatt ha faglig frihet til å utvikle tilbudet i tråd med ny kunnskap om barn og barnehager og i forhold til aktuelle begivenheter og utfordringer. Lokal og faglig frihet er en nødvendig forutsetning for å opprettholde og videreutvikle mangfoldet som i dag finnes i sektoren. Arbeidsgruppen foreslår til slutt å videreføre lovfestingen av arbeidet med årsplanen og samarbeidsutvalgets innflytelse på barnehagens innhold.

5.3.3 Sametinget om barnehager for samiske barn

Barne- og familiedepartementet har bedt Sametinget om innspill til arbeidet med revisjon av barnehageloven. I brev av 8. juli 2004 viser Sametinget til de internasjonale konvensjoner Norge er bundet av og sier bl.a. følgende:

«Sametinget er av den oppfatning at gjeldende barnehagelov ikke i tilstrekkelig grad anerkjenner og sikrer samiske barns rettigheter. Gjeldende bestemmelse i barnehageloven begrenser seg til å fastslå at barnehagetilbudet for samiske barn i samiske distrikt skal bygge på samisk språk og kultur, jf. § 7 siste setning. Sametinget er av den formening at det er nødvendig å styrke rettsvernet for samiske barn under opplæringspliktig alder.»

Sametinget peker på at begrensningen «samisk distrikt» er problematisk og uheldig fordi det fører til at samiske barn i mange tradisjonelle samiske bosettingsområder faller utenfor bestemmelsens virkeområde. Sametinget viser til at gjeldende barnehagelov og rammeplan sier at virksomheten skal tilpasses lokale forhold og behov, deriblant behovene til samiske barn. Sametinget viser til FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966 og menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 og uttaler:

«Samene som landets eneste urfolk har særskilte kollektive rettigheter, inklusive retten til å bevare, styrke, og utvikle sin kultur og sitt språk, uavhengig hvor i landet man er bosatt. (...) Et samisk barnehagetilbud, basert på samisk språk og kultur, er således et viktig bidrag til gjennomføringen av statens folkerettslige forpliktelser i henhold til artikkel 27.»

Sametinget viser videre til FNs barnekonvensjon og bemerker:

«Barnekonvensjonen etablerer klare folkerettslige forpliktelser for staten i forhold til samiske barns oppvekstvilkår og deres religiøse, kulturelle og språklige rettigheter.»

5.3.4 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

I høringsnotatet refererte departementet til arbeidsgruppens drøfting som bakgrunn for forslaget om en mer utfyllende bestemmelse om barnehagens innhold. Når flertallet av barna går i barnehage og de aller fleste har barnehageerfaring før de begynner på skolen, bør Stortinget fastsette overordnede bestemmelser om innholdet. Dette innebærer at samfunnet tar et overordnet ansvar for barnehagens innhold, samtidig som det gis muligheter for lokal tilpasning og variasjon, noe som alltid har vært en styrke i norsk barnehagetradisjon. Leken har en selvfølgelig plass, samtidig som barna skal tilegne seg kunnskaper. Formidling av verdier og kultur skal stå i sentrum, og barnas egen kulturskaping, glede og mestring skal finne sted i det fellesskapet som barnehagen er. Departementet foreslo at begrepet «økologisk forståelse», som kvalitetsgruppa hadde foreslått, ble endret til «forståelse for bærekraftig utvikling», da en slik formulering er mer i samsvar med dagens begrepsbruk. Samarbeidet med hjemmene har alltid stått sentralt i barnehagen. Foreldrene har ansvaret for barnas oppdrags- og barnehagen hjelper til.

Departementet framholdt videre at en viktig oppgave for barnehagen er å gi barna omsorg. Loven bør tydelig si at omsorg er en del av barnehagens innhold og oppgaver. Rammeplanen omtaler omsorg som en viktig del av det uformelle samspillet i barnehagen. Med omsorg menes oftest *omsorgsarbeid*, særlig alt arbeid knyttet til stell av barn. I tillegg knyttes det å vise omsorg til kvaliteten på et forhold. Omsorg forbindes da med evne til nærhet, ømhet, varme, godhet, hengivenhet, oppmerksomhet, tålmodighet og innlevelse. I rammeplanen ses omsorg i et helhetsspektiv, der omsorg nettopp oppfattes som et forhold eller en relasjon. Målet er at omsorgsarbeidet i barnehagen nettopp skal kjennetegnes av nærhet, varme og innlevelse. I profesjonell sammenheng kan man også snakke om etisk omsorg. Barnehagen har en *etisk forpliktelse* til å handle omsorgsfullt overfor alle barn som den er betrodd.

Rammeplanens helhetlige læringsbegrep handler om pedagogikk og omsorg. Læring foregår i det daglige samspillet med andre mennesker og må følgelig være nært sammenvevd med omsorg. Personalets daglige arbeid med barna i et miljø som er preget av omsorg, blir avgjørende for både *hva* og *hvordan* barn lærer. Det er mye god læring i omsorg og omvendt: Det ligger mye omsorg i meningsfull læring knyttet til barnas aktivitet i hverdagen. Et helhetlig læringsbegrep står i motsetning

til et syn der pedagogisk virksomhet primært dreier seg om å strukturere og formidle en bestemt kunnskapsmasse i løpet av et avgrenset tidsrom. «Livslang læring» dekker læring i alle sammenhenger i livet, ikke bare det som foregår i institusjoner og skoleverk.

Departementet mente at barnehagens innhold skal bygge på overordnede mål i vårt demokratiske samfunn og at barnehagen skal ta hensyn til barns ulike forutsetninger. Barnehagen har en viktig oppgave i å formidle at begge kjønn er like godt kvalifisert for ulike oppgaver. Samtidig er det av stor betydning at barna blir klar over at de skal vokse opp til å bli kvinner og menn, hvilket innebærer at barnehagen har en viktig oppgave i å bidra til barns kjønns sosialisering. Dette er en særlig viktig utfordring fordi de fleste av barnehagens ansatte er kvinner. Departementet har fastsatt en handlingsplan for likestilling i barnehagen «Den gode barnehagen er en likestilt barnehage – Handlingsplan for likestilling i barnehagen 2004–2007» (Q-1071, 2004).

Departementet uttalte videre at barnehageloven bør si noe om innholdet i barnehager der det er samiske barn. Departementet viste her til Sametingets egne innspill. Departementet ga uttrykk for at det er viktig å bidra til at samene får bevare og utvikle sitt språk og sin kultur og at dette gjelder uavhengig av hvor i landet de bor. Med *samiske barn* menes barn av foreldre eller forelder som *kan* skrives inn i samemannntallet, jf. § 2–6 i sameloven 12. juni 1987 nr. 56. Det er altså ikke nødvendig at man er innskrevet i dette manntallet. I samiske barnehager er det en forutsetning at det finnes personale som kjenner samisk språk og kultur. Det pedagogiske personalet bør være samisktalende. En «samisk barnehage» defineres som en barnehage der barna har samisk bakgrunn – de er samer. Barnehagen har blant annet som formål å styrke barnas identitet som samer ved å fremme bruken av samisk språk og ved å formidle samisk kultur. Barnehagen ledes av samisk pedagogisk personale. Også i øvrige norske barnehager med samiske barn må barn og foreldre ha rett til å forvente at barnehagens ansatte har kjennskap til og legger vekt på at også den samiske kulturen skal være en del av barnehagens innhold. Departementet foreslo dette nedfelt i innholdsbestemmelsen. Sametinget forvalter midler som kan benyttes til tiltak for samiske barn i barnehager og kan gi veiledning og bistand til personalet uavhengig av hvor i landet barnehagen ligger.

Departementet foreslo videre at departementet, som i dag, skal fastsette rammeplan for barnehagen. Rammeplanen er svært omfangsrik. Et tidsrik-

tig regelverk skal ikke være så omfattende, men mer kortfattet og klart. En revidert rammeplan må utdype barnehagelovens bestemmelser om formål og innhold. I tillegg til planen kan det utvikles temahefter og veiledninger om bruken av planen. De sentrale prinsippene i dagens plan skal videreføres. Sametinget ønsker at Sametinget skal fastsette rammeplan for samiske barnehagetilbud. I dag har rammeplanen et eget kapittel om tilbudet til samiske barn. Etter departementets mening burde det fortsatt være departementet som fastsetter rammeplanen for tilbudet for samiske barnehagetilbud.

Departementet har nedsatt en arbeidsgruppe som skal utarbeide et forslag til revidert rammeplan for barnehagen. Sametinget er representert her. Planen skal utarbeides med utgangspunkt i forslag til ny barnehagelov og utdype lovens bestemmelser om formål (§ 1), innhold (§ 2) og barns og foreldres medvirkning (§§ 3 og 4). Rammeplanen skal ha status som forskrift. Den vil derfor være gjenstand for en bred høring før departementet fastsetter den. Planen skal angi barnehagens samfunnsmandat og være et redskap for barnehagens ansatte og et grunnlag for myndighetenes tilsyn med virksomheten. Barnehagens egenart som arena for lek, omsorg og læring for små barn i grupper må komme tydelig fram. Arbeidsgruppen skal i sitt arbeid ta hensyn til nyere forskning om små barns sosialisering og læring. Rammeplanen skal:

- danne grunnlag for barnehagens planlegging, gjennomføring og vurdering av innholdet,
- bygge på internasjonale konvensjoner som Norge er forpliktet til å følge,
- ha et helhetlig perspektiv på omsorg og læring,
- bidra til en god overgang mellom barnehage og skole, og
- angi mål som barnehagen skal arbeide mot i hverdagslivet og i arbeidet med fagområder.

Departementet foreslo at samarbeidsutvalget, som i dag, skal fastsette barnehagens årsplan. Videre ble det foreslått at det skal gå tydelig fram av loven at årsplanen skal fastsettes med utgangspunkt i rammeplanen. Foreldrene er sikret reell medvirkning når samarbeidsutvalget fastsetter planen. Det er personalets oppgave å bidra til at årsplanen holder faglig mål.

5.3.5 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene har i hovedsak gitt sin tilslutning til forslaget til ny innholdsbestemmelse.

Enkelte høringsinstanser har bemerket at første ledd bør lyde: *Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet* og at uttrykket *tilrettelagt* bør utgå.

Fra *Utdanningsforbundets* høringsuttalelse gjengis:

«Utdanningsforbundet mener at begrepet «pedagogisk tilrettelagt virksomhet» ikke er dekkende for barnehagens oppdrag. Begrepet «tilrettelagt» må fjernes fra paragrafens første ledd. Barnehagens pedagogikk bygger på et lærings-syn hvor barns læring og utvikling er avhengig av den måten de blir møtt på i hverdagssituasjoner; hvilke svar de får på sine spørsmål, hvordan de utfordres til å komme videre i sin utvikling og hvilke reaksjoner de får på sine handlinger. Ikke minst er barns språklige og sosiale læring avhengig av pedagoger som har et bevisst forhold til hvordan deres kommunikasjon påvirker barns læring og utvikling. Dette krever pedagogisk tilstedeværelse – ikke tilrettelegging. Rammeplanens intensjoner om et helhetlig lærings-syn forutsetter at pedagogikk utøves i alle hverdagssituasjoner. Arbeidsgruppa for kvalitet i barnehagen understøtter også dette synet på barnehagens pedagogikk og på pedagogrollen.»

Flere høringsinstanser har også påpekt behovet for å ta barnehagens oppgaver i forhold til barnas dannelsesprosess inn i innholdsbestemmelsen.

Fra uttalelsen til *Høgskolen Dronning Mauds Minne* vedrørende barns danning siteres:

«Særlig viktig er arbeidsgruppens forslag om at barnehagen skal bistå barna i deres dannelsesprosess. Her knyttes barnehagens pedagogikk til det klassiske dannelsesbegrepet sammen med nyere tenkning i norsk og internasjonal filosofi og pedagogikk (Slagstad, Korsgaard og Løvlie 2003; Løvlie, Mortensen og Nordenbo 2003; Brostrøm og Hansen 2004). Vi støtter arbeidsgruppens vurderinger av barnehagens formål og vil anbefale at formålet om danning tas med når BFD fremmer sin lovproposisjon til Stortinget.

Danning er en personlig kultiveringsprosess som innbefatter livslang læring og demokratisk bevisstgjøring. I den forbindelse er det verdt å merke seg det synet på barnet som vokste fram på grunnlag av den internasjonale spedbarnsforskningen på slutten av 1990-tallet, der ikke minst norske forskere har vært sentrale bidragsytere (Hansen 1991; Bråten 2004). Her dokumenteres grundig at også spedbarnet er aktivt i sin subjektskaping og deltagelse i kulturen. Det er spørsmålsstillinger om hva spedbarnet kan, og videoobservasjonens unike muligheter for å dokumentere mulige svar på dette, som satte fagmiljøene på sporet av det «nye» aktive, kompetente og kulturelle (sped)barnet. Dette barnesynet er også utgangspunktet for nyere norsk barnehageforskning omkring

barns jevnalderskultur, blant de minste så vel som de eldre førskolebarna (Løkken 2000, 2004; Nilsen 2000). En nyskapende barnehagelov, som blant annet vektlegger barnets rett til medbestemmelse, må derfor ha det lille barnehagebarnets kompetanse med som like selvsagt som den kompetansen som er lettere å legge merke til hos eldre barn.»

Sosial- og helsedirektoratet framholder blant annet:

«Barnehagen som folkehelsearena

Det er i dag god kunnskap om hvilke faktorer og forhold som påvirker helsen vår. Sykdomsbyrden og helseproblemene i industrialiserte land er knyttet til levekår, miljøpåvirkning og livsstil. Samfunnet har et ansvar for å legge forholdene til rette for at befolkningen sikres et helsefremmende sosialt og fysisk miljø, samt å legge til rette for at de helsemessig gode valgene blir de enkle valgene. Dette er forhold som omhandles i Stortingsmelding nr. 16 (2002–2003) Resept for et sunnere Norge, som trekker opp strategier og tiltak innen folkehelsearbeidet i Norge. Videre fremhever Folkehelsemeldingen at forebyggende arbeid skal styrkes gjennom en mer systematisk og helhetlig politikk. Barnehagen er en sentral arena for samfunnets tilrettelegging for god helse for barn i førskolealder. Et sentralt virkemiddel i folkehelsepolitikken er å tilrettelegge for et godt fysisk og psykososialt miljø og stimulere til helsefremmende atferd i barnehage og skole.

Det er godt dokumentert at det er sosiale helseforskjeller i Norge. Sosiale ulikheter i helse utgjør en gradient gjennom hele befolkningen. Årsakene til sosiale ulikheter i helse ligger i spillet mellom en rekke faktorer, og en del av årsakene er således å finne i samfunnsmessige forhold. Barnehagen er et egnet sted for å bidra til at alle barn får likeverdige muligheter til utfoldelse, læring og utvikling. I tillegg bør barnehagen være et sted som bidrar til at barn kan erverve kunnskap om og positive holdninger til helsemessig gode vaner.

Sosial- og helsedirektoratet vil derfor komme med følgende anbefalinger til Barne- og familiedepartementet:

- Barnehagens rolle i forhold til å fremme helse blant barn under opplæringspliktig alder, bør komme tydelig frem av barnehageloven. Sosial- og helsedirektoratet foreslår at «helse» blir tilføyd i lovforslagets § 2 om barnehagens innhold, under tredje ledd om hva omsorg, oppdragelse og læring i barnehagen skal fremme.»

En del instanser har også kommentert departementets forslag vedrørende barnehage tilbudet til samiske barn.

Sametinget uttaler blant annet:

«§ 2 Innhold: Sametinget støtter forslaget om utvidelse av innholdsbestemmelsen. Det er etter Sametingets syn viktig at barnehagen formidler sentrale verdier og kultur, og fremmer bl.a. likeverd, likestilling og toleranse slik at barna får et godt grunnlag for læring og aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn. Sametinget er representert i den nasjonale gruppen som skal fremme forslag til revidering av nåværende rammeplan for barnehager. Sametinget forventer at nasjonal rammeplan vektlegger formidling av samiske tradisjoner, kultur og verdier. Det er viktig at også norske barn har kjennskap til samer og samisk kultur når de går ut av barnehagen. Derfor må samisk kultur bli mer synlig og tilgjengelig i rammeplan for barnehager.

§ 1 Innhold og § 8 Kommunens ansvar: Sametinget har ved flere anledninger påpekt behovet for regulering av samiske barns rett til barnehage tilbud som er i tråd med barnas bakgrunn. Sametinget er derfor fornøyd med at samiske barns rettigheter foreslås styrket i lovs form. Dette er i tråd med det Sametinget har uttrykt tidligere og i tråd med internasjonale konvensjoner Norge har vedkjent seg. Siden loven ikke legger opp til individuell rett til barnehageplass, er Sametinget fornøyd med at de barna som har barnehageplass, får rett til et barnehage tilbud som bygger på samisk språk og kultur, og dermed ivaretar barnets mulighet til å få styrket sin samiske identitet. Selv om samiske barn innenfor definerte samiske distrikt også i dag har rett til barnehage tilbud som bygger på samisk språk og kultur, har det ikke vært tilstrekkelig for de barna som bor utenfor forvaltningsområdet for samiske språk. Når departementet nå foreslår å styrke den delen også for barn bosatt andre steder, vil det være til stor hjelp for foreldre som hittil ikke har hatt mulighet til å søke om samisk barnehage tilbud for sine barn. En forutsetning for kvalitet for samiske barn vil være at de har et tilbud på barnas språk.»

Enkelte *kommuner* har i sine høringsuttalelser pekt på at det er uklart hvilke forpliktelser den foreslåtte endringen vil medføre i forhold til tilbud til samiske barn i ordinære norske barnehager utenfor det definerte samiske distrikt. Det etterlyses en nærmere presisering av hva som konkret ligger i endringsforslaget.

5.3.6 Departementets vurdering etter høringen

Departementet har merket seg at høringsinstansene i all hovedsak støtter forslaget om utvidet inn-

holdsbestemmelse. Departementet vil på den bakgrunn – med enkelte modifikasjoner – fremme det forslaget som ble omtalt i høringsutkastet.

Innholdsbestemmelsen skal, sammen med formålsbestemmelsen og bestemmelsene om barnehagens personale, gi en tydelig lovfesting av barnehagens samfunnsmandat og kvalitet. Departementet foreslår derfor en utvidelse og presisering av innholdsbestemmelsen. Det foreslås ingen grunnleggende endringer i barnehagens innhold i forhold til dagens praksis. For å tydeliggjøre hva barnehagen skal tilby og hva brukerne kan forvente, foreslås det imidlertid at flere elementer fra rammeplanens føringer flyttes til innholdsbestemmelsen. På den måten får Stortinget fastsatt overordnede bestemmelser om barnehagens innhold, samtidig som kommuner og barnehager bevarer friheten til å velge innhold innenfor de grenser som gis i rammeplanen. Dermed tar samfunnet et overordnet ansvar for barnehagens innhold, uten at muligheter for lokal tilpasning og variasjon går til spille.

Tilpasningen må også skje i forhold til det enkelte barn. Departementet foreslår at plikten til å støtte og ta hensyn til det enkelte barn og dets individuelle forutsetninger presiseres tydelig i innholdsbestemmelsen. Departementet foreslår derfor at det i innholdsbestemmelsen eksplisitt framgår at barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn.

Departementet mener at den samiske urbefolkningens rettigheter bør framheves særskilt. Etter § 7 i gjeldende barnehagelov skal barnehager for samiske barn i samiske distrikt bygge på samisk språk og kultur. Dette kravet foreslås videreført. I tillegg mener departementet, som omtalt i høringsutkastet, at foreldre til samiske barn i øvrige norske barnehager skal ha rett til å kunne forvente at barnehagens ansatte har kjennskap til og legger vekt på at også den samiske kulturen skal være en del av det samlede innholdet. Departementet legger ikke til grunn at det kan kreves samisktalende personale i den enkelte norske barnehage utenfor det samiske distrikt. Det som forventes, er at det i disse barnehagene, så langt det er mulig, legges til rette for at barna også skal få møte sin samiske kultur og sitt samiske språk i en egnet form. I dagens rammeplan vises det til at samisk kultur er en del av vår nasjonale arv som alle barn skal møte. Grunnelementer av den samiske kulturen kan derfor inngå i barnehagens innhold, for eksempel gjennom temaarbeider. I rammeplanens kapittel 6 om samisk språk og kultur vises det videre til at målsettingene ikke bare skal gi retningslinjer for innholdet i samiske barnehager, men også være retningsgivende

for andre barnehager som har samiske barn i barnegruppen. Sametinget forvalter midler som kan benyttes til tiltak for samiske barn i barnehage og kan gi veiledning og bistand til personalet uavhengig av hvor i landet barnehagen ligger. Departementet foreslår at det under leddet i innholdsbestemmelsen som omhandler individuell tilpasning, presiseres at barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, *herunder samiske barns språk og kultur*. Siden det i høringsrunden ble gitt uttrykk for usikkerhet med hensyn til den foreslåtte formuleringen om barnehagetilbudet til samiske barn, mener departementet denne formuleringen er mer dekkende for intensjonen med forslaget. Når det gjelder kommunens ansvar for barnehagetilbudet til samiske barn, vises det til drøftingen i kapittel 7.

Departementet foreslo i høringsutkastet at første ledd i innholdsbestemmelsen skulle videreføre gjeldende bestemmelse om at barnehagen skal være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet. Departementet slutter seg imidlertid til høringsinstansenes forslag om å ta ordet *tilrettelagt* ut av teksten i første ledd for å markere at både tilrettelegging, gjennomføring og vurdering er en del av barnehagepedagogikken. Det er ikke lenger slik at pedagogene skal legge til rette og at barna deretter fritt skal utfolde seg. Kravene til voksnes aktive deltakelse og bevissthet har økt, og rammeplanen bygger på denne forståelsen av pedagogikken.

Departementet har vurdert de synspunkter som er kommet med hensyn til barnehagens rolle i forhold til barnas dannelsesprosess. Begrepet danning brukes i teorien blant annet i betydningen av å få en ballast av viten, innsikt, selvinnsikt og evne til etisk vurdering og handling. Forslaget til ny innholdsbestemmelse er allerede omfattende, og departementet viker noe tilbake fra å introdusere også begrepet *danning* i innholdsbestemmelsen. Departementet vil imidlertid foreslå at barnehagens rolle i forhold til barnets *utvikling* stadfestes. Dette begrepet er selvforklarende.

Barnehagen bør være et sted som bidrar til at barn kan erverve kunnskaper, holdninger og vaner som fremmer en god helse. Barnehagen er en sentral arena for ivaretagelsen av helsen til barn i førskolealder og hvor forebyggende arbeid kan få stor betydning. Det må legges til rette for at de helsemessige gode valgene blir de enkle valgene. Departementet foreslår å synliggjøre barnehagens rolle i forhold til å fremme barnas helse, ved at dette blir tilføyd i lovforslaget § 2 tredje ledd om hvilke formål omsorg, oppdragelse og læring i barnehagen skal fremme.

Departementet skal i henhold til lovforslaget

fortsatt fastsette rammeplanen, og barnehagens eier kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold. Med utgangspunkt i rammeplan for barnehagen, skal samarbeidsutvalget for hver barnehage deretter fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten.

Rammeplanen skal ha status som forskrift og skal utdype lovens bestemmelser om formål, innhold og barns og foreldres medvirkning. Rammeplanen skal være et redskap for barnehagens ansatte og et grunnlag for myndighetenes tilsynsvirksomhet. De krav til barnehagens virksomhet som vil måtte følge av forslaget til ny og utvidet innholdsbestemmelse, vil derfor bli konkretisert og utdypet nærmere i den reviderte rammeplanen. For å sikre en forsvarlig implementering av innholdsbestemmelsen, må mange av de hensyn barnehagen

settes til å fremme klargjøres. På den måten vil det bli lettere for barnehagen å gi liv til de mange viktige intensjonene som foreslås nedfelt i innholdsbestemmelsen og de øvrige bestemmelsene i barnehageloven. Rammeplanen skal skape et forpliktende og motiverende grunnlag for arbeidet med å styrke kvaliteten i barnehagen. Den foreslåtte innholdsbestemmelsen representerer et sett med krevende utfordringer og tegner etter departementets vurdering en faglig horisont som det er viktig og riktig å strekke seg etter. Innholdsbestemmelsen understreker betydningen av et kvalifisert og motivert personale i barnehagen. Personalbestemmelsene i barnehagen må derfor bidra til å sikre kvaliteten. Disse spørsmålene drøftes nærmere under kapittel 9 om barnehagens personale.

6 Lovens kapittel II: Barns og foreldres medvirkning

6.1 Innledning

Lovens kapittel II, *Barns og foreldres medvirkning*, foreslås utvidet i forhold til gjeldende kapittel II, *Foreldremedvirkning*. Det foreslås en ny bestemmelse som skal gi barn rett til medvirkning i barnehagen. Departementet foreslår at gjeldende regler om foreldremedvirkning, i form av *Foreldreråd og samarbeidsutvalg*, videreføres i § 4, mens forskriftene oppheves. Bestemmelsen om *Felles samarbeidsutvalg for barnehage og skole* § 5 foreslås videreført med det samme innhold. Innholdet i § 6 *Eierstyre opprettet etter kommuneloven § 11* foreslås ikke videreført i den nye loven.

6.2 Barns rett til medvirkning

6.2.1 Gjeldende rett

Barnehageloven har i dag ingen bestemmelser om barns egen rett til medvirkning i barnehagen. Barns rett til medvirkning er imidlertid nedfelt flere steder i rammeplanen, som for eksempel:

«En god barnehage gir barna frihet, med mulighet for selv å kunne styre sin hverdag innenfor grenser som de kan mestre i forhold til alder og utvikling» (side 38).

«Barn bør få delta i vurdering av sitt eget leke- og læringsmiljø og oppleve at det de mener blir tatt på alvor. (...) Ved å innhente barnas synspunkter med jevne mellomrom, sikrer man at brukernes erfaringer aktivt får betydning» (side 121).

Barns rett til medvirkning er nedfelt i FNs barnekonvensjon artikkel 12 nr. 1, jf. menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 § 2 nr. 4.

6.2.2 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

I Stortingsmelding nr. 27 (1999–2000) Barnehage til beste for barn og foreldre, understreket regjeringen at barnas stemmer skal høres: «Å gi barn brukarstatus kan gjere sitt til å halde fast ved eit barneperspektiv på kvalitet». Barns egen medvirkning ble viet stor oppmerksomhet i kvalitetssatsingen Den gode barnehagen 2001–2003. I Stortingsmel-

ding nr. 39 (2001–2002) Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge, varslet regjeringen at barns rett til medvirkning i barnehagen ville bli drøftet i forbindelse med gjennomgangen av barnehageloven.

FNs komité for barnets rettigheter sier følgende om barns medvirkning i forbindelse med behandlingen av Norges andre rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen:

«Komiteen berømmer parten for de tiltak som er gjort for å oppfylle barns rett til å bli hørt, spesielt ved at det utnevnes barnerepresentanter på kommunalt nivå. Komiteen deler imidlertid partens bekymring over at man i praksis ikke i tilstrekkelig grad hører på barna og tar deres synspunkter på alvor.» (BFD 2000, side 7.)

For å bidra til å oppfylle barnekonvensjonen, er barns rett til medvirkning nedfelt i andre lover som angår barn, som barneloven 8. april 1981 nr. 7, barnevernloven 17. juli 1992 nr. 100 og adopsjonsloven 28. februar 1986 nr. 8. Det var etter departementets oppfatning en selvfølge at dette prinsippet også nedfelles i barnehageloven.

Europarådets rekommandasjon om barnehager (Recommendation Rec(2002)8 of the Committee of Ministers to Member States on Child Day Care) viser også til FNs barnekonvensjon og sier følgende:

«Convinced that good quality child day care (...) creates possibilities for children to make their opinions heard on matters concerning them, and ensures that their views are taken into account in decision-making processes, (...)»

Norske myndigheters syn på barn og barns medvirkning har fått internasjonal oppmerksomhet. Det ble understreket i den såkalte «Country Note» (OECD 1999) fra OECD-teamet som besøkte Norge i 1998 som ledd i vår deltakelse i prosjektet «Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy». I rapporten «Starting Strong» (OECD 2001) er ett av åtte nøkkelementer for en vellykket barnehagepolitikk at det er en deltakende tilnærming til å sikre og videreutvikle kvalitet. I denne sammenhengen understrekes at det å definere kvalitet bør være en deltakende og demokratisk prosess, der også barna er involvert og engasjert.

Rapporten «Fra best til bedre – Statusrapport ved kvalitetssatsingens slutt» (NOVA – rapport nr. 9/2004) viser at barnas deltakelse i planlegging av barnehagens aktiviteter har økt fra 2002 til 2004. I 2004 deltok 69 prosent av barna i undersøkelsen mye eller noe i planleggingen. Samtidig var det 29 prosent av styrerne som svarte at barna ikke deltok eller deltok lite. Undersøkelsen spurte også om hvilke metoder som ble benyttet for å kartlegge barns trivsel og utvikling. En tradisjonell metode som observasjon er den mest dominerende metoden, dernest kommer systematiske samtaler og praksisfortellinger.

Departementet mente undersøkelsen viser at mange barnehager fortsatt trenger å arbeide med å finne fram til hensiktsmessige og gode måter å involvere barna mer aktivt på i arbeidet med planlegging og vurdering. Ved å endre arbeidsmåte fra å observere barn til å samtale med dem, kan barna selv få gitt uttrykk for sine meninger. Departementet mente at erfaringene fra kvalitetssatsingen kan være nyttige å anvende. Det ligger mye godt materiale på nettsiden som ble opprettet i satsingsperioden.

Departementet foreslo på denne bakgrunn å nedfelle prinsippet om barns rett til medvirkning i barnehageloven. I tillegg til forslaget om en ny lovbestemmelse om barns medvirkning, mente departementet at rammeplanen kan være tydeligere enn i dag på dette området.

6.2.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er positive til lovforslaget § 3 *Barns rett til medvirkning*, men mange presiserer at barna ikke må få ansvar de ikke er rustet til å ta. Flere har også påpekt at dette krever nærværende og kompetent personale og knytter regelen opp mot ledelses- og personalspørsmålet. Noen høringsinstanser har påpekt at ikke alle barn har et muntlig språk og mener «uttale» bør endres til «uttrykke» i lovteksten.

Utdanningsforbundet uttaler om § 3:

«Utdanningsforbundet viser til barnekonvensjonens artikkel 12, som lyder: Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i forhold som vedrører barnet, og gi barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med deres alder og modenhet. Konvensjonen benytter begrepet å gi uttrykk for, mens lovforslaget bruker ha rett til å uttale seg. Utdanningsforbundet mener at konvensjonens ordlyd er mer presis når det gjelder barn under skolepliktig alder og foreslår derfor at ordlyden en-

dres i tråd med dette. Ikke alle barn som går i barnehage, har et språk som de kan bruke for å uttale sitt syn på barnehagen. Men alle barn har mulighet for gi uttrykk for hva de mener.»

Norsk Forbund for Utviklingshemmede uttaler:

«(...) Mange barn med utviklingshemming vil ikke være i stand til å uttrykke sine meninger ved ord, og bestemmelsen setter derfor krav til personalet og deres kompetanse slik at de kan tolke og ta hensyn til også disse barnas behov og meninger. (...)»

6.2.4 Departementets vurdering etter høringen

Departementet har merket seg den brede støtten til forslaget om å nedfelle barns rett til medvirkning i barnehageloven og vil derfor foreslå en egen bestemmelse om dette.

Departementet er enig i høringsuttalelsenes generelle vurderinger av lovforslaget § 3. Barn skal ha rett til å bli hørt, men de voksne har ansvaret. Barna skal ikke overlates et ansvar de ikke er rustet til å ta. Barns rett til medvirkning krever kompetente voksne som har gode og oppdaterte kunnskaper om og respekt for barn.

Departementet slutter seg for øvrig til *Utdanningsforbundets* forslag når det gjelder formuleringen av bestemmelsen. Departementet foreslår derfor at utkastet § 3 første ledd skal lyde: *Barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for (...)*. Slik sikres også de barna som ikke har et muntlig språk denne retten. Dette er i samsvar med formuleringen i den norske oversettelsen av FNs barnekonvensjon.

6.3 Eierstyre opprettet etter kommuneloven § 11

6.3.1 Gjeldende rett

Barnehageloven § 6 sikrer foreldre medvirkning i eierstyrer oppnevnt etter kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 § 11. Foreldre er for øvrig sikret medvirkning gjennom foreldreråd og samarbeidsutvalg i den enkelte barnehage, jf. § 4 med forskrifter.

Etter kommuneloven § 11 kan kommunen opprette eget styre for institusjoner og virksomheter. Styret kan delegeres myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Kommuneloven § 11 regulerer antall medlemmer i styret og hvordan medlemmer velges. Bestemmelsens betydning for barnehagene er drøftet nærme-

re i Ot.prp. nr. 59 (1992 – 1993) Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov, side 30.

Barnehageloven § 6 krever at foreldrene skal ha et minsteantall representanter hvis et slikt styre opprettes for kommunale barnehager. Dette må ses i sammenheng med kommuneloven § 11 nummer 2 annen setning som åpner for at kommunestyret kan fastsette at et gitt antall representanter velges av brukerne.

6.3.2 Bakgrunn

Bestemmelsen var ny i barnehageloven av 1995. Det framgår av Ot.prp. nr. 68 (1993 – 1994) Om lov om barnehager (barnehageloven) side 25 at departementet mente foreldrerepresentasjon i slike styrever var viktig for å ivareta samarbeidet mellom barnehageeier og foreldre. Det ble i den forbindelse pekt på at dette på samme måte var fastsatt for grunnskolen. Departementet viste til at det var behov for foreldrerepresentasjon i alle eierstyrer, men begrenset seg til å regulere kommunale eierstyrer fordi andelen private barnehager drevet som aksjeselskap, stiftelse eller lignende ble ansett for å være liten.

6.3.3 Rettstilstanden i skolesektoren

Opplæringslova 17. juli 1998 nr. 61 § 11–1 tredje ledd åpner for at skolens samarbeidsutvalg kan oppnevnes som styre for institusjon, jf. kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 § 11. Fra opplæringslova § 11–1 tredje ledd, tredje setning gjengis: *Dersom kommunen nemner opp eit anna styre for skolen enn samarbeidsutvalet, skal minst to representantar for foreldrerådet vere med i styret.*

6.3.4 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

Etter kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 skal kommunene ha størst mulig frihet til å organisere sin virksomhet tilpasset lokale forhold og behov. Barnehageloven § 6 griper inn i kommunestyrets frihet til å bestemme sammensetningen av eierstyret etter kommuneloven § 11 nummer 2 første setning. Det kreves derfor en særskilt begrunnelse dersom bestemmelsen skal videreføres i den nye loven. Foreldremedvirkning er generelt av stor verdi. Medvirkning gjennom kommunale eierstyrer etter § 11 har imidlertid neppe samme betydning for foreldrenes faktiske medvirkning som foreldrerepresentasjonen i samarbeidsutvalget. Det må videre kunne forventes at brukermedvirkning vektleg-

ges i kommunal forvaltning. Departementet har tillit til at kommunene selv sørger for brukerrepresentasjon i eierstyrer etter kommuneloven § 11 i den grad det finnes tjenlig. Etter departementets vurdering var det derfor ikke nødvendig å sikre foreldremedvirkning i eierstyrer etter kommuneloven § 11 ved egen bestemmelse i barnehageloven. Det generelle hensynet til regelforenklring talte også mot å videreføre bestemmelsen. I høringsnotatet ble § 6 *Eierstyret opprettet etter kommuneloven § 11* foreslått ikke videreført i den nye loven.

6.3.5 Høringsinstansenes syn

Av de høringsinstansene som har uttalt seg er det bred støtte for forslaget om ikke å videreføre innholdet i § 6 *Eierstyret opprettet etter kommuneloven § 11*. Kun et fåtall høringsinstanser er i mot dette.

Det siteres fra *Utdanningsforbundets* uttalelse:

«Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget om å fjerne § 6 Eierstyret opprettet etter kommuneloven § 11. Kommuneloven § 11 gir kommunene frihet til å opprette et eierstyret for barnehagen eller ikke. Utdanningsforbundet mener at kommunenes frihet til å organisere sin virksomhet tilpasset lokale forhold og behov, er ivarettatt gjennom denne bestemmelsen. Dersom kommunen velger å opprette eierstyret for barnehager, mener vi foreldremedvirkning og brukerperspektivet tilsier foreldrerepresentasjon i slike styrever. Utdanningsforbundet mener at medbestemmelse best sikres gjennom bestemmelse om representasjon i barnehageloven. Utdanningsforbundet mener imidlertid at kommunene bør stå fritt i å bestemme antall representanter fra foreldrene. Vi foreslår derfor at § 6 endres til:

«§ 6. Eierstyret opprettet etter kommuneloven § 11

Dersom kommunestyret oppretter eget styret for kommunale barnehager, jf. kommuneloven § 11, skal foreldrene være representert i styret.»

6.3.6 Departementets vurdering etter høringen

Departementet har merket seg støtten til forslaget om ikke å videreføre § 6. Departementet har tiltro til at kommunene vil ivareta foreldrenes interesser og tilby dem plass i eierstyrene i den grad de finner det nødvendig. Innholdet i dagens § 6 foreslås derfor ikke videreført.

6.4 Foreldreråd og samarbeidsutvalg

6.4.1 Gjeldende rett

Barnehageloven har i § 4 nærmere regler for foreldreråd og samarbeidsutvalg. Foreldrerådet består av samtlige foreldre i barnehagen, mens samarbeidsutvalget har representanter for foreldre, ansatte og eventuelt eier. Bestemmelsen om foreldreråd og samarbeidsutvalg må ses i sammenheng med gjeldende § 1, som fastslår at barn skal gis gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem. Intensjonen med foreldreråd og samarbeidsutvalg er at disse ordningene skal gi mulighet for å ivareta foreldrenes kontakt med barnehagen på en aktiv måte. Foreldreråd og samarbeidsutvalg har hele tiden vært viktige arenaer for brukermedvirkning.

Barnehageloven § 5 har regler om felles samarbeidsutvalg for barnehage og skole. Fleksible løsninger er vesentlig med den type bosetting vi har i Norge. I små samfunn der barnehagebarn og grunnskolebarn til sammen bare utgjør noen titalls barn, kan felles ledelse av og felles organer for barnehage og skole være en god løsning. Felles samarbeidsutvalg er spesielt aktuelt der det er små barnehage- og skoleenheter. I mange tilfeller er det i tillegg de samme foreldrene/foresatte som har barn både i barnehagen og i grunnskolen. Av den grunn kan det bli få foreldre tilgjengelig til å sitte i samarbeidsutvalg for både barnehagen og skolen.

Etter forskrift om foreldrebetaling i barnehager fastsatt 23. april 2004 § 4, kreves det samtykke fra barnehagens foreldreråd for unntak fra den fastsatte maksimalgrensen for foreldrebetaling. Samarbeidsutvalget skal etter barnehageloven § 2 fastsette årsplanen.

Med hjemmel i barnehageloven § 4 er det 1. desember 1995 fastsatt forskrifter både om barnehagens foreldreråd og om barnehagens samarbeidsutvalg. Forskriftene inneholder nærmere bestemmelser om samarbeidsorganenes oppgaver, rettigheter, avstemning osv.

6.4.2 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

Departementet vurderte om bestemmelsen i barnehageloven § 4 burde forenkles av hensyn til det kommunale handlingsrom. Departementet kom til at gjeldende § 4 sikrer foreldres medvirkning i relevante samarbeidsorgan i både kommunale og ikke-kommunale barnehager og foreslo derfor ingen vesentlige endringer i selve lovbestemmelsen. Bestemmelsen om samarbeidsutvalg sikrer også de

ansattes representasjon. Departementet mente imidlertid at de detaljerte reglene for konstituering, funksjonstid, avstemning og lignende i forskriftene ikke lenger var nødvendige. Slik detaljorganisering av samarbeidet bør skje på lokale premisser, på grunnlag av erfaringer og behov i den enkelte kommune og i den enkelte barnehage. Departementet foreslo derfor å innta foreldrerådets og samarbeidsutvalgets generelle oppgaver i § 4 og at de to forskriftene om foreldreråd og samarbeidsutvalg ikke videreføres. Dette vil innebære en regelforenkling og samtidig sikre foreldrene rett til medvirkning i alle barnehager.

Departementet mente det fortsatt var behov for bestemmelsen om felles samarbeidsutvalg for barnehage og skole, og foreslo derfor å videreføre bestemmelsen med det samme innhold. Når det gjelder krav til sammensetning av det felles samarbeidsutvalget, viser loven til opplæringsloven 17. juli 1998 nr. 61 § 11–1 femte ledd. Det riktige må være opplæringsloven § 11–1 fjerde ledd, og henvisningen korrigeres i samsvar med dette.

6.4.3 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg spesielt om lovutkastet §§ 4 og 5, uttrykker at de støtter eller ikke har innvendinger mot reglene. *Barneombudet* uttaler om § 4:

«Barneombudet støtter departementets forslag her og mener at foreldre/foresatte sikres rett til medvirkning i alle barnehager gjennom foreliggende forslag. Barneombudet mener det er positivt at det fremkommer i lovteksten at barnehageeier skal sørge for at saker av viktighet forelegges samarbeidsorganene.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener en presisering må til og uttaler:

«Fylkesmannen foreslår en ny tekst i annet ledd samsvarende med dagens presisering: Foreldrerådet består av foreldrene/de foresatte til alle barna i barnehagen og skal fremme deres fellesinteresser og bidra til at samarbeidet mellom barnehagen og foreldregruppen skaper et godt barnhagemiljø.

Presiseringen er nødvendig for å tydeliggjøre begrepet foreldrerådet, og unngå at dette sammenblandes med et valgt råd slik som foreldres arbeidsutvalg, som er en vanlig men ikke lovregulert organisering av foreldrearbeid i barnehagene.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler videre om gjeldende forskrifter hjemlet i § 4:

«Fylkesmannen har sett det som klagjørende at forskrifter har regulert sammensetning, organisering og funksjonstid for foreldreråd og samarbeidsutvalg, men det er særlig bestemmelsene i forskriftene som angir foreldrerådets og samarbeidsutvalgets rettigheter som har fått betydning i veiledning og oppfølging knyttet til henvendelser fra foreldre til fylkesmannen. Det er hhv forskrift om foreldreråd § 2 ...rett til å få seg forelagt og ha rett til å uttale seg i saker som er av viktighet for foreldrenes forhold til barnehagen og forskrift om samarbeidsutvalg § 6; krav til at samarbeidsutvalget skal bli forelagt og har rett til å uttale seg i saker som er av viktighet for barnehagens innhold, virksomhet og forholdet til foreldrene; budsjett, driftsenninger, utnyttelse av ute- og innearealer m.m. Forskriftens § 7 regulerer forholdet til eier og tilsynsmyndigheter, og virker klagjørende på den retten samarbeidsutvalget har til å melde fra om forhold av betydning for lovlighet og tilsyn. Bestemmelsen får også betydning for myndighetenes anledning til informasjon om forhold som avdekkes i relasjonen mellom myndighet og eier som faller innenfor § 6 eller er en oppfølging av henvendelser etter § 7. Fylkesmannen vil på denne bakgrunn foreslå at rettighetene vurderes tatt inn i lovens § 4.»

6.4.4 Departementets vurdering etter høringen

Etter departementets vurdering er det fortsatt nødvendig å sikre foreldrenes rett til medvirkning i tråd med FNs barnekonvensjon artikkel 5 om foreldrenes ansvar for oppdragelsen. Krav om nært samarbeid mellom barnehage og foreldre har vært nedfelt i formålsparagrafen siden den første barnehageloven kom i 1975. Godt og tett samarbeid med barnas hjem er en vesentlig kvalitet ved norske barnehager. Den daglige kontakten er selvfølgelig det viktigste, men formelle samarbeidsorganer er med på å sikre foreldrene som gruppe reell innflytelse på barnehagens drift. Departementet vil derfor foreslå at bestemmelsen om foreldreråd og samarbeidsutvalg videreføres i den nye loven.

Det vises til friskoleloven 4. juli 2003 nr. 84 § 5–4 som bestemmer at det skal være et foreldreråd ved hver grunnskole og at foreldrerådet kan velge et arbeidsutvalg. Opplæringsloven 17. juli 1998 nr. 61 §§ 11–1 og 11–4 har også detaljerte regler om både samarbeidsutvalg og foreldreråd i grunnskolen.

Departementet slutter seg til *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* angående presiseringen av at det er foreldrene/de foresatte til *alle* barna i barnehagen som utgjør foreldrerådet. Presiseringen er nødvendig for å tydeliggjøre at dette ikke er et valgt råd.

Departementet har av lovtekniske grunner foretatt følgende tilføyelse i utkastet § 4 annet ledd: «Er det i forskrift etter § 15 satt maksimalgrense for foreldrebetaling, kan bare foreldrerådet samtykke i foreldrebetaling ut over dette». Denne unntaksregelen står også i forskriften om foreldrebetaling i barnehager fastsatt ved kgl.res. 23. april 2004 med hjemmel i barnehageloven §§ 15a og 4 fjerde ledd. Departementet har foretatt denne tilføyelsen for å sikre kravet til foreldrerådets samtykke i lov. Departementet vil i forskriften for foreldrebetaling vurdere å gi nærmere regler vedrørende saksbehandlingen i foreldrerådet på dette punkt.

De øvrige rettighetene hjemlet i forskriftene finner ikke departementet grunn til å videreføre i lov. Departementet finner det naturlig at samarbeidsutvalget fremdeles vil måtte få seg forelagt alle saker som kan falle inn under innhold, virksomhet og forholdet mellom foreldre og barnehage. Departementet finner det videre naturlig at dersom barnehagen ikke drives innenfor de rammene som settes av lover, forskrifter og barnehagens vedtekter, skal samarbeidsutvalget påpeke dette overfor eier. Samarbeidsutvalget vil også kunne melde fra til tilsynsmyndigheten dersom barnehagen etter samarbeidsutvalgets oppfatning drives ulovlig. Det vil fremdeles i de aller fleste tilfeller være den korrekte framgangsmåten at samarbeidsutvalget henvender seg til eier før tilsynsmyndigheten kontaktes.

Det vises for øvrig til proposisjonens kapittel 12, merknadene til § 4.

7 Lovens kapittel III: Godkjenningsplikt og oppgavefordeling

7.1 Innledning

Lovens kapittel III omhandler godkjenningsplikten og de oppgaver barnehageeieren, kommunen og fylkesmannen må ivareta. Kapitlet samler bestemmelsene som regulerer ansvarsnivåene i barnehagesektoren. Departementet ønsker at alle relevante ansvarsnivåer skal spesifiseres i loven. En klar ansvars plassering vil etter departementets oppfatning gjøre loven mer anvendelig. Departementet foreslår å skjerpe godkjenningsplikten, slik at det ikke skal være tvil om at tilbud med et klart institusjonspreg skal være omfattet av barnehagelovens bestemmelser. Det foreslås en ny bestemmelse som klargjør barnehageeierens ansvar. I den nye bestemmelsen pålegges barnehageeieren ansvaret for at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, at det framlegges regnskapsdata og tjenestedata, at kommunen får den informasjon som er nødvendig for å føre kontantstøtteregisteret og at det fastsettes vedtekter. Videre klargjøres kommunens ansvar som barnehagemyndighet. Kapitlet omhandler også fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Kommunens generelle oppgaver som barnehagemyndighet reguleres nærmere i lovutkastet kapittel IV, proposisjonens kapittel 8.

7.2 Godkjenningsplikt

7.2.1 Gjeldende rett

Godkjenningsplikten framgår av § 13. Bestemmelsen regulerer plikten til å søke godkjenning og innebærer at eier av en virksomhet ikke selv fritt kan velge om denne skal søkes godkjent som barnehage. Formålet med bestemmelsen er å sikre kvaliteten på virksomheter av et visst omfang og sikre at omsorgen for mange barn på en gang skjer på en betryggende måte. Bestemmelsen lyder:

§ 13 Godkjenningsplikt

Virksomheter som gir tilsyn og omsorg for barn under opplæringspliktig alder, plikter å søke godkjenning som barnehage når:

- a. virksomheten er regelmessig og flertallet av barna har en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer, og*
 - b. antall barn som er tilstede samtidig er 10 eller flere når barna er tre år eller eldre, eventuelt fem eller flere når barna er under tre år, og*
 - c. tilsynet utføres mot godtgjøring.*
- Virksomheter etter første ledd må være godkjent før driften settes i gang.*

Vilkårene i § 13 er kumulative. Det vil si at alle tre vilkårene må være oppfylt før eier er forpliktet til å søke godkjenning som barnehage. Slik bestemmelsen er utformet, faller barneparker og dagmammaer i utgangspunktet utenfor barnehagelovens virkeområde.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 10 om tilsyn og § 11 om barnehagemyndighetenes rett til innsyn. Bestemmelsene gir barnehagemyndighetene rett og plikt til å føre tilsyn med virksomheter som ikke er godkjent dersom barnehagemyndighetene mener at virksomheten er godkjenningspliktig etter § 13. Barnehagemyndighetene kan pålegge virksomheten å søke om godkjenning i henhold til § 10.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. er fastsatt ved kgl. res. 1. desember 1995 med hjemmel i lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene samt lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakkskader. Forskriftens formål er å bidra til at miljøet i barnehager, skoler og andre nærmere angitte virksomheter fremmer helse, gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygger sykdom og skade.

Forskriften gjelder alle virksomheter som er godkjenningspliktige etter barnehageloven § 13. I tillegg kommer forskriften til anvendelse på en rekke virksomheter som ikke er godkjenningspliktige etter barnehageloven. Årsaken er at det skal mindre til for at virksomheten er godkjenningspliktig etter forskriften enn etter barnehageloven § 13. Denne forskriften er nærmere omtalt under punkt 7.3.

Virksomheter som ikke er godkjenningspliktige har imidlertid rett til godkjenning dersom de oppfyller vilkårene til godkjenning i barnehageloven.

7.2.2 Bakgrunn

Etter tidligere lov om barnehager (lov 6. juni 1975 nr. 30) var det gitt forskrifter om når en virksomhet var godkjenningsspliktig. Regjeringen foreslo i Ot.prp. nr. 68 (1993–94) Om lov om barnehager at virksomheter av et visst omfang fortsatt burde være godkjenningsspliktige, og at dette spesielt skulle gjelde virksomheter med et klart institusjonspreg. Forskriftsbestemmelsen om godkjenningssplikt ble derfor foreslått videreført som lovtekst. I Innst. O. nr. 28 (1994–95) framkom det ikke innvendinger til dette. Imidlertid ble lovteksten annerledes enn den tidligere forskriften. Etter barnehageloven § 13 bokstav a, må *flertallet av barna* ha en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer, mens kravet etter forskriften var at *det enkelte barn* måtte ha en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer for at godkjenningssplikt skulle inntre. Det skal altså mer til etter nåværende lov enn etter den tidligere forskriften for at en virksomhet er godkjenningsspliktig.

Departementet ser et behov for å utvide bestemmelsen om virkeområdet for barnehageloven. Slik gjeldende § 13 om godkjenningssplikt er utformet, kan til dels omfattende ordninger falle utenfor godkjenningssplikten. Departementet mener at det er uheldig at virksomheter som har et klart institusjonspreg ikke omfattes av godkjenningssplikten.

Departementet mener at det skal være rom for at foreldre og andre kan organisere lokale ordninger. Det må være en viss frihet til å organisere omsorg for barn uten at myndighetene krever at tiltakene skal underlegges tilsyn og godkjenningssplikt. Foreldre og foresatte bør derfor fortsatt til en viss grad få bestemme rammene for mindre barnepassordninger.

7.2.3 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

Departementet foreslo å skjerpe vilkårene for når en virksomhet er godkjenningsspliktig og vurderte om det er behov for å endre ett eller flere av vilkårene i gjeldende § 13, jf. forslaget § 6.

Det har vist seg at spesielt vilkåret i bokstav a, om at flertallet av barna må ha en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer, har ført til at flere omfattende ordninger ikke er godkjenningsspliktige. Etter gjeldende bestemmelse er det ikke tilstrekkelig at de to vilkårene om samtidig tilstedeværelse og godtgjøring er oppfylt så lenge vilkåret om oppholdstid for flertallet av barna ikke er oppfylt. Selv om det er mer enn 10 barn til stede samtidig (vilkåret i bokstav b), er virksomheten likevel ikke godkjenningsspliktig så lenge mindretallet av barna har en oppholdstid på mer enn 20 timer. På den måten

kan det være mange barn som har en oppholdstid på 20 timer eller mer i uken, men likevel slik at enda flere barn har en oppholdstid som er mindre enn 20 timer i uken. Det betyr at en virksomhet med 15 treåringer på heltid og 20 treåringer på deltid ikke behøver å søke om godkjenning etter barnehageloven. Departementet fant det uheldig og urimelig at en virksomhet med 10 barn på heltid og 11 barn på deltid ikke er godkjenningsspliktig, mens en virksomhet med 10 barn på heltid og ni barn på deltid plikter å søke godkjenning. I begge tilfeller har virksomheten et institusjonspreg.

Vilkåret i bokstav b er oppfylt dersom antall barn som er til stede samtidig er 10 eller flere når barna er tre år eller eldre, eventuelt fem eller flere når barna er under tre år. Departementet vurderte om det også var behov for å skjerpe kravene i denne bestemmelsen. Departementet kom imidlertid til at den foreslåtte endringen i bokstav a er tilstrekkelig til å favne institusjonspreget virksomhet. Dersom samtidighetsvilkåret (bokstav b) skjerpes, vil for eksempel flere dagmammaordninger måtte godkjennes, noe som ikke uten videre er ønskelig. Departementet viste her til behovet for at foreldre i en viss grad kan organisere pass av barn uten at dette behøver formell godkjenning.

Dersom samtidighetskravet i bokstav b ikke endres, vil det bety at for eksempel ni fireåringer kan være til stede samtidig og på heltid uten at virksomheten trenger å godkjennes. En slik tilsynsordning vil ha et visst institusjonspreg, men departementet foreslo likevel ingen endringer i vilkåret om samtidighet. Dersom bokstav b endres i tillegg til bokstav a, mente departementet at godkjenningssplikten blir for omfattende. Departementet ba likevel særskilt om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet.

Departementet foreslo ingen endringer i kravet om at virksomheten må utføres mot godtgjøring. Det vanlige er at denne virksomheten skjer mot en viss godtgjøring. Departementet ønsket ikke at ulønnede barnepassordninger skal måtte godkjennes som barnehage, selv om det kan være snakk om flere barn som passes samme sted. Et eksempel er besteforeldre som passer familiens barn eller familier som passer barn for hverandre. Formålet med innskjerpingen av bestemmelsen om godkjenningssplikt er å sikre barn i institusjonspregede virksomheter. Departementet gikk ut fra at det alltid ytes godtgjøring for slike barnepassordninger.

7.2.4 Høringsinstansenes syn

De høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget, er positive til å skjerpe godkjenningssplikten. Dette gjelder blant annet *Fylkesmannen i Buskerud*,

Fylkesmannen i Østfold, Fylkesmannen i Aust-Agder, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Fylkesmannen i Telemark.

Rådet for Funksjonshemmede støtter forslaget, og mener at det i dette ligger et høyere krav om kvalitetssikring til beste for brukerne i barnehagen. *Trygge barnehager* framhever at innskjerpingen vil ha stor betydning for barns inneklima, lekeareal, utstyr og uteområde.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har hatt en rekke erfaringer med virksomheter som søker å omgå godkjenningssplikten og uttaler:

«(...) Det er særlig viktig at man unngår virksomhetsetablering med heltidstilbud for små barn som faller utenfor godkjenningssplikten. Presiseringen i § 6 a er nødvendig og vil ha stor betydning for å unngå uregulerte heltidstilbud.»

I forhold til bokstav b, som gjelder antallet barn som er til stede samtidig, uttaler *Fylkesmannen i Østfold* at bestemmelsen er formålstjenlig fordi endringen i § 6 bokstav a skjerper godkjenningssplikten tilstrekkelig til at man kan unngå at det spekuleres i omgåelse av regelverket. *Fylkesmannen i Troms og Fylkesmannen i Oslo og Akershus* er enige og viser til at forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler vil gjelde for virksomheter som drives med tre eller flere barn.

Fra *Sarpsborg kommunes* uttalelse siteres:

«Forslaget innebærer en klargjøring av hvilke virksomheter som må ha godkjenning. Dette er framskritt og en skjerpelse i forhold til nåværende lov. Det er ikke lenger tvil om at tilbud med et klart institusjonspreg omfattes av barnehagelovens bestemmelser. Forslaget støttes.»

Fagforbundet støtter forslaget og mener for øvrig at det må stilles krav til barnehageeieren om at likeverdige lønns- og arbeidsvilkår må inngå som en del av grunnlaget for godkjenning av barnehagen. *Utdanningsforbundet* er enig i forslaget, men savner en drøfting av forskjellen mellom barnehage og omsorgs/tilsynstilbud for barn under opplæringspliktig alder. Videre sies det at ut fra hensynet til at enkelte foreldre også i framtiden vil ønske tilsynsordninger som dagmamma eller park, støtter forbundet forslaget om kun å endre bokstav a.

Jevnaker kommune kommenterer at det er mulig å drive en dagmammavirksomhet med mange barn såfremt ingen barn har en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer per uke. Dersom også bokstav b skjerpes, vil foreldrenes valgfrihet bli enda mer redusert og kommunen påpeker for øvrig at i det øyeblikket en virksomhet er godkjent, vil den ha krav på offentlig tilskudd.

Fylkesmannen i Nordland anmoder imidlertid om at ytterligere innskjerping i forhold til bokstav b også vurderes. Dette støttes av *Fylkesmannen i Rogaland*. Også *Ringerike kommune* mener at bokstav b må skjerpes for å unngå dagmammavirksomheter med opptil ni barn til stede samtidig uten godkjenning. *Os og Lyngdal kommune* mener også at bokstav b bør skjerpes.

Private Barnehagers Landsforbund foreslår at bokstav b endres til at antall barn som er til stede samtidig er fem eller flere når barna er tre år eller eldre, eventuelt tre eller flere når barna er under tre år. *Stiftelsen Husmødrenes barnehager* er av samme oppfatning.

Nes kommune stiller seg undrende til, ut fra barnas perspektiv, hvorfor det skal gjøres forskjell på kravene som stilles til familiebarnehager og dagmammavirksomhet. Det siteres:

«Nes kommune mener at også § 6 punkt b) bør endres slik at det blir samsvar mellom de nevnte virksomhetene. Alternativt kan en presisere at punktene i § 6 gjelder hvis det kun er en voksen som driver virksomheten. Dette vil ivareta at to voksne kan tilby heltidsbarnepass for inntil 9 barn over tre år uten å være godkjenningsspliktige etter barnehageloven, tilnærmet en dobbel gruppe i familiebarnehagehjem som etter barnehageloven kan ha inntil 10 barn over tre år mer enn 20 timer per uke. På denne måten behandler barnehageloven barna som tilbys plass, likeverdighet.»

For øvrig anbefaler *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* at man ikke bruker begrepet «tilsyn» i sammenheng med den virksomhet som drives i barnehagene. Begrepet bør beholdes den myndighetsutøvelse tilsynsmyndigheten forestår. Dette støttes av *Fylkesmannen i Rogaland*.

Norges Handikapforbund støtter synet på at dagmammaers virksomhet ikke skal innlemmes i loven, men mener at loven bør tilpasses barnepark. En kan ikke stille de samme pedagogiske og faglige krav som til en barnehage, men ikke å stille krav blir etter deres oppfatning feil.

7.2.5 Departementets vurdering etter høringen

Departementet ser behovet for å kontrollere omfattende barnepassordninger hvor mange barn oppholder seg mange timer i uken. Ordningene har et institusjonspreg som klart tilsier at de bør være godkjent etter barnehageloven. Barnas sikkerhet og velferd kan komme i fare dersom slike tiltak ikke drives innenfor lovens rammer. Det har forekommet alvorlige ulykker i barnepassordninger

hvor bemanningen ikke har vært i samsvar med antall barn som oppholder seg der. Videre kan lokale ne være dårlig egnet til heldagsopphold for barn. Når korttidstilbud utvides til å bli et heldagstilbud, kan det bli et problem at inneareal, sanitære og hygienemessige forhold verken er dimensjonert eller tilrettelagt for slik type virksomhet. Denne formen for utvikling er uheldig og kan virke negativt for både barna og de ansatte. Selv om forskrift om miljørettet helsevern fastsatt ved kgl.res. 1. desember 1995 med hjemmel i lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene samt lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakkskader vil stille en del helsemessige og psykososiale krav, mener departementet at dette ikke er tilstrekkelig i forhold til virksomheter som tilbyr heldagsplasser til mange barn. Barn bør ikke være i institusjonspregede heldagstilbud uten pedagogisk forsvarlige rammer. Store barnepassvirksomheter bør drive innenfor barnehagelovens rammer, med den lovpålagte kvalitetssikring og de krav til pedagogisk innhold og personale dette innebærer.

Departementet har fått bred tilslutning til forslaget om å skjerpe vilkåret i bokstav a, slik at virksomheten skal være godkjenningsspliktig når *ett eller flere* barn har en ukentlig oppholdstid på *mer enn 20 timer*. Departementet opprettholder forslaget om å skjerpe vilkåret. Dette vil innebære en endring i forhold til dagens krav om at *flertallet* av barna har en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer.

Departementet ønsker ikke å senke kravet til antall timer ukentlig oppholdstid for at virksomheten skal være godkjenningsspliktig. Det ville ha ført til at ordinære barneparker måtte søke om godkjenning som barnehage. Tradisjonelle barneparker gir et korttids leketilbud til barn. Det er etter departementets oppfatning ikke nødvendig å stille krav til pedagogisk ledelse og innhold i dette tilbudet.

Den foreslåtte endringen vil sikre at virksomheter med et klart institusjonspreg vil omfattes av godkjenningssplikten.

I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes syn på om også vilkåret i bokstav b om antall barn som er til stede samtidig, burde endres. Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser ønsker at også dette vilkåret skjerpes. Departementet mener likevel at den foreslåtte endringen i bokstav a er tilstrekkelig til å favne institusjonspreget virksomhet. Etter departementets oppfatning blir godkjenningssplikten for omfattende dersom begge vilkår endres. Etter forslaget vil virksomheter med inntil ni barn ikke være godkjenningsspliktige. Noen høringsinstanser mener at dagmammavirksomheter med opptil ni barn i visse til-

feller kan være uheldig. Departementet er enig i dette, men legger likevel vekt på behovet for at foreldre eller andre i en viss utstrekning kan organisere pass av barn uten at dette krever formell godkjenning etter barnehageloven.

Departementet har vurdert om dagmammaer og barneparker bør omfattes av barnehageloven. Dagmammavirksomhet er en privat barnepassordning som i utgangspunktet ikke har et institusjonspreg. Dagmammaene passer barna i sine egne hjem – i en privat atmosfære. Departementet finner at slike ordninger ikke behøver å underlegges barnehagemyndighetens kontroll, og viser til det som er nevnt over med hensyn til foreldres valgmulighet.

De tradisjonelle barneparkene godkjennes ikke etter barnehageloven. Barneparkene er ment å være et korttids utendørs tilbud om lek, med en åpningstid på inntil fire timer per dag, det vil si 20 timer ukentlig. Det stilles ikke krav til pedagogisk kvalitet og lignende. Departementet foreslår ingen endringer her.

Departementet vil bemerke at selv om en virksomhet ikke er godkjenningsspliktig etter barnehageloven, kan den ofte være godkjenningsspliktig etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler fastsatt 1. desember 1995. En rekke virksomheter kommer inn under anvendelsesområdet for forskriften, og den stiller blant annet helsefaglige krav til virksomhetene. Etter departementets skjønn, er den kontrollen forskriften medfører for virksomheter som ikke omfattes av barnehageloven tilstrekkelig i forhold til forpliktelsene FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 3 stiller i forhold til å sikre at institusjoner og tjenester som har ansvaret for barns omsorg og beskyttelse, retter seg etter visse minstestandarder.

Departementet er enig med de høringsinstansene som mener at begrepet «tilsyn» bør forbeholdes den myndighetsutøvelse tilsynsmyndigheten forstår. Departementet foreslår derfor å endre ordlyden noe i lovforslaget § 6 første ledd. Endringene er redaksjonelle og er ikke ment å innebære noen realitetsendring.

7.3 Oppgaver og plikter for barnehageeieren

7.3.1 Gjeldende rett

Eier av barnehagen er ansvarlig for at barnehagen drives innenfor rammene av barnehageloven og rammeplanen. Dette følger av eieransvaret og av barnehagelovens ulike krav. Eier er blant annet an-

svarlig for å søke godkjenning, for at foreldreråd og samarbeidsutvalg etableres (loven § 4), for at det fastsettes vedtekter (loven § 15) og at det fastsettes foreldrebetaling (følger av eieransvaret og § 15a med forskrift). Eier skal også gi eventuelle retningslinjer for lokal tilpasning av rammeplanen (loven § 2) mv.

Barnehageloven § 15 presiserer hvilke forhold vedtektene skal inneholde bestemmelser om: eierforhold, formål, opptaksmyndighet, opptakskriterier, opptaksperiode og oppsigelsesfrist, hvem som fastsetter foreldrebetalingen, leke- og oppholdsareal per barn og barnehagens åpningstid. Videre skal det framgå av vedtektene hvilke vilkår kommunen eventuelt har satt for kommunal støtte. Vedtektene skal redegjøre for barnehagens internkontrollsystem, og utkast til vedtekter skal legges fram ved søknad om godkjenning. Endelige vedtekter og vedtektsendringer skal sendes kommunen til orientering. Hensynet bak regelen om at alle barnehager skal ha vedtekter, er at vedtektene gir foreldrene holdepunkter for å vurdere helheten i barnehagens virksomhet og gir viktige opplysninger om barnehagens drift.

Som arbeidsgiver og ansvarlig for barnehagens økonomi, må eier forholde seg til krav i flere andre lover enn barnehageloven, blant annet arbeidsmiljøloven 4. februar 1977 nr. 4, plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77, produktkontrollloven 11. juni 1976 nr. 79 og lov om brann- og eksplosjonsvern 14. juni 2002 nr. 20. Flere av lovene stiller i forskrift fastsatt 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) krav om at barnehagen har et internkontrollsystem. Miljørettet helsevern omfatter faktorer i miljøet som direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen og er hjemlet i kommunehelsetjenesteloven 19. november 1982 nr. 66 § 1–4 og kapittel 4a. Med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven er det fastsatt forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler av 1. desember 1995. Forskriften har som formål å bidra til at miljøet i slike virksomheter fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygger sykdom og skade.

De virksomheter som omfattes av forskriften, i tillegg til grunnskoler og videregående skoler, er:

«(...) barnehager og andre virksomheter som mot godtgjøring gir tilsyn med og omsorg for barn under skolepliktig alder når:

- a) virksomheten er regelmessig, og
- b) tilbyr en ukentlig oppholdstid på mer enn ti timer, og
- c) antall barn som er til stede samtidig er tre eller flere», jf. forskriften § 2.

Forskriften stiller som et overordnet krav at barnehager skal være helsemessig tilfredsstillende. Det stilles videre mer konkrete krav til blant annet valg av beliggenhet, krav til utforming og innredning, muligheter for aktivitet og hvile samt krav til egnede muligheter for bespisning. Videre stiller forskriften krav til at barnehager skal fremme trivsel og gode psykososiale forhold, ha forsvarlig renhold og vedlikehold, drives slik at skader og ulykker forebygges og slik at risikoen for spredning av smittsomme sykdommer blir så liten som overhode mulig. Forskriften stiller også krav om tilfredsstillende inneklima, belysning og lydforhold, hygienisk tilfredsstillende sanitære forhold samt forsvarlig avfallshåndtering.

Leder av virksomheten har etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler § 4 ansvar for å påse at bestemmelsene i eller i medhold av forskriften overholdes. Eier av virksomheten skal påse at det er etablert internkontrollsystem.

Skoler og barnehager skal etter forskriften § 6 være godkjent av kommunestyret. Ved søknad om godkjenning til kommunen, skal virksomheten gjøre rede for hvordan det skal sikres at virksomheten planlegges, etableres, drives og videreutvikles i samsvar med forskriftens bestemmelser. Forskriftens veileder omtaler delegering av godkjennings- og tilsynsoppgaver fra kommunestyret. Det forventes at delegering blant annet skal vurderes ut i fra prinsipper om forsvarlig saksbehandling og hensiktsmessighetsbetraktninger, herunder hensynet til brukeren. For at tilsynet skal kunne ivaretas på en forsvarlig måte, forutsettes det at det organ som får delegert tilsynsmyndighet også har relevant kompetanse, herunder helsefaglig ekspertise.

Godkjenning etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler fritar ikke for bestemmelser som er gitt i annet regelverk.

Kommunen fører tilsyn med at kravene i forskriften overholdes og kan med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven §§ 4a-7 til 4a-10 foreta gransking, gi pålegg om retting eller stansing og ilegge tvangsmulkt.

7.3.2 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

A Ansvar for at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk

Departementet foreslo en ny bestemmelse som stadfester og klargjør barnehageeierens ansvar. Av hensyn til sektoren ønsket departementet at alle ansvarsnivåer klart defineres i loven. Dette vil være en fordel for barnehageeieren selv, kommunen

som barnehagemyndighet og brukerne av barnehagetilbudet. Det vil for eksempel være til hjelp for barnehageeieren at det klart framgår hvilke forpliktelser vedkommende har som eier av barnehagevirksomhet. Tydelig og uttalt ansvars plassering gjør loven mer brukervennlig. Videre vil presisering av eieransvaret være til hjelp for kommunen når den fører tilsyn med den enkelte barnehagevirksomhet.

Forslaget gikk for det første ut på at eiers ansvar for at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk reguleres direkte i loven. En slik bestemmelse innebærer ingen materiell endring, bare en presisering av de plikter som allerede følger av eieransvaret.

Med uttrykket «drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk» menes at eier skal påse at barnehagen drives i samsvar med de krav barnehageloven setter til virksomheten. Videre skal eier påse at barnehagen til enhver tid oppfyller de krav som annet regelverk stiller til virksomheten.

B Krav om rapportering av økonomiske data og tjenestedata

Departementet har, som fagdepartement for barnehager, behov for en systematisert totaloversikt over forholdene i sektoren. Informasjon om ressursbruk og tjenesteproduksjon tjener som grunnlag for analyse, planlegging og styring og gir herunder grunnlag for å vurdere om nasjonale mål nås. Informasjonen er derfor nødvendig som kilde til læring og utvikling.

Kommuner og fylkeskommuner plikter etter § 49 i kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 å gi departementet løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer. Kommunal- og regionaldepartementet har gitt nærmere regler i forskriften om rapportering 15. desember 2000 nr. 1425 – med senere endringer. Rapportering fra ikke-kommunale barnehager sikres i tilknytning til søknad om og tildeling av statlig tilskudd.

Ved overgang til rammefinansiering vil den etablerte praksis for rapportering fra ikke-kommunale barnehager falle bort. Departementet foreslo derfor å innføre en hjemmel som gir departementet rett til å pålegge barnehageeierne å framskaffe regnskaps- og tjenestedata.

Regnskapsdata

Ved tildeling av statstilskudd til drift til barnehagene pålegger departementet (med hjemmel i bevilgningsreglementet) private, fylkeskommunale og

statlige barnehager en plikt til å fylle ut revisorattesterte årsregnskapsskjemaer (Q-0257 Årsregnskap for ikke-kommunale barnehager). Regelverk for tildeling av statstilskudd og forbehold om kontroll og innsending av regnskap er gitt i departementets årlige tilskuddsrunder. De revisorattesterte årsregnskapsskjemaene fra de ikke-kommunale barnehagene brukes i hovedsak av departementet i arbeidet med statsbudsjettene og i den informasjonen som gis til Stortinget, kommunene og andre. Departementet henter regnskapsopplysninger for kommunale barnehager via KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering).

Årsregnskapsskjemaet for ikke-kommunale barnehager sendes ut fra Statistisk sentralbyrå. Kommunene har ansvar for å videreformidle skjemaet til alle ikke-kommunale barnehager i kommunen og skal følge opp at barnehagene fyller ut skjemaene. Kommunen skal videre besvare spørsmålene om eventuell støtte som barnehagene får fra kommunen og som ikke framkommer i kommunens regnskap (for eksempel subsidiert husleie i kommunale lokaler eller kommunal bistand til barn med nedsatt funksjonsevne eller andre barn med særlige behov i barnehagene). Skjemaet som de ikke-kommunale barnehagene skal fylle ut, inneholder i hovedsak de samme opplysningene som barnehagene må oppgi i forbindelse med selvangivelsen.

Det må skilles mellom barnehagens regnskapsplikt etter regnskapsloven 17. juli 1998 nr. 56 eller annen særlovgivning for den enkelte driftsform og departementets krav om innlevering av årsregnskapsskjema. Alle ikke-kommunale barnehager skal fylle ut årsregnskapsskjemaet, uavhengig av hvilke regnskapskrav man for øvrig er underlagt.

Når det statlige tilskuddet til barnehagene innlemmes i rammetilskuddet til kommunene og blir en del av inntektssystemet, vil det ikke lenger være hjemmel for å pålegge ikke-kommunale barnehager å sende inn oversikt over regnskapsdata i medhold av bevilgningsreglementet.

Som nevnt ovenfor, er opplysningene som framkommer på dagens revisorattesterte årsregnskapsskjemaer fra de ikke-kommunale barnehagene nødvendige for departementets arbeid. Barnehagesektoren er preget av stort mangfold, både når det gjelder eierskap og driftsformer. Dette gjør at det er viktig å ha gode enhetstall for kostnadene ved å drive en barnehageplass. Etter departementets vurdering var det derfor ønskelig at departementet fortsatt har tilgang til de ikke-kommunale barnehagers regnskapsdata. Departementet foreslo derfor å innføre en hjemmel i barnehageloven som sikrer en slik tilgang. Konkret ble det foreslått å innføre en

hjemmel for departementet til å gi forskrifter som pålegger de ikke-kommunale barnehageeierne å framskaffe regnskapsdata.

Tjenestedata

Rapportering av tjenestedata skjer i dag via KO-STRAS på kostraskjema 16 Årsmelding for barnehager per 15. desember. Kommunene har plikt til å innhente og rapportere tjenestedata fra både kommunale og ikke-kommunale barnehager via KO-STRAS. Rapporteringen omfatter opplysninger om antall barn i barnehagen, alder og oppholdstid, personale mv. Opplysningene på skjemaet innhentes for to formål: som grunnlag for statistikkpublisering og som grunnlag for utregning og kontroll med tildeling av statstilskudd til drift av barnehage.

Som nevnt vil det ikke lenger være hjemmel for å pålegge ikke-kommunale barnehager å rapportere tjenestedata etter at statstilskuddet er innlemmet i rammeoverføringene til kommunene. Analogt med hva som er sagt om regnskapsdata, foreslo departementet å innføre en hjemmel i barnehageloven som sikrer tilgang til tjenestedata. Konkret ble det også her foreslått å innføre en hjemmel for departementet til å gi forskrifter som pålegger de ikke-kommunale barnehageeierne å framskaffe tjenestedata.

C Kontantstøtte

Barnehageloven § 8a har i dag bestemmelser om kommunens plikt til å føre register over barn i barnehage. Barnehageloven § 11a fastsetter at barnehageeieren plikter å gi kommunen de opplysninger som er nødvendige for å føre et slikt register.

Bestemmelsene kom inn i barnehageloven da kontantstøtteordningen ble innført 1. august 1998. Kontantstøtte ytes for barn mellom ett og tre år som ikke eller bare delvis gjør bruk av barnehageplass som det ytes offentlig driftstilskudd for. Stønadmottakere skal opplyse om barnet går i barnehage og hvor mange timer den avtalte oppholdstiden utgjør. Kommunens register brukes av trygdekontoen til kontroll av stønadmottakernes opplysninger om avtalt oppholdstid i barnehage. Hensikten er å unngå feilutbetaling av kontantstøtte.

Registerføringen er nødvendig for å kunne kontrollere opplysninger ved beregning og utbetaling av kontantstøtte. Departementet ønsket at ordningen videreføres som i dag. Departementet foreslo at kommunens plikt til å føre register fastsettes i ny § 8 fjerde ledd. Av forenklingssyn ble det foreslått at de detaljerte bestemmelsene i gjeldende § 8a, som angir nærmere hva kommunens plikt in-

nebærer, overføres til forskrift. Barnehageeierens plikt til å gi de opplysningene som er nødvendige for å føre register, ble foreslått hjemlet i ny § 7 tredje ledd. Endringene er kun lovtekniske og innebærer ingen materielle endringer.

D Barnehagens vedtekter

Departementet foreslo å videreføre barnehagelovens krav om at alle barnehager skal ha vedtekter og kravet om at vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes/de foresattes forhold til barnehagen.

Departementet foreslo at bestemmelsens detaljerte opplisting av hvilke forhold vedtektene skal inneholde ikke videreføres i ny lov. Opplistingen i § 15 inneholder etter departementets mening relevante punkter som dekkes av forslaget bestemmelse om at vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes/de foresattes forhold til barnehagen.

Kravet om at utkastet til vedtekter skal legges fram ved søknad om godkjenning og at endelige vedtekter og vedtektsendringer skal sendes kommunen til orientering, ble ikke foreslått videreført. Departementet ser at orientering om barnehagens vedtekter vil kunne være nyttig for kommunen i dens utøvelse av sine plikter som barnehagemyndighet, spesielt i forhold til kommunens ansvar for å veilede og føre tilsyn med barnehagene i kommunen. Kommunen vil i godkjenningsprosessen uansett måtte få seg forelagt stiftelsesdokumenter og annen informasjon fra barnehageeieren. Dersom kommunen ønsker informasjon om barnehagetilbudet i forbindelse med en tilsynssak, vil bestemmelsen som regulerer barnehagemyndighetens rett til innsyn gi tilstrekkelig hjemmel til å kreve innsyn i barnehagens vedtekter. Barnehagemyndigheten har etter dette tilstrekkelig hjemmel til å kreve å få seg forelagt barnehagens vedtekter når den anser det for nødvendig for å kunne utøve sine oppgaver. Departementet anså det derfor som unødvendig å opprettholde bestemmelsen om at utkast til vedtekter skal legges fram ved søknad om godkjenning og at endelige vedtekter og vedtektsendringer skal sendes kommunen til orientering. Forslaget ville på denne måten medføre en regelforenkling.

7.3.3 Høringsinstansenes syn

Departementet har fått bred støtte til forslaget om å klargjøre barnehageeierens ansvar i en egen paragraf, og høringsinstansene er i all hovedsak positive til utkastet § 7 *Barnehageeierens ansvar*. Et fåtall

av høringsinstansene har imidlertid ønsket å videreføre gjeldende regel om vedtektenes innhold. Dette gjelder blant annet *kommunene Hå, Nittedal, Askøy, Holmestrand, Stord og Moss* samt *Handikappede Barns Foreldreforening*.

Moss kommune uttaler:

«Moss kommune beklager at bestemmelsen om hva vedtektene skal inneholde tas ut. Bestemmelsen har vært til stor hjelp for barnehageetablerere og som en hjelp ved tilsyn. Det er ikke enkelt for nye foreldre og nye eiere å vite hva som er «av betydning for foreldrenes/foresattes forhold til barnehagen» før eventuelle situasjoner oppstår. I verste fall kan bortfall av denne bestemmelsen være konfliktskapende, i alle tilfelle vil det øke veiledningsbehovet. Veiledningsansvaret tilfaller kommunene som igjen får merarbeid.»

Fra *Handikappede barns foreldreforening* siteres det:

«HBF støtter departementets forslag om en ny bestemmelse som stadfester og klargjør barnehageeiers ansvar, og at alle ansvarsnivåer klart defineres i loven.

Denne klargjøringen vil som det blir anført i forslaget være en stor fordel både for barnehageeier, kommunen og brukerne av barnehagen, herunder foreldrene. En tydelig og uttalt ansvarsklaring gjør loven klart mer brukervennlig og vil forhåpentligvis forhindre uønskede og lite formålstjenlige ansvarsfraskrivelser.

PUNKT 8.2.2. D

HBF støtter departementets forslag om å videreføre barnehagelovens krav om at alle barnehager skal ha vedtekter og kravet om at vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrene/de foresattes forhold til barnehagen.

HBF er derimot betenkt når det gjelder forslaget om å fjerne bestemmelsens detaljerte opplisting av hvilke forhold vedtektene skal inneholde.

Uten denne opplistingen ser vi at det vil bli store variasjoner rundt omkring i landet når det gjelder vedtektsutforming, hvor «kreative» utforminger tar hensynet til foreldrene/de foresatte mer teoretisk enn praktisk. Erfaringsmessig vet vi at en slik mangel på opplisting raskt vil føre til krav om maler og standarder på grunn av stor usikkerhet hos de som skal utarbeide vedtektene. Departementet har ved en opplisting muligheten til å sørge for at vedtektenes innhold og utforming i forholdet til foreldrene/de foresatte blir reell. Dersom vedtektene skal ha noen verdi, må vi legge til grunn at det blir fulgt det som blir anført.

PUNKT 8.2.3

HBF ønsker som en følge av det vi har anført under punkt 8.2.2.D at det i den nye lovteksten blir videreført en detaljert opplisting av hvilke forhold vedtektene skal inneholde.»

Ringerike kommune er av den oppfatning at et veiledningsmateriale er nødvendig og uttaler:

«I forhold til vedtektene ser Ringerike kommune det som positivt at denne paragrafen blir forenklet i loven, men mener at det vil være behov for et veiledningsmateriale for å utdype hva vedtektene skal inneholde.»

7.3.4 Departementets vurdering etter høringen

Departementet har merket seg den brede støtten og opprettholder forslaget til § 7 *Barnehageeierens ansvar*. Departementet har merket seg at noen få høringsinstanser ønsker å videreføre opplistingen av hva vedtektene skal inneholde. Opplistingen i gjeldende § 15 *Vedtekter* inneholder relevante punkter som departementet mener dekkes av bestemmelsen om at vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes/de foresattes forhold til barnehagen. Departementet legger til grunn at vedtektene fortsatt vil inneholde de samme opplysningene som nå, men anser en detaljregulering som unødvendig. Barnehageeierens fastsettelse av leke- og oppholdsareal per barn, dvs. barnehagens norm for arealutnytting, vil typisk være et forhold som er av betydning for foreldrene og som således må framgå av vedtektene. Det samme gjelder dagens krav om at eventuelle vilkår stilt av kommunen for kommunal støtte skal framgå av vedtektene, og at vedtektene skal henvise til eller gjengi den dokumentasjon barnehagen har for barnehagens internkontrollsystem. Av hensyn til barnehageeieren og foreldrene, inntas enkelte av dagens elementer som en eksemplifisering. Listen er ikke uttømmende. Kommunen vil som før måtte få seg forelagt utkast til vedtekter i forbindelse med behandlingen av søknad om godkjenning. Departementet forutsetter at lovendringen ikke vil medføre noen realitetsendring eller endring i praksis knyttet til kravet om vedtekter, men kun er en regelforenklings. Departementet tar sikte på å utdype og videreføre eksemplene i veiledningsmateriale.

Når det gjelder kravet om registrering av godkjente virksomheter i Enhetsregisteret, jf. gjeldende § 12 annet ledd, vil departementet av redaksjonelle hensyn foreslå dette inntatt i § 7 siste ledd. Endringen er gjort for å markere at det er eierens ansvar å registrere virksomheten.

7.4 Kommunens ansvar som barnehagemyndighet

7.4.1 Gjeldende rett

Kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet følger i dag av barnehageloven § 7, som legger ansvaret for utbygging og drift av barnehager til kommunen. Kommunens oppgaver som barnehagemyndighet er mange og følger av ulike bestemmelser i loven og forskriftene. Oppgavene er nærmere beskrevet i departementets rundskriv Q-0902 Lov om barnehager og det årlige rundskrivet om statstilskudd til drift av barnehager. Kommunen skal:

- godkjenne barnehager,
- føre tilsyn med og gi veiledning til alle godkjente og godkjenningspliktige barnehager,
- sørge for en økonomisk likeverdig behandling av alle godkjente barnehager i forhold til offentlige tilskudd,
- forvalte de statlige tilskuddene til private barnehager i kommunen,
- sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser i kommunen,
- ha ansvar for å legge til rette for en samordnet opptaksprosess,
- gi midlertidige dispensasjoner fra utdanningskravet,
- gi midlertidige dispensasjoner fra forskrift om pedagogisk bemanning,
- godkjenne bemanningsplan for nattåpne barnehager og gi individuell godkjenning av personer som arbeider i barnehagen på nattid,
- bestemme at det kan kreves politiattest «også for andre som regelmessig oppholder seg i barnehagen»,
- motta politiattest fra eier som selv skal arbeide i barnehagen,
- sikre at fortrinnsretten for barn med nedsatt funksjonsevne oppfylles, og
- sikre at barnehager for samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur.

7.4.2 Bakgrunn og utfordringer

Et av regjeringens hovedmål i barnehagepolitikken er å styrke kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet for å sikre et helhetlig barnehetilbud som er av god kvalitet og er tilpasset lokale forhold og behov. Barnehageforliket har ført til at kommunen har fått nye store oppgaver i sektoren, blant annet ved innføring av en lovfestet plikt for kommunene til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser og en samordnet opptaksprosess. Videre gir forskriften om likeverdig økonomisk behand-

ling fastsatt 19. mars 2004 kommunen et finansieringsansvar overfor private barnehager. Kommunenes myndighetsrolle er med dette betydelig styrket.

En hovedutfordring for kommunene er å utvikle barnehetilbudet i tråd med lokale forhold og prioriteringer, samtidig som det skal tas hensyn til nasjonale føringer. Kommunene er pålagt å utvikle tjenestetilbudet på barnehageområdet parallelt med at utbyggingen av barnehagesektoren fullføres, og dette er en krevende oppgave. Barnehetilbudet må ha den kvalitet, det innhold og det omfang som brukerne etterspør og lokale forhold tilsier og tillater, innenfor rammene av regelverket. Full behovsdekning er oppnådd når alle som ønsker det får en barnehageplass til sine barn og tilbudet står i rimelig forhold til det behovet de har og er tilgjengelig til en overkommelig pris.

Den kommunale finansieringen av barnehagene reguleres av forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlig tilskudd fastsatt 19. mars 2004, jf. gjeldende barnehagelov § 7b. Forskriften pålegger kommunene en finansieringsplikt overfor alle godkjente barnehager. Ved overgang til rammefinansiering vil dagens ordning med øremerket statstilskudd til ordinær drift avvikes. Kommunene vil få ansvaret for finansieringen av sektoren og bli tilført midler gjennom inntekts-systemet.

Kommunen er i dag lokal tilsynsmyndighet, jf. barnehageloven § 10. Det vil si at kommunen har myndighet til å føre tilsyn med den enkelte barnehagevirksomhet. Etter gjeldende § 10 kan kommunen gi pålegg om retting av ulovlige eller uforsvarlige forhold og/eller stenging av barnehagen.

I et flertall av kommunene skal barnehagemyndigheten, dvs. kommunen selv, forholde seg både til barnehager som de selv eier og til barnehager som eies av private. I enkelte situasjoner vil kommunen derfor havne i en dobbeltrolle der den både er godkjennings- og tilsynsmyndighet for egne barnehager. Kommunen vil dessuten være godkjennings- og tilsynsmyndighet for private virksomheter, samtidig som den selv har eierinteresser i sektoren. Denne dobbeltrollen vil forsterkes fra det tidspunkt kommunen også får det totale finansieringsansvaret i sektoren. Departementet har derfor sett behovet for å tydeliggjøre kommunens rolle som henholdsvis lokal barnehagemyndighet og barnehageeier nærmere i loven.

7.4.3 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

Departementet foreslo få endringer i kommunenes oppgaver som barnehagemyndighet. Departemen-

tet foreslo imidlertid enkelte redaksjonelle endringer i loven for å gjøre den lettere tilgjengelig for brukerne.

Bestemmelsene som regulerer kommunens oppgaver som barnehagemyndighet er i dag spredt i ulike deler av lovverket, jf. oversikten i 7.4.1. Kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet følger indirekte av loven § 7 som legger ansvaret for utbygging og drift av barnehager til kommunen. Departementet foreslo derfor at kommunens rolle som barnehagemyndighet omtales direkte og mer samlet i loven.

Departementet foreslo at kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet hjemles i ny § 8 i lovutkastet kapittel III Ansvar og myndighet. Enkelte av kommunens oppgaver vil det imidlertid være naturlig å regulere særskilt og mer utfyllende i egne bestemmelser, blant annet godkjenning og tilsyn, jf. nytt kapittel IV i departementets lovforslag.

Kommunens dobbeltrolle som eier og myndighet kan være en balansegang for kommunen. Det er et mål at loven skal være et godt hjelpemiddel i håndteringen av denne oppgaven. Departementet mente på denne bakgrunn at det var viktig at kommunens oppgaver som barnehagemyndighet tydeliggjøres i loven. Videre mente departementet at en direkte og klar hjemmel for kommunens myndighetsrolle vil gjøre loven lettere tilgjengelig for brukerne og at ansvarsforholdene i sektoren vil klargjøres. Klargjøring av myndighetsrollen vil bidra til å forebygge konflikt mellom myndighetsansvaret og eierinteressene.

Kommunens to hovedoppgaver som lokal barnehagemyndighet er i dag å ha ansvaret for at det finnes et samlet barnehagetilbud som dekker brukernes behov og ønsker og å påse at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Det siste gjør kommunen hovedsakelig gjennom godkjenning av nye barnehager og tilsyn med de eksisterende barnehagene i kommunen. Departementet mente at kommunens tilsynsmyndighet bør opprettholdes og foreslo ingen endringer i kommunens oppgaver på dette punkt. Imidlertid ble det foreslått endring i fylkesmannens tilsynskompetanse, jf. punkt 7.5.

Departementet foreslo at bestemmelsen om kommunens ansvar uttrykkelig fastslår at kommunen er lokal barnehagemyndighet og at kommunen skal sikre at barnehagene drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Forslaget viderefører og presiserer kommunens overordnede ansvar for å sikre at barn får gode oppvekstvilkår gjennom et forsvarlig barnehagetilbud. Med uttrykket «drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk» menes at kommunen har et ansvar for å sikre og kontrol-

lere at barnehagene i kommunen drives i tråd med de krav barnehageloven setter til virksomheten. Kommunen er også gitt et overordnet ansvar for å kontrollere at barnehagene oppfyller de krav som annet regelverk stiller til virksomheten, blant annet arbeidsmiljøloven 4. februar 1977 nr. 4, plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. fastsatt 1. desember 1995. Helsemyndigheter, plan- og bygningsmyndigheter o.a. har selv ansvaret for sine områder, men det er viktig at barnehagemyndigheten legger opp til et godt samarbeid med andre aktuelle lokale instanser. I godkjenningsprosessen er det viktig med veiledning overfor søker, slik at eventuelle misforståelser kan avklares på et tidlig tidspunkt. Videre er det viktig at kommunen som godkjenningsmyndighet er kjent med hvilke krav andre myndigheter har stilt til virksomheten. Ved senere tilsyn med virksomheten er det ønskelig at de ulike etater samarbeider, for eksempel i form av felles befarings.

Departementet foreslo en videreføring av kommunens ansvar for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Det samme gjelder kravet om at utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov. Dette betyr at kommunen må arbeide aktivt for å nå målet om full behovsdekning og for å sikre at det samlede barnehagetilbudet i kommunen er godt og i samsvar med behovet. Med full behovsdekning menes at alle familier som ønsker det skal få tilbud om barnehageplass. Kommunen er ikke pålagt å ha et bestemt antall barnehageplasser eller en bestemt dekningsprosent, men kan selv fastsette det reelle behovet for plasser i sin kommune. Samordnet opptaksprosess og barnehagemyndighetens innsynsrett vil gi kommunen redskaper for å finne fram til det lokale behovet for barnehageplasser. Videre stiller forslaget til bestemmelse krav til sammensetningen av tilbudet og evne til å utvikle tilbudet i takt med endringer i behovene i befolkningen.

Utkastet § 8 første og annet ledd inneholdt ingen materielle endringer i kommunens ansvar og medfører kun en videreføring av gjeldende bestemmelser.

Kravet om at barnehagetilbudet for samiske barn skal bygge på samisk språk og kultur ble foreslått nedfelt i § 2 femte ledd. Det vises til kapittel 5.3 for nærmere omtale av dette forslaget. I samiske barnehager er det en forutsetning at det er personale som kjenner samisk språk og kultur. I øvrige norske barnehager med samiske barn har barn og foreldre rett til å forvente at barnehagens ansatte har kjennskap til og legger vekt på at også den

samiske kulturen skal være en del av barnehagens innhold. Kommunens overordnede ansvar for at barnehagetilbudet for samiske barn bygger på samisk språk og kultur ble foreslått nedfelt i utkastet § 8 tredje ledd. Konkret betyr dette at kommunen aktivt, gjennom veiledning og tilsyn, skal sikre at barnehager der det går samiske barn oppfyller dette. Som nevnt i punkt 5.3 forvalter Sametinget midler som kan benyttes til tiltak for samiske barn i barnehager, og Sametinget kan gi veiledning og bistand til kommunen og personalet uavhengig av hvor i landet barnehagen ligger.

I utkastet § 8 fjerde ledd ble det foreslått en stadfestelse av kommunens plikt til å føre register til bruk for trygdekontorene i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtteleven 26. juni 1998 nr. 41. Det vises til redegjørelsen for dette forslaget under punkt 7.3.2 C om barnehageeierens ansvar.

7.4.4 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene er positive til utkastet § 8 *Kommunens ansvar*. Enkelte høringsinstanser har påpekt at det bør lovfestes individuell rett til barnehageplass. Dette gjelder blant annet *Fylkesmannen i Nordland*, *Fylkesmannen i Vest-Agder*, *Høgskolen i Bodø*, *Landsorganisasjonen* og *Utdanningsforbundet*.

Fylkesmannen i Vest-Agder uttaler om dette:

«Kommunen har i dag i henhold til barnehagelovens § 7 plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser. Fylkesmannen i Vest-Agder har ved tidligere høringer pekt på at dette er en for vag formulering, og ment at det bør innføres en individuell rett til barnehageplass til alle som ønsker det.

Å lovfeste en individuell rett til barnehageplass var et av forslagene fra Kvalitetsutvalgets innstilling som Fylkesmannen tidligere har vist til. Forslaget er ikke noe epokegjørende, andre europeiske land som Danmark, Sverige, Frankrike og Tyskland har allerede innført denne retten. Frankrike så tidlig som i 1881 som en del av fransk dannelsesstradisjon, og Tyskland i 1992 som en del av endring i lovverket i et gjenforent Tyskland.

Fylkesmannen mener at en individuell rett til barnehageplass vil styrke forbindelseslinjene mellom barnehage og skole. Barnehagen bør i likhet med grunnskolen bygge på prinsippet om et sterkt og offentlig engasjement som inkluderer alle. Dette kan gjøres ved å gi barnet en rett til plass når de foresatte har meldt inn behovet og søkt om plass. I Sverige er retten til barnehageplass formulert slik: «Når vårdnadshaveren

har anmeldt behov for plass, skal kommunen erbjuda plass utan oskåligt dröjsmål.»»

Det har også blitt påpekt fra enkelte høringsinstanser at § 8 fjerde ledd om kontantstøtte bør flyttes til kontantstøtteleven 26. juni 1998 nr. 41. Det påpekes at kontantstøtte ikke har noe med barnehagene å gjøre. Det er blant annet *Fylkesmannen i Telemark*, *Fylkesmannen i Sogn og Fjordane* og *Naustdal kommune* som har uttalt seg om dette.

Det siteres fra *Fylkesmannen i Telemarks* uttalelse:

«Når det gjelder kommunens oppgaver i fht administrasjon av kontantstøtten, mener fylkesmannen at dette ikke hører inn under barnehageloven. Det er egen lov om kontantstøtte og nødvendige regler for administrasjon av ordningen bør hjemles der.»

Sametinget viser til at selv om samiske barn innenfor definerte samiske distrikt også i dag har rett til barnehagetilbud som bygger på samisk språk og kultur, har det ikke vært tilstrekkelig for de barna som bor utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Sametinget mener at en forutsetning for kvalitet for samiske barn vil være at de har et tilbud på barnas eget språk.

Oslo kommune uttaler:

«I henhold til tredje ledd har kommunen ansvaret for at tilbudet til samiske barn bygger på samisk språk og kultur. Dette sies også i § 2. Der som en leser lovteksten bokstavelig, vil dette kunne oppfylles i en barnehage spesielt tilrettelagt for samiske barn i Oslo, men å bygge på samisk språk der hvor det er enkeltbarn i ordinære barnehager vil være vanskelig. Det er uklart hvilke forpliktelser dette medfører for kommunen.»

7.4.5 Departementets vurdering etter høringen

Departementet har fått bred støtte til utkastet § 8 *Kommunens ansvar*. Departementet fremmer derfor forslaget § 8 første til fjerde ledd uendret i proposisjonen. Det foreslås her kun en redaksjonell endring i første ledd: «(...) i samsvar med gjeldende lover og regelverk» endres til: «(...) i samsvar med gjeldende regelverk.» Departementet foreslår å flytte kommunens veiledningsplikt fra utkastet § 16 til § 8 første ledd. Endringen er gjort for å markere at veiledning er noe annet enn tilsyn. Endringen er redaksjonell og innebærer ingen realitetsendring.

Departementet har merket seg at noen høringsinstanser mener reglene om kontantstøtte ikke hører hjemme i barnehageloven. Departementet opp-

rettholder likevel forslagene som ble fremmet i høringsnotatet. Kommunens register brukes av trygdekontoet til kontroll av stønadmottakernes opplysninger om avtalt oppholdstid i barnehage. Registerføringen er nødvendig for å kunne kontrollere opplysninger ved beregning og utbetaling av kontantstøtte. Hensikten er å sikre korrekt utbetaling av kontantstøtte.

Departementet finner ikke grunnlag for å fremme forslag om individuell rett til barnehageplass. Departementet vil komme tilbake til spørsmålet om lovfestet rett til barnehageplass når målet om full barnehagedekning er nådd. Ved inngåelsen av barnehageforliket var det enighet i Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om å komme tilbake til dette. Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet ønsket innføring av lovfestet rett når målet om full barnehagedekning nås. Høyre og Kristelig Folkeparti mente imidlertid at dette må vurderes ved overgangen til full barnehagedekning.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser finner den foreslåtte formuleringen om kommunens ansvar for barnehage tilbudet til samiske barn vanskelig. Enkelte mener det er uklart hvilke plikter den medfører for barnehageeieren og kommunen. Departementet mener det er viktig å bidra til at samiske barn får oppleve sin kultur og bevare og utvikle sitt språk, og at dette bør gjelde uansett hvor i landet de bor. I samiske barnehager er det en forutsetning at det er personale som kjenner samisk språk og kultur. I øvrige barnehager der det er samiske barn, skal innholdet i barnehage tilbudet til disse barna tilpasses deres samiske bakgrunn. Med dette menes at samiske barn og foreldre har rett til å forvente at barnehagens ansatte har kjennskap til og legger vekt på at også den samiske kulturen skal være en del av barnehagens innhold. Departementet mener ikke at det skal være samisktalende personale i den enkelte norske barnehage der det går samiske barn, men forutsetter at det så langt som praktisk mulig, legges til rette for at barna *også* kan få møte sin samiske kultur og sitt samiske språk i en egnet form. Hva som er praktisk mulig, vil bero på lokale forhold. I områder utenfor forvaltningsområdet for samisk språk, men med tradisjonell samisk bosetting fra Femunden i sør til Nordkapp i Nord og Kirkenes i øst, vil man kunne forvente at det er lettere å få tak i personale som kjenner til det samiske språk og den samiske kultur. I kommuner som er i en fase med revitalisering, bør det kunne forventes at kommunen tar særlig hensyn til at samiske barn får møte samisk språk og kultur. På bakgrunn av den usikkerhet høringsrunden har vist, mener departementet det er nødvendig å være mer presis i ordlyden.

Forslaget må ses i sammenheng med samepolitikken, gjeldende norsk lovverk og internasjonale avtaler om vern av minoritetsspråk. Gjennom Grunnloven § 110 a er staten pålagt å legge forholdene til rette for at det samiske folket kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Sametinget forvalter midler hvor det kan søkes om økonomisk støtte for tilrettelegging i den enkelte kommune og barnehage uavhengig av hvor i landet barnehagen ligger. I 2004 fordelte Sametinget midler til 46 samiske barnehager. I tillegg er det tildelt midler til samiskopplæring i barnehagen til 16 norske barnehager. Gjeldende rammeplan for barnehagen har et eget kapittel som omhandler samisk språk og kultur. Kapittel 6 *Samisk språk og kultur* beskriver hovedtrekkene ved samisk kultur og angir særskilte mål for samiske barnehager. Videre handler kapitlet om betydningen av å styrke barnas samiske identitet, bruk av samisk språk og det særskilte ved innholdet i samiske barnehager. Målingene i kapitlet gjelder ikke bare for samiske barnehager, men er også retningsgivende for andre barnehager som har samiske barn i barnegruppen.

Departementet foreslår en presisering av kommunens ansvar i § 8 tredje ledd:

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

Med samisk distrikt menes forvaltningsområdet for samisk språk, jf. sameloven 12. juni 1987 nr. 56 § 3–1. Sameloven § 3–1 er i Ot. prp. nr. 38 (2004–2005) Om lov om endring i lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold, foreslått noe endret.

Departementet har funnet det hensiktsmessig å tilføye et femte ledd til lovforslaget § 8 *Kommunens ansvar*. Forslaget til § 17 i høringsnotatet *Barnehagemyndighetens rett til innsyn* videreføres som femte ledd til § 8 når det gjelder kommunens innsynsrett og i § 9 for så vidt gjelder fylkesmannens innsynsrett. Endringene er redaksjonelle og innebærer ingen realitetsendring.

Departementet har funnet det nødvendig å videreføre bestemmelsen i gjeldende § 8 siste ledd om at kommunen forvalter tilskuddene til private barnehager i kommunen. Hjemmelen er nødvendig så lenge rammefinansiering av barnehagesektoren ikke er gjennomført. Selv etter innføring av rammefinansiering av barnehagesektoren, kan det være aktuelt for kommunen å forvalte eventuelle statlige særtilskudd. Kommunen forvalter de statlige til-

skuddene til alle ikke-kommunale barnehager i kommunen. Departementet vil derfor foreslå at bestemmelsen lyder:

Kommunen forvalter tilskuddene til ikke-kommunale barnehager i kommunen.

7.5 Fylkesmannens ansvar

7.5.1 Gjeldende rett

Fylkesmannen har etter gjeldende barnehagelov § 10 annet ledd ansvar for å gi veiledning på barnehagelovens område. Fylkesmannen skal drive aktiv veiledning overfor kommunen som barnehagemyndighet og barnehageeier. Fylkesmannen har samme ansvar overfor alle andre eiere av barnehager.

Fylkesmannen har den samme tilsynskompetansen som kommunen og kan på eget initiativ gripe inn som tilsynsmyndighet, jf. § 10 annet ledd i barnehageloven. Fylkesmannen kan således føre tilsyn med den enkelte barnehage, også når kommunen er eier av denne. Fylkesmannen kan ikke føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Fylkesmannen har imidlertid ansvar for aktivt å gi veiledning på det området barnehageloven dekker, både overfor kommunen som barnehagemyndighet og overfor kommunale og private barnehageiere.

Fylkesmannens tilsyn skal finne sted når det kommunale tilsynet ikke er tilfredsstillende, for eksempel når kommunen ikke følger opp kritikkverdige forhold i en kommunal eller privat barnehage. Fylkesmannen bør bare i unntakstilfeller fatte vedtak som førsteinstans. Begrunnelsen er at kommunen i utgangspunktet har best kjennskap til forholdene i og rundt barnehagen. Dersom fylkesmannen får kjennskap til forhold ved en barnehage som gir grunn til reaksjon, bør han derfor først be kommunen som tilsynsmyndighet om å undersøke saken nærmere. Barne- og familiedepartementet er klageinstans i de tilfellene hvor fylkesmannen fatter vedtak som førsteinstans.

Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering, og fylkesmannen er klageinstans for kommunale vedtak om retting eller stenging. Fylkesmannen kan med hjemmel i kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 § 59 føre lovlighetskontroll med kommunale vedtak.

Fylkesmannen har etter loven §§ 16 og 17 med forskrifter hjemmel til å gi varige dispensasjoner fra utdanningskravet for styrere og pedagogiske ledere.

Fylkesmannen er klageinstans i forhold til vedtak fattet av kommunen som barnehagemyndighet, blant annet vedtak om godkjenning av barnehager, vedtak knyttet til tilsyn med barnehager og vedtak om kommunalt tilskudd til private barnehager. I tillegg er fylkesmannen klageinstans på vedtak om foreldrebetaling etter forskrift om foreldrebetaling i barnehager.

Videre har fylkesmannen flere oppgaver på barnehageområdet som ikke er lovfestet, men som følger av departementets instruksjon eller delegering av myndighet. En slik oppgave er for eksempel forvaltning av statstilskudd til barnehager.

7.5.2 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

Departementet så det som viktig å opprettholde et statlig ansvar på regionalt nivå for å bidra til en vel fungerende barnehagesektor. Veiledning overfor kommuner og barnehageeiere og statlig klagesaksbehandling er viktige elementer i dette. Etter departementets syn fungerer fylkesmannens veiledningsrolle og klagesaksbehandling godt i dag. Staten har ikke andre regionale instanser som innehar den kompetansen fylkesmannen besitter og som kan ivareta dette på en tilfredsstillende måte. Departementet foreslo derfor en videreføring av fylkesmannens veiledningsansvar og klagekompetanse uten realitetsendringer. Imidlertid bør dette reguleres i en egen bestemmelse om fylkesmannens ansvar. Det ble her vist til det som tidligere var sagt om behovet for en tydeliggjøring av ansvarsforholdene i sektoren.

Fylkesmannens kompetanse til å innvilge varige dispensasjoner fra utdanningskravet ble ikke foreslått videreført, jf. kapittel 9.6.

Departementet foreslo en endring i fylkesmannens tilsynskompetanse ved at kompetansen til å føre tilsyn med den enkelte barnehage oppheves. Det ble foreslått at fylkesmannen i stedet gis kompetanse til å føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den som barnehagemyndighet er pålagt etter barnehageloven.

7.5.2.1 Statlig tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet

Departementet foreslo etter en samlet og helhetlig vurdering å innføre hjemmel for statlig tilsyn med kommunens myndighetsutøvelse. Formålet er å sikre oppfyllelse av barnehagelovens krav både i den enkelte barnehage og på kommunalt nivå. Departementet så det som hensiktsmessig at fylkesmannen gjennom tilsyn med og veiledning av kom-

munene bidrar til å sikre en enhetlig lovforståelse og praktisering. Dette vil igjen bidra til å legge grunnlaget for likeverdig konkurranse og samarbeid mellom private og kommunale barnehager. Departementet foreslo at barnehageloven ikke skal regulere tilsynets omfang og hvilken tilsynsmetode som skal benyttes. Videre ble det foreslått at eventuelle avvik som avdekkes gjennom tilsynet bør rettes gjennom veiledning og dialog, snarere enn gjennom pålegg om retting.

Bakgrunn for bestemmelser om statlig tilsyn

Barnehagesektoren er omfattende med hensyn til så vel økonomisk omsetning som antall ansatte og antall brukere. Barn representerer ingen sterk brukergruppe, og hensynet til barnets beste gjør det viktig at sektoren fungerer etter de fastlagte intensjonene. Kommunen har fått mer omfattende ansvar og plikter som barnehagemyndighet som følge av endringene i barnehageloven som trådte i kraft 4. juni 2003. Dette øker behovet for et nærmere regulert tilsyn. I tillegg utøver statlige etater tilsyn med hvorledes kommunene ivaretar sine myndighetsroller innenfor flere andre viktige kommunale sektorer (sosialtjeneste, barnevern og skole). Departementet fant at det også burde være en slik sikring for barnehagesektoren.

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 27. juni 2003 et utvalg for å gå gjennom statlig tilsyn med kommunesektoren i et helhetlig perspektiv. Utvalget avga sin innstilling 27. september 2004 i NOU 2004: 17 Statlig tilsyn med kommunesektoren. Utvalgets viktigste vurderinger og tilrådinger kan i korte trekk oppsummeres slik:

For det første foretar utvalget en spesifisering og avgrensning av tilsynsbegrepet. Utvalget mener at tilsyn bør defineres som en kontrollmekanisme: kontroll av om kommunens virksomhet er i tråd med lover og forskrifter. Veiledning er ikke en del av tilsynet.

For det andre tilrår utvalget at det snarest mulig foretas en samlet gjennomgang av dagens tilsynsordninger med det formål å vurdere på hvilke områder tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig.

For det tredje mener utvalgets flertall at hensynet til det kommunale folkestyret og omfanget av de andre kontroll- og påvirkningsmåtene tilsier at statlig tilsyn med kommunesektoren må reduseres. Unødvendig kontroll av kommunene må unngås.

For det fjerde foreslår utvalget å innføre felles regler om statlig tilsyn med kommunesektoren i kommuneloven, med avgrensning av tilsynets ram-

mer og myndighet. Hvilke områder det skal føres tilsyn med, pekes ut i særlovgivningen.

For det femte foretar utvalget en avgrensning av statlig tilsyn med kommunesektoren. Tilsynet avgrenses til å gjelde kontroll med lovligheten av kommunens plikter pålagt i lov eller i medhold av lov. Tilsynet underlegges de samme begrensninger som domstolene med hensyn til å overprøve kommunens frie skjønn.

For det sjette foreslår flertallet i utvalget et felles reaksjonssystem for tilsynet med kommunepliktene. Tilsynet skal kunne gi kommunene pålegg om retting, men ikke ilegge andre sanksjoner som for eksempel tvangsmulkt.

For det syvende foreslår utvalget at fylkesmannen gis kompetanse til å samordne praktiske sider og bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn med kommunene.

Forsøk med statlig kommunerettet tilsyn i Hordaland

Departementet innvilget i 2001 midler til et forsøk med tilsyn i Hordaland.

Prosjektet gikk ut på å prøve statlig tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet med systemrevisjon som tilsynsmetode. Dette ble gjort ved at fylkesmannen førte tilsyn med sentrale områder innen barnehageforvaltning i to bydeler i Bergen og tre andre kommuner. Formålet var både å finne ut hvordan kommunen overholdt myndighetskrav og å bidra til en metodisk samordning av statlig tilsyn overfor kommunene. Barne- og familiedepartementet innvilget i 2002 midler til å videreføre prosjektet, nå med vekt på utredning av forholdet mellom kommunen som barnehageeier og som myndighet – sett i sammenheng med tonivåmodellen for kommunal organisering.

Resultatene fra prosjektene tyder på at statlig tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet kan være hensiktsmessig. Videre ser systemrevisjon ut til å være en tilsynsmetode som er egnet for å avdekke områder med forbedringspotensiale. Forsøket viste dessuten at krav om internkontroll for kommunen kan forenkle tilsynsarbeidet både for den statlige tilsynsmyndigheten og for kommunen. Kommunene som deltok i forsøkene har gitt positive tilbakemeldinger i forhold til både nytten av tilsynet og måten dette ble utøvet på. Forsøket har gitt departementet et godt innblikk i statlig tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet og bruk av systemrevisjon som tilsynsmetode.

*Rettstilstanden i andre sektorer**Barnevern:*

Etter barnevernloven 17. juli 1992 nr. 100 fører fylkesmennene tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner, såkalt forvaltningstilsyn. I dette inngår bl.a. å påse at kommunen utfører de oppgaver den er pålagt etter loven.

Forvaltningstilsyn:

Etter barnevernloven kan departementet gi forskrifter om gjennomføringen av tilsynet med kommunene. Nærmere forskrifter er ikke gitt, og omfanget av forvaltningstilsynet og valg av tilsynsmetode er derfor ikke regulert.

Institusjonstilsyn:

Det skal føres rutinemessig tilsyn ved besøk i barneverninstitusjoner så ofte som forholdene ved institusjonen tilsier det og i alle tilfeller minst to ganger hvert år, jf. forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling, fastsatt 11. desember 2003. I tillegg skal det foretas tilsyn i form av systemrevisjon minst en gang hvert år.

Utdanning:

Etter opplæringslova 17. juli 1998 nr. 61 og friskolelova 4. juli 2003 nr. 84 fører Utdannings- og forskningsdepartementet tilsyn med virksomheter etter loven og skal ha tilgang til lokaler og dokumentasjon. Det kan gis pålegg om retting. For friskoler kan departementet både pålegge retting, holde tilbake tilskudd, kreve tilbake for mye utbetalt tilskudd og trekke godkjenningen tilbake. Departementets tilsynsmyndighet er delegert til fylkesmannen.

I forhold til internkontroll skal skoleeier i følge Ot.prp. nr. 55 (2003–2004) Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova, jf. Innst. O. nr. 92 (2003–2004) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringsloven og friskoleloven, ha system for å vurdere om lover/forskrifter overholdes og system for resultatoppfølging.

Sosiale tjenester:

Sosialtjenesteloven 13. desember 1991 nr. 81 er en sentral velferdslov som regulerer tjenester som skal dekke grunnleggende behov. Etter loven plikter fylkesmannen å føre tilsyn med kommunens virksomhet etter kapitlene 4, 4A, 6 og 7. Fylkes-

mannen skal påse at virksomheten drives i samsvar med lov og forskrifter.

Kommunen skal videre etter § 2–1 i sosialtjenesteloven føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten. Det kan gis forskrifter med nærmere bestemmelser om pliktens innhold.

Nærmere begrunnelse for innføring av statlig tilsyn med kommunens myndighetsrolle

Kommunen er tillagt ansvaret som lokal barnehagemyndighet, og barnehageloven legger i stor grad opp til kommunalt skjønn ved utøvelsen av denne myndighetsrollen. Innføring av statlig tilsyn med barnehagemyndigheten kan oppfattes som kontroll av det lokale selvstyret. Omfanget av tilsyn må derfor veies opp mot det kommunale selvstyret og den demokratiske kontroll som utøves gjennom dette. Det er viktig at tilsynet virker formålstjenlig og hensiktsmessig for det organ som følges opp gjennom tilsyn.

Fylkesmannen har etter gjeldende rett veiledningskompetanse i forhold til kommunens myndighetsutøvelse. Etter departementets oppfatning er fylkesmannens veiledning viktig, og mye kan oppnås gjennom god og aktiv veiledning av kommunen. Det kan derfor diskuteres om veiledningsrollen kan utvikles og brukes på en slik måte at behovet for statlig tilsyn reduseres. Etter departementets syn vil god og effektiv veiledning et godt stykke på vei bidra til en velfungerende barnehagesektor, hvor brukerne får et faglig godt og forsvarlig barnehagetilbud. Tilsyn vil likevel etter departementets syn gi en mer systematisk gjennomgang enn det ren veiledning kan gjøre. Veiledning vil sannsynligvis ha et mer tilfeldig preg fordi den ofte kan være basert på etterspørsel fra kommunens side og ikke på systematisk initiativ fra fylkesmannen. Departementet vurderte også om det kan oppstå en rolleblanding i forhold til kommunene ved at fylkesmannen både vil ha tilsyns- og veiledningskompetanse. Et slikt rollekombinert system bygger på en forutsetning om at det ikke skapes noen motsetning mellom veilednings- og tilsynsrollen så lenge veiledningen er generell og knyttet til regelfortolkning.

Departementet vurderte videre forholdet til fylkesmannens lovlighetskontroll etter kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 § 59. Etter denne bestemmelsen kan fylkesmannen på eget initiativ prøve om et kommunalt vedtak er lovlig. Fylkesmannen har således en generell hjemmel til å føre

tilsyn med lovligheten av kommunens vedtak. Lovlighetskontrollen forutsetter imidlertid at det foreligger et vedtak. Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59 har begrenset nytteverdi der kommunen avstår fra å handle og for eksempel ikke fører tilstrekkelig tilsyn etter barnehageloven § 10. Lovlighetskontrollen fokuserer på enkeltavgjørelser, og et tilsynsansvar vil innebære en mer systematisk gjennomgang av kommunens myndighetsutøvelse.

Et godt lokalt kommunalt tilsyn med barnehagene er viktig i forhold til brukernes rettssikkerhet. Dersom kommunen fører et utilstrekkelig tilsyn, er det i liten grad kontroll med det barnehagetilbudet barna mottar. Det finnes ingen individuell klagemulighet for brukerne dersom de mener at barnehagetilbudet er uforsvarlig eller i strid med barnehageloven. Vedtakene kommunen fatter som barnehage- og tilsynsmyndighet, er rettet mot barnehageeieren – ikke mot brukerne av barnehagetilbudet. Foreldrene kan imidlertid henvende seg til kommunen om forhold i barnehagen de ikke er fornøyde med og be kommunen utøve tilsyn. Dette vil i så fall kun være en henstilling til kommunen. Departementet mente at statlig tilsyn vil sette fokus på *ansvarskjeden* for tilsynet i barnehagesektoren. Dette vil igjen kunne ha positiv effekt på det kommunale tilsynet med den enkelte barnehage.

Brukerne kan i dag henvende seg til fylkesmannen, som har tilsvarende tilsynskompetanse som kommunen, i forhold til den enkelte barnehage. Fylkesmannens tilsynsrolle er ment å være subsidiær, og det innebærer en kapasitetsmessig utfordring å føre tilsyn med alle barnehagene i fylket. Enkelte foreldre kan også kvie seg for å kontakte fylkesmannen. Rettssikkerheten blir i så måte avhengig av personlig initiativ hos den enkelte bruker.

Barnehageeieren har behov for at kommunen overholder sin oppgave som myndighet i forhold til både tilsyn og veiledning av virksomheten. Som nevnt ovenfor, er kommunens vedtak som barnehagemyndighet rettet mot barnehageeieren. Her er det klagerett til fylkesmannen, og rettssikkerheten for private barnehageeiere er ivaretatt. Dersom kommunen for eksempel ikke legger til rette for samordnet opptaksprosess, har barnehageeieren ingen klagerett. Et annet eksempel kan være at private barnehageeiere ikke får samme tilgang til relevant faglig, administrativ og politisk informasjon som kommunale barnehager. Innføring av statlig tilsyn vil etter departementets syn medvirke til å styrke private barnehageeieres rettssikkerhet.

Fylkesmannen kan gjennom tilsyn bistå kommunen i å sette fokus på de ulike rollene kommunen har som eier og myndighet, slik at kommunen praktiserer loven likt i forhold til egne og private barnehager.

Innføring av statlig tilsyn vil også kunne gi verdifull systematisert informasjon til bruk for fagdepartementet. Departementet kan be om at det føres tilsyn med utvalgte kvalitetsmål, og vil således kunne få god kunnskap om hvordan sektoren fungerer og om eventuelle behov for endringer som bør initieres fra sentralt hold.

Nærmere om tilsynets omfang og utøvelse

Departementet vurderte hva fylkesmannen skal føre tilsyn med. Som et utgangspunkt skal fylkesmannen påse at kommunen utfører de oppgaver den er pålagt etter barnehageloven. Departementet ønsker imidlertid å avvente behandlingen av de tilrådingene som tilsynsutvalget gir med hensyn til hva statlige tilsynsorganer skal kunne prøve. Departementet fremmet derfor kun forslag om en generell hjemmel for statlig tilsyn i barnehageloven. Reglene om statlig tilsyn i barnehageloven kan bli supplert og utfyllt gjennom regjeringens behandling av tilsynsutvalgets tilrådingene. Det vises for øvrig til departementets forslag om å presisere og tydeliggjøre kommunens plikter. Dette vil forenkle fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet.

Departementet vurderte hvilke reaksjonsformer fylkesmannen skal kunne bruke dersom en kommune ikke oppfyller kravene som følger av barnehageloven. Kommunen bør som ansvarlig barnehagemyndighet i utgangspunktet finne de løsningene som bringer kommunens praksis i samsvar med lovens krav. Staten bør være tilbakeholden med å gi pålegg til kommunen når den er pålagt oppgaven som barnehagemyndighet. Tilsynet bør være dialogbasert og støttende. Dette kan gi gjensidig læring både i forhold til tilsynsutøvelsen og i forhold til kommunens lokale innsikt og problemforståelse. Dersom myndighetsutøvelsen ikke er i samsvar med loven, vil dette trolig skyldes manglende kunnskap om avviket. Det kan således være tilstrekkelig at kommunen får kjennskap til forholdet slik at det kan rettes opp.

Det kan likevel være tilfeller hvor kommunen og fylkesmannen er uenige i forhold til lovligheten av myndighetsutøvelsen. I slike tilfeller kan det være hensiktsmessig at fylkesmannen har en klar myndighet. Departementet fant likevel at rådgivning og generell veiledning bør brukes slik at man kommer fram til tilfredsstillende løsninger uten at pålegg brukes. Det ble for øvrig vist til at behandlingen av de tilrådingene som tilsynsutvalget gir, kan gi føringer i forhold til eventuelle reaksjonsformer.

Departementet kom etter en totalvurdering til at valg av tilsynsmetode ikke bør lovfestes. Slik departementet så det, kan en lovfesting gjøre meto-

den statisk og hindre utvikling av metoder for tilsyn som kan være mer hensiktsmessige. Det overlates derfor til fylkesmannen å avgjøre hvordan tilsynet skal utøves. Departementet viste imidlertid til de erfaringer som er gjort gjennom forsøket med systemrevisjon i Hordaland. Denne tilsynsmetoden brukes på stadig flere forvaltningsområder. For mange kommuner vil et tilsyn basert på systemrevisjon være gjenkjennelig og forutsigbart. Dersom det statlige tilsyn baseres på samme tilsynsmetodikk uavhengig av saksfelt, vil dette kunne gi en effektiviseringsgevinst.

7.5.2.2 Opphevelse av fylkesmannens hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage

Innføringen av statlig tilsyn med barnehagemyndigheten, vil etter departementets oppfatning overflødiggjøre behovet for statlig tilsyn med den enkelte virksomhet. Departementet foreslo derfor å oppheve fylkesmannens adgang til å føre tilsyn med den enkelte barnehage.

Fylkesmannens tilsynskompetanse er som tidligere nevnt sekundær i forhold til kommunens tilsyn med barnehagene. Det ser ut til at fylkesmannens hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage har hatt liten praktisk betydning. Det er svært mange barnehager med til dels stor geografisk avstand fra fylkesmannen, og det medfører at fylkesmannen sjelden fører lokalt tilsyn. Videre kan hensynet til det lokale selvstyret også medføre at fylkesmannen er forsiktig med å overprøve kommunens skjønn ved å foreta tilsyn med kommunens barnehager.

Departementet la vekt på at forslaget vil gi fylkesmannen større mulighet til å føre et mer samlet tilsyn med sektoren. Dersom det er uforsvarlige forhold i flere barnehager, vil fylkesmannen i dag måtte forholde seg til hver enkelt barnehage. Ved innføring av et forvaltningstilsyn, vil fylkesmannen kunne føre tilsyn med kommunen og avdekke om den ikke har overholdt tilsynsplikten eller sitt veiledningsansvar og påpeke dette overfor kommunen. Deretter kan kommunen som lokal tilsynsmyndighet fatte eventuelle tilsynsvedtak i forhold til den enkelte barnehage. Fylkesmannen vil fremdeles være klageinstans i forhold til kommunale tilsynsvedtak.

7.5.3 Høringsinstansenes syn

Innføring av statlig tilsyn med kommunens myndighetsrolle

Av de høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om at fylkesmannen skal føre tilsyn med

kommunen som barnehagemyndighet, er de fleste i all hovedsak positive til forslaget. Det er en gjennomgående tilbakemelding at tilsynsoppgavene og de ulike ansvarsnivåene er tydeligere beskrevet og bedre avklart enn i dag.

Dette mener blant annet *Fylkesmannen i Troms, Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Hordaland, Os kommune, Ringerike kommune, Vik kommune, Risør kommune, Oppegård kommune, Sarpsborg kommune, Organisasjonen for private barnehager i Larvik, Utdanningsforbundet og IKO – Kirkelig Pedagogisk Senter*. *Ås kommune* mener at endringene vil klargjøre hva som er kommunens tilsynsoppgave kontra fylkesmannens. *Ringsaker kommune* mener at et statlig tilsyn med kommunens myndighetsutøvelse kan styrke kommunens legitimitet hos private eiere og foreldre i forhold til ivaretagelse av lover og forskrifter. *KS* viser til tilsynsutvalgets innstilling, og mener at områder for tilsyn – med de plikter kommunen har som barnehagemyndighet – bør framgå av lovteksten.

Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon bemerker at når fylkesmannen fører tilsyn med kommunene som barnehagemyndighet, må verdiene knyttet til lokaldemokrati holdes sammen med de klare politiske føringene om at de private barnehagene skal sikres gode og likeverdige vilkår. Fylkesmannens kompetanse og ressurser i barnehagespørsmål må derfor styrkes slik at embetet kan utvikle legitimitet innenfor hele barnehagesektoren. De private barnehager må bl.a. oppleve at fylkesmannens tilsynsrolle bygger opp under de vedtatte ordningene for private barnehager.

Fylkesmannen i Vest-Agder støtter forslaget og ser for seg en viktig rolle som pådriver, veileder og tilsynsinstans. *Fylkesmannen i Telemark* peker på at forslaget vil bidra til å tydeliggjøre kommunens rolle som barnehagemyndighet, og likestille barnehagesektoren med andre sektorer der fylkesmannen fører tilsyn, som barnevern, utdanning og sosialsektor.

Etter *Averøy kommunes* oppfatning er det noe inkonsekvent at når kommunen får mer ansvar og myndighet, så styrkes kontrollen fra nivået over. *Private Barnehagers Landsforbund* mener at kommunens mange roller tilsier at det bør opprettes et nasjonalt barnehagedirektorat som fører tilsyn med barnehagesektoren.

Tilsynets omfang, reaksjoner og metode

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane mener at lovfesting av metode vil binde opp tilsynet. *Fylkesmannen i Telemark* er enig i dette, og uttaler i tillegg at til-

synet bør være dialogbasert og støttende. *Fylkesmannen i Troms* er enig i at tilsynsmetoden ikke bør lovfestes, men mener at det i lovteksten bør framgå at det kan gis nærmere bestemmelser om tilsynet i forskrifter, slik det eksempelvis framgår av sosialtjenesteloven 13. desember 1991 nr. 81 § 2–6. *Fylkesmannen i Nordland* mener at metoder og ressurser bør ses i sammenheng med fylkenes ulike utfordringer i forhold til størrelse, geografi og lignende. *Fylkesmannen i Rogaland* mener det er viktig at barnehageloven gir hjemmel for samme kompetanse og reaksjonssystem som for annet statlig tilsyn med kommunene, og at konklusjonen bør ses i sammenheng med videre behandling av tilsynsutvalget. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* kommenterer at tilsynet med kommunen i tråd med tilsynsutvalgets forslag må harmoniseres med det øvrige kommunerettede tilsynet. Fylkesmannen forutsetter i tråd med dette at tilsynet skal baseres på risiko- og sårbarhetsanalyse og kost- og nytteanalyse. Dette vil gjøre tilsynet mer treffsikkert og sikre en bedre ressursutnyttelse. *Fylkesmannen i Østfold* stiller seg undrende til at departementet ikke velger å dra nytte av erfaringene man har fra kommunerettede tilsyn også på barnehageområdet, og mener det bør innføres både systemrevisjon som tilsynsmetode og internkontrollplikt. *Rakkestad kommune* stiller spørsmål ved hvilke sanksjoner som kan settes i verk ved avvik fra loven. *Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)* mener at det bør være mulig å gi pålegg og konsekvenser av økonomisk art for at tilsynets rettssikkerhetsmessige rolle skal fungere optimalt.

Opphevelse av fylkesmannens hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage

Det er delte meninger blant høringsinstansene om fylkesmannens hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage bør oppheves.

Blant annet *Fylkesmannen i Møre og Romsdal*, *Fylkesmannen i Aust-Agder*, *Fylkesmannen i Hordaland*, *Fylkesmannen i Buskerud* og *Os kommune* støtter forslaget om å oppheve hjemmelen for tilsyn med den enkelte barnehage. *Fylkesmannen i Vest-Agder* finner det mer framtidsrettet og hensiktsmessig å føre tilsyn med kommunens myndighetsrolle framfor tilsyn med den enkelte virksomhet. Det vises til at dette vil gi fylkesmannen et mer samlet og oversiktlig tilsyn med barnehagesektoren på lik linje med andre fagområder og sektorer (NOU 2004:17 Statlig tilsyn med kommunesektoren). *Vefsn kommune* mener forslaget ikke vil endre mye på dagens praksis. *Fylkesmannen i Nordland* mener forslaget er forventet og tidsriktig. For øvrig uttales det:

«(...) Fylkesmannens tilsyns- og veiledningsansvar overfor kommunen som barnehagemyndighet blir viktig i tiden framover i forbindelse med slutføringen av reformen, overgang fra øremerkede tilskudd til rammeoverføringer og kommunenes økte ansvar i myndighetsrollen. Dette vil gi Fylkesmannen et mer samlet og oversiktlig tilsyn med barnehagesektoren på lik linje med andre sektorer og fagområder.»

Fylkesmannen i Troms mener imidlertid at det fortsatt bør være adgang for fylkesmannen til å føre tilsyn med den enkelte barnehage og viser til sitt prosjekt om tilsyn i Troms-barnehagene. Prosjektet viste at kommunene i fylket har ulik mulighet til å utøve sitt ansvar alene. Det vises videre til at på andre områder hvor fylkesmennene fører tilsyn med kommunenes virksomhet, eksempelvis etter opplæringsloven, er tilsynsansvaret ikke begrenset til det ansvar kommunene har. *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* mener at lovendringen kan svekke det enkelte barns rettssikkerhet og viser til at dersom det er grunn til reaksjon på grunn av forhold ved en barnehage og kommunen ikke finner grunn til å reagere, bør fylkesmannen ha hjemmel til å gå inn av eget tiltak. Dette støttes av *Fylkesmannen i Østfold*.

Dronning Mauds Minne, Høgskole for førskolelærerutdanning påpeker kommunens dobbeltrolle og mener at det bør være et regionalt tilsynsnivå samt et eget barnehagetilsyn, slik det er på en rekke andre samfunnsområder. *Gaular kommune* og *Fagforbundet* mener det fremdeles bør være statlig tilsyn med barnehagene. *Landsorganisasjonen i Norge* mener dagens ordning bør videreføres, og at dette vil tilfredsstille kravet om likebehandling av private og offentlige barnehager. *Skolenes Landsforbund* ønsker videreføring av dagens ordning, og at fylkesmennene gjennom loven sikres bedre bemanning og mer ressurser, slik at disses kontrollfunksjon kan styrkes i forhold til dagens ordning. *Statens råd for funksjonshemmede* er kritisk til forslaget av hensyn til brukernes rettssikkerhet og viser til de utfordringer kommunens dobbeltrolle gir. Det er etter rådets oppfatning viktig at foreldre har en mulighet til å henvende seg til fylkesmannen hvis de mener forholdene i barnehagen er uforsvarlige eller ulovlige. Også *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* er opptatt av rettssikkerheten og viser til at tilsyn og klagemuligheter er viktig for barn med særskilte behov og deres foreldre. Organisasjonen påpeker at fylkesmannens tilsyn med den enkelte barnehage fungerer som en uformell klageordning for foreldre. Dette synet støttes av *Handikappedes Barns Foreldreforening*. *Forbrukerrådet* er skeptisk til forslaget og framhever viktigheten av at tilsyns-

myndigheten (kommunen) har den nødvendige legitimitet og troverdighet. Rådet mener for øvrig at departementet bør vente til det foreligger en samlet gjennomgang av dagens tilsynsordninger i samsvar med tilsynsutvalget før barnehagelovens tilsynsregler endres.

Barneombudet uttaler om saken:

«I tider med trang økonomi, der barn lett blir en salderingspost, bør fylkesmannen som sikkerhetsinstans for barn i kommunale/private barnehager ha tilsynsmyndighet.»

Internkontrollplikt for kommunen

I forhold til internkontrollplikt, er de høringsinstanser som har uttalt seg om dette i hovedsak negative til at det ikke foreslås å hjemle en internkontrollplikt i barnehageloven. *Fylkesmannen i Troms* er uenig i atplikten til egenkontroll er tilstrekkelig regulert i kommuneloven. Det vises også til at en internkontrollplikt i barnehageloven vil gjøre det enklere for tilsynsmyndigheten å hevde at en slik plikt foreligger og hvilke plikter som skal stilles i den forbindelse. Internkontrollplikt vil også gjøre muligheten for å føre et systemrettet tilsyn mer effektivt. *Fylkesmannen i Telemark* uttaler at dersom det ikke innføres en internkontrollbestemmelse i barnehageloven, bør barnehageloven inneholde en henvisning til de aktuelle bestemmelsene i kommuneloven. *Fylkesmannen i Møre og Romsdal* viser til at internkontroll vil gjøre tilsynsarbeidet mer systematisert både for statlig tilsyn og for kommunen selv. Internkontroll vil også være i samsvar med tilsynsutvalgets tilrådinger. Dette støttes av *Fylkesmannen i Buskerud* og av *Fylkesmannen i Hordaland*, som også viser til at internkontrollplikt de senere år har blitt innført på flere av barnehagesektorens tilgrensede områder og at slik plikt vil ha et samordningsperspektiv. *Fylkesmannen i Østfold* er også av den oppfatning at internkontrollplikt bør innføres.

Forholdet mellom veiledning og tilsyn

Noen høringsinstanser kommenterer forholdet mellom veiledning og tilsyn. *Fylkesmannen i Vestfold* er av den oppfatning at bestemmelsen om veiledning overfor eiere av virksomheter bør tas ut av bestemmelsen om fylkesmannens ansvar og begrenses til veiledning av kommunen. Ut fra ønsket om tydeligere ansvarsforhold og kommunens rolle som barnehagemyndighet, bør det også være kommunen som er ansvarlig for veiledningen overfor andre eiere. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* kom-

menterer skillet mellom tilsyn og veiledning når det gjelder § 16 om det kommunale tilsynet.

Rett til innsyn

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag viser til at erfaringer fra andre sektorer har vist at det kan være nødvendig å klargjøre fylkesmannens rett til innsyn og foreslår at dette kommer med i lovteksten i § 9. Følgende formulering foreslås som et tillegg til andre ledd:

«Fylkesmannen skal i den anledning ha tilgang til all dokumentasjon som er nødvendig.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus kommenterer også retten til innsyn:

«Fylkesmannen vil også foreslå at Fylkesmannens rett til innsyn inngår som et nytt tredje ledd i denne paragrafen og at kommunens rett til innsyn blir nytt femte ledd i § 8. Dette til erstatning for den foreslåtte § 17. Endringen er redaksjonell, men tydeliggjør at både kommune og Fylkesmann har den foreslåtte rett til innsyn.»

7.5.4 Departementets vurdering etter høringen

Departementet har merket seg den brede støtten fra høringsinstansene og opprettholder forslaget om å innføre en hjemmel i barnehageloven for statlig tilsyn med kommunens rolle som barnehagemyndighet. Tilsynet med kommunen vil utøves av fylkesmannen. Departementet har merket seg høringsinstansenes tilbakemeldinger om at tilsynsoppgavene og rollene er tydeligere beskrevet og bedre avklart i lovutkastet enn i gjeldende lov. Forslaget innebærer at barnehagesektoren blir likestilt med andre sektorer der fylkesmannen fører tilsyn, som barnevern-, utdanning- og sosialsektor.

I høringsnotatet framgikk det at departementet etter en totalvurdering var kommet til at valg av tilsynsmetode ikke burde lovfestes. De få høringsinstansene som har uttalt seg om temaet, er i hovedsak enige i departementets forslag. *Fylkesmannen i Troms* foreslår at valg av tilsynsmetode kan forskriftsfestes, men departementet mener at forskriftsfesting vil være å binde opp tilsynet på en uheldig måte. Departementet opprettholder forslaget, som innebærer at fylkesmannen selv avgjør hvordan tilsynet skal utøves.

I forhold til omfanget av tilsynet og tilsynets reaksjoner, opprettholder departementet forslaget om kun å fremme en generell hjemmel for statlig tilsyn i barnehageloven. Departementet oppretthol-

der videre forslaget om at tilsynet bør være dialogbasert og støttende – selv om noen få høringsinstanser mener at det er behov for ytterligere reaksjonsmidler. Departementet har merket seg uttalelsen fra Fylkesmannen i Rogaland, som mener det er viktig at barnehageloven gir hjemmel for samme kompetanse og reaksjonssystem som for annet statlig tilsyn med kommunene. Tilsynet med barnehagene og reaksjonssystemet i barnehageloven bør ses i sammenheng med det som blir utfallet av den videre behandlingen av NOU 2004: 17 Statlig tilsyn med kommunesektoren. Reglene om tilsyn kan derfor bli endret som følge av regjeringens behandling av denne utredningen.

Departementet ser at det kan argumenteres mot forslaget om å oppheve fylkesmannens kompetanse til å føre tilsyn med den enkelte barnehage. Departementet er imidlertid fortsatt av den oppfatning at innføring av statlig tilsyn med barnehagemyndigheten vil overflødiggjøre behovet for tilsynet med den enkelte virksomhet. De høringsinstansene som er positive til forslaget, framhever at det er hensiktsmessig og tidsriktig, og at det vil gi fylkesmannen et mer samlet og oversiktlig tilsyn med barnehagesektoren på lik linje med andre fagområder og sektorer. De høringsinstanser som er i mot forslaget, framhever at rettssikkerheten til brukerne ikke vil bli tilstrekkelig ivaretatt og påpeker utfordringene med hensyn til kommunens dobbeltrolle. *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* viser til at tilsyn og klagemuligheter er viktig for barn med særskilte behov og deres foreldre, og at fylkesmannens tilsyn med den enkelte barnehage fungerer som en uformell klageordning for foreldre.

Departementet har merket seg innvendingene, men mener likevel at det statlige tilsynet vil ivareta dette forholdet. Departementet vil bemerke at foreldre fremdeles kan henvende seg til fylkesmannen om forhold i en barnehage. Fylkesmannen kan deretter kontakte kommunen. Dersom fylkesmannen finner det nødvendig, kan det gjennomføres et tilsyn med kommunen for å klarlegge hvordan kommunen oppfyller sin lokale tilsynsplikt. I tillegg vil fylkesmannen fremdeles være klageinstans for kommunale tilsynsvedtak som eiere av private barnehager har innklaget til fylkesmannen.

Etter en helhetsvurdering kom departementet i høringsnotatet fram til at ordningene med egenkontroll i kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 §§ 23 og 77 var tilstrekkelig i forhold til internkontrollplikt. Flere høringsinstanser har imidlertid uttrykt behov for en egen hjemmel om internkontrollplikt for kommunen i barnehageloven, ut fra antakelsen om at internkontroll vil gjøre tilsynet mer systematisert både for tilsynsmyndigheten og kommunen selv. Departementet har likevel kommet til at egenkontrollen som er hjemlet i kommuneloven er tilstrekkelig.

Departementet har merket seg innspillene fra noen høringsinstanser om behovet for å klargjøre fylkesmannens innsynsrett. På denne bakgrunn foreslår departementet et nytt tredje ledd i § 9, hvor det går klart fram at fylkesmannen har rett til innsyn i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta fylkesmannens oppgaver. Dette følger i dag av § 11 og var i høringsutkastet foreslått inntatt i § 17. Endringen er redaksjonell og innebærer ingen realitetsendring.

8 Lovens kapittel IV: Barnehagemyndighetens generelle oppgaver mv.

8.1 Innledning

Lovens kapittel IV er nytt i forhold til gjeldende rett og samler de bestemmelsene som angår barnehagemyndighetens generelle oppgaver mv. Departementet foreslår ingen vesentlige endringer i kommunens oppgaver. For å gjøre loven lettere tilgjengelig, foreslås det likevel enkelte redaksjonelle endringer. Det er naturlig å regulere enkelte av kommunens oppgaver som barnehagemyndighet særskilt og mer utfyllende i egne bestemmelser.

For følgende bestemmelser i gjeldende lov foreslår departementet ingen materielle endringer: § 7b *Offentlige tilskudd til private barnehager* i ny § 14, § 14 *Familiebarnehager* i ny § 11 og § 15a *Foreldrebetaling* i ny § 15.

Gjeldende lov § 10 *Tilsyn* videreføres for kommunens tilsyn i lovforslaget § 16 *Tilsyn*. Fylkesmannens tilsyn foreslås noe endret, se kapittel 7. Gjeldende lov § 11 *Barnehagemyndighetens rett til innsyn*, foreslås kun redaksjonelt endret. Kommunens innsynsrett er videreført i forslag til ny lov § 8 femte ledd, og fylkesmannens innsynsrett er videreført i ny lov § 9 tredje ledd.

Gjeldende § 7a *Samordnet opptaksprosess i kommunen* videreføres og utvides i ny § 12.

Bestemmelsen om rett til prioritet ved opptak foreslås videreført for barn med nedsatt funksjonsevne og foreslås utvidet til også å gjelde barn det er fattet vedtak om etter barnevernloven 17. juli 1992 nr. 100 §§ 4–12 og 4–4 annet og fjerde ledd, lovforslaget § 13.

Gjeldende § 3 om barnehagens lokaler og utearealet foreslås ikke videreført. Prinsippene er videreført i lovforslaget § 2 og vil få betydning når kommunen skal avgjøre søknader om godkjenning av barnehager, jf. lovforslaget § 10.

ningspliktig. Det vises til kapittel 7 der departementet foreslår enkelte endringer i bestemmelsen om godkjenningsplikt.

Godkjenningsordningen skal sikre at det etableres gode barnehager. Kommunen skal allerede i planleggingsfasen se til at barnehagelovens krav blir fulgt og at det for øvrig legges opp til en forsvarlig virksomhet.

Konkret er det barnehagens lokaler og uteområder som skal godkjennes. I følge barnehageloven § 3 skal lokaler og uteområder være egnet for formålet. Før godkjenning gis, skal vilkår stilt i eller med hjemmel i annen lov være klarlagt, jf. § 8 andre ledd. Fylkesmannen er klageinstans for kommunens vedtak.

Rett til godkjenning

Virksomheter som har egnede lokaler og uteområder har i dag rett til å bli godkjent. Retten følger av barnehageloven § 12 som lyder: *Virksomheter som tilfredsstiller gjeldende krav til barnehage har rett til godkjenning.*

Den lovfestede retten til godkjenning innebærer at kommunen ikke kan sette andre vilkår for godkjenning enn de som følger av loven. Godkjente virksomheter skal være registrert i Enhetsregisteret.

Bestemmelsen om rett til godkjenning er gitt for å sikre at virksomheter som tilfredsstiller kravene til lokaler og uteområder skal kunne få godkjenning som barnehage. Dette gir lik mulighet til etablering for private og kommunale utbyggere. Retten til godkjenning innebærer at så lenge kravene er oppfylt, har ikke kommunen ved sin vurdering av søknaden adgang til å legge vekt på det lokale behovet for barnehageplasser eller følgene for det eksisterende barnehagetilbudet i kommunen.

8.2 Godkjenning av barnehager

8.2.1 Gjeldende rett

Godkjenningsprosessen

Barnehager skal godkjennes av kommunen før virksomheten settes i gang. Barnehageloven § 13 gir i dag regler om når en virksomhet er godkjen-

Rett til tilskudd

Alle godkjente barnehager har i dag rett til statlig driftstilskudd. Dette følger av Stortingets årlige budsjettvedtak.

Kommunen har gjennom forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd fastsatt 19. mars 2004 fått en finansierings-

plikt overfor alle godkjente barnehager. Dette betyr at så snart en virksomhet har fått godkjenning som barnehage og har tatt inn barn, vil den som hovedregel ha krav på tilskudd fra kommunen. Forskriften setter visse begrensninger for kommunens finansieringsplikt, men gir ingen mulighet for kommunen til å vurdere hvilke virksomheter som skal få rett til kommunalt tilskudd.

Staten yter betydelig støtte til utbygging og drift av barnehager. Staten har derfor en sterk og legitim interesse i å sikre en balansert utbygging av tilbudet og dermed en effektiv ressursbruk lokalt. Det har tidligere vært diskutert om det kan være hensiktsmessig med en mer samordnet bruk av disse midlene. Samordning kan være et naturlig ønske, ansvarsforholdene i sektoren tatt i betraktning. Kommunene er tillagt utstrakt ansvar som barnehagemyndighet, og overføringene til barnehagesektoren er store. Spørsmålet ble blant annet drøftet i Ot.prp. nr. 68 (1993–94) Om lov om barnehager.

8.2.2 Rettstilstanden på andre områder med relevans for barnehagesektoren

Lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova) inneholder regler for godkjenning av private skoler. For godkjenning av grunnskoler sier loven følgende:

§ 2–1. Godkjenning av grunnskolar

Frittstående grunnskolar som oppfyller dei krava som følgjer av lova, har rett til godkjenning og offentlege tilskot. Den enkelte skolen må gi opplæring på norsk eller samisk.

Retten til godkjenning gjeld berre dersom etableringa av skolen ikkje vil medføre vesentlege negative følgjer for vertskommunen. Vertskommunen skal gi fråsegn før departementet gjer vedtak i saka.

Retten til godkjenning, jf. første og andre ledd, gjeld ikkje norske frittstående grunnskolar i utlandet, internasjonale frittstående grunnskolar i Noreg og grunnskolar oppretta for funksjonshemma. Departementet kan likevel, etter ei samla vurdering, godkjenne slike skolar. Før ein internasjonal frittstående grunnskole eller ein grunnskole for funksjonshemma blir godkjend, skal vertskommunen gi fråsegn i saka.

Skolen må være registrert i Einingsregisteret, jf. lov 3. juni 1994 nr. 15, eller i tilsvarende register.

For skolar som er godkjende etter lov 14. juni 1985 nr. 73 om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring, tek fjerde ledd til å gjelde frå det tidspunktet departementet fastset.

Departementet kan i forskrift fastsetje fristar i samband med søknad om godkjenning av ein frittstående grunnskole.

Bestemmelsen innebærer, jf. Ot. prp. nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skolar (friskolelova), at private grunnskoler som oppfyller de krav som følger av friskolelova, har rett til godkjenning og tilskudd fra staten. Departementet er tillagt godkjenningsmyndigheten, og den lovfestede retten til godkjenning innebærer at det ikke kan settes andre vilkår for godkjenning enn de som følger av loven.

Retten til godkjenning gjelder ikke dersom etableringen av den frittstående skolen vil medføre vesentlige negative følger for vertskommunen. De negative følgene kan blant annet være av økonomisk, organisatorisk eller pedagogisk karakter. Det framgår av Ot. prp. nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skolar (friskolelova) at det skal mye til før en søknad om godkjenning kan bli avvist på grunn av følgene for kommunen. Det er ikke et godt nok grunnlag for avslag at kommunen må gjøre endringer i det kommunale grunnskoletilbudet. De negative følgene må være vesentlige og langvarige. Dersom kommunen kan påvise at etableringen av en friskole på lengre sikt gir en mye dyrere offentlig skolestruktur, selv om kommunen gjør nødvendige endringer i det offentlige skoletilbudet, vil dette være et forhold som kan vektlegges ved departementets behandling av søknaden om godkjenning. Kommunen må dokumentere de eventuelle negative følgene av godkjenning for eksempel ved bruk av befolkningsdata, statistikk, kostnadsberegninger og ulike kommunale planer. Ideologiske eller rent politiske vurderinger fra kommunens side vil ikke være tilstrekkelig til å avvise en søknad om godkjenning av en frittstående skole. Dersom forutsetningene for godkjenningen endres, for eksempel ved eierskifte, søknad om økning av elevtallet eller flytting av skolen, må følgene for kommunen utredes på nytt. Godkjenning gir rett til tilskudd fra staten.

8.2.3 Ordningene i andre land

I Danmark og Sverige er det nå tilnærmet full behovsdekning av barnehageplasser. Både i Danmark og i Sverige har kommunene plikt til å skaffe barnehageplass, og barnehagesektoren er finansiert gjennom rammeoverføringen til kommunene. Det er ikke fri etableringsrett eller rett til godkjenning for private barnehager i disse landene, og alle private barnehager må ha avtale med kommunen. Dette betyr at kommunene har styring med barne-

hagetilbudet i kommunen. Private barnehager finansieres gjennom kommunale bidrag som ligger nær opp til hva kommunen gir til egne barnehager. Det er også i Sverige og Danmark satt et tak på foreldrebetalingen, og reglene om inntektsgradering og søskenmoderasjon er nasjonale. Om lag 30 prosent av barnehagene i Danmark er eiet av private aktører. I Sverige går ca. 17 prosent av barna i privat barnehage. Det vises for øvrig til kapittel 4.

8.2.4 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

Rett til godkjenning

Departementet la i høringsnotatet fram forslag om videreføring av dagens ubetingede *rett til godkjenning*. Kommunen er tillagt det overordnede ansvaret for barnehagetilbudet i kommunen og skal arbeide for at det samlede barnehagetilbudet er faglig godt og i samsvar med brukernes behov. Verken barnehageloven eller reglene for statlig tilskudd gir i dag kommunen anledning til å vurdere hensiktsmessigheten av at en privat barnehage etableres. Kommunen har også få muligheter til å styre innretningen på driften av barnehagen, for eksempel i forhold til behovet for plasser for småbarn kontra store barn. Retten til godkjenning kan derfor i enkelte tilfeller vanskeliggjøre kommunenes arbeid med å tilpasse det totale barnehagetilbudet til befolkningens ønsker og behov. Mulighet for samordning blir viktigere etter hvert som man nærmer seg full behovsdekning.

Departementet vurderte muligheten for å utvide kommunens kompetanse i *godkjenningsprosessen*. Det sentrale spørsmål var hvorvidt kommunen skal gis mulighet til å foreta en helhetlig vurdering av behovet for flere barnehageplasser i forhold til det eksisterende tilbudet. Dagens lovbestemmelse sikrer konkurransehensynet i sektoren ved at private utbyggere og kommunen gis lik mulighet til å etablere barnehager, mens brukernes valg avgjør hvilke barnehager som har tilfredsstillende eksistensgrunnlag. Den frie etableringsretten bidrar til utbygging og spesielt til økt privat engasjement i sektoren. Departementet foreslo derfor at den frie etableringsretten skulle videreføres.

Godkjenningsprosessen

Departementet foreslo at kommunen gis mulighet til å avgjøre søknader om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold. Med dette menes at barnehagens fysiske rammer, det vil si lokaler og uteområder, er eg-

net for barnehagedrift. Videre må bemanningsplanen vise at virksomheten vil bli forsvarlig og at barnehagen kan oppfylle de krav som settes til barnehagetilbudets innhold. Med «formål og innhold» vises til bestemmelsene i §§ 1 og 2 i lovutkastet. Egnethetsvurderingen vil langt på vei tilsvare den egnethetsvurdering og forsvarlighetsvurdering som godkjenningsmyndigheten foretar i dag. Om kravet til egnethet er oppfylt, vil derfor bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering fra kommunens side. Utgangspunktet for kommunens vurdering vil måtte være de krav som stilles til barnehagedriften i lovutkastet §§ 1 og 2.

Gjeldende barnehagelov § 3 stiller krav til lokaler og uteområder. Bestemmelsens første ledd fastslår at barnehagen skal ha lokaler og uteområder som er egnet for formålet ut fra hensynet til barnas alder og oppholdstid. Barna skal ha mulighet for varierte aktiviteter i trygge omgivelser. Departementets forslag innebærer at disse kravene integreres i lovutkastets bestemmelser om innhold og godkjenning, jf. utkastets §§ 2 og 10. Dette innebærer at vurderingen av barnehagens lokaler og uteområder også etter departementets forslag til lovbestemmelse (utkastet § 10) vil stå sentralt i godkjenningsprosessen, jf. avsnittet ovenfor.

Departementet foreslo å gi kommunen mulighet til å sette vilkår til driften i forhold til antall barn, barnas alder og oppholdstid. Gjeldende § 3 annet ledd innebærer et krav om at «uteområdet skal normalt ligge i umiddelbar tilknytning til barnehagens lokaler». Departementet mente dette er en vurdering kommunen selv er nærmest til å foreta i forbindelse med egnethetsvurderingen. Departementet så derfor ikke grunn til å videreføre gjeldende § 3.

Etter gjeldende rett skal godkjenningsmyndigheten, dvs. kommunen, fastsette barnas innendørs leke- og oppholdsareal. For å kunne gjøre dette må det klarlegges hvilket areal som faktisk står til disposisjon for barna. Det er barnehagens eier (kommunal eller privat) som fastsetter antall kvadratmeter per barn. Dette kalles barnehagens arealutnyttelse og skal framgå av barnehagens vedtekter. Det innebærer at barnehager som har samme leke- og oppholdsareal, kan ha forskjellig barnetall, avhengig av hvilken arealnorm eier har fastsatt. Departementet mente at bestemmelsen om godkjenningsmyndighetens fastsettelse av totalt leke- og oppholdsareal er ivaretatt når kommunen som barnehagemyndighet ved godkjenningen skal ha mulighet til å sette vilkår til driften i forhold til antall barn, barnas alder og oppholdstid.

Ut fra forenklingshensyn foreslo departementet å oppheve det spesifikke kravet i loven om at vilkår

etter annet lovverk skal være klarlagt før godkjenning gis. Dagens regel krever at uttalelser fra lokale myndigheter, slik som plan- og bygningsmyndighet, branntilsyn og helsemyndighet, skal foreligge før kommunen kan fatte vedtak om godkjenning. Formålet med bestemmelsen er blant annet å sikre at saken er tilstrekkelig utredet før godkjenning gis, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 § 17. Departementet la til grunn at en slik klargjøring av vilkår uansett følger av både barnehageeierens plikter og godkjenningsmyndighetens ansvar og finner derfor ikke grunn til å videreføre dette kravet i den nye barnehageloven. Departementet presiserte at opphevelsen av bestemmelsen ikke representerer noen materiell endring og påpekte videre betydningen av aktiv veiledning overfor utbygger og et nært samarbeid mellom de ulike kommunale instanser.

Departementet ønsket å videreføre muligheten for at søker kan påklage kommunens vedtak i sak om godkjenning til fylkesmannen.

8.2.5 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er i hovedsak positive til lovforslaget, men flere gir uttrykk for bekymring for den frie etableringsretten når målet om full barnehagedekning er nådd. Det er også mange som har uttalt seg om barnehagens utforming, spesielt om kravet til areal per barn.

Fylkesmannen i Aust-Agder uttaler om etablererretten:

«Fylkesmannen i Aust-Agder har i kommunebesøk og i møter med kommunene i fylket, fått klare signaler på at det er behov for en endret godkjenningsordning som gir kommunene mulighet til å styre etablering av private barnehager. Det er flere sider ved dette, blant annet:

- Kommunenes behov for å styre hvor det etableres nye barnehager er reell allerede før full behovsdekning. Enkelte kommuner melder om private aktører som ikke tar hensyn til hvor det er behov for plasser, og hvor det er full dekning.
- Det er ønskelig med et mangfold og en variasjon i barnehagetilbudet som ivaretar de ulike familiers behov og ønsker. Dette kan vi miste noe av dersom kommunene skal styre etableringen fullt ut.

Fylkesmannen i Aust-Agder mener at det bør vurderes å gi mulighet for kommunene til en sterkere styring når det gjelder etablering av barnehager. Det må likevel sikres et mangfold og variasjon i barnehagetilbudet, og det må derfor legges til rette for etablering av livssynsbarnehager og barnehager som bygger på spesielle pedagogiske grunnsyn der det er ønskelig.»

KS uttaler:

«KS finner det problematisk at dagens regel om automatisk rett til etablering og offentlig driftstilskudd på bakgrunn av kommunens godkjenning foreslås videreført. KS mener at det i denne paragrafen bør tas inn en bestemmelse som begrenser dagens ubetingede rett til godkjenning som barnehage, og samtidig rett til driftstilskudd for institusjoner som oppfyller kravene om at de skal være egnet i forhold til barnehagens formål og innhold. Selv om vi fremdeles er i en situasjon hvor vi trenger mange flere barnehager, vil vi om ikke så lenge komme til et punkt hvor vi har full barnehagedekning over hele landet. I mange kommuner, særlig i de minste, er full dekning allerede en realitet. For å kunne håndtere et mulig problem med overkapasitet og i neste runde nedleggelser/begrensninger av driften, bør det tas inn en formulering om at kommunen som barnehagemyndighet kan avslå godkjenning dersom behovet for nye plasser i kommunen ikke er til stede. En slik mulighet til å regulere antallet barnehager og plasser vil i praksis kun bli benyttet unntaksvis, og i en situasjon med full behovsdekning eller mulig overdekning. Verken i Sverige eller Danmark er det fri etableringsrett. Begrensningen i retten til å få godkjent friskoler i Norge når vertskommunen/vertsfylkeskommunen kan dokumentere klart negative følger av etableringen, bør kunne tjene som parallell unntaksbestemmelse på barnehageområdet. KS kan ikke se at et mulig argument om konkurransevridning eller innsnevring av brukernes valgmuligheter vil komme i konflikt med en slik begrensning av etableringsretten. Hensynet til hensiktsmessig drift og et godt og stabilt samarbeidsklima mellom kommune og private eiere tilsier at det ikke bør være «fritt fram» for etableringer, selv om institusjonen som søker i utgangspunktet oppfyller kravene som stilles i forslaget til henholdsvis § 1 (Formål), ny § 2 (Barnehagens innhold) og ny § 6 (Godkjenningsplikt). Vi vil imidlertid presisere at avgjørelse om ikke å godkjenne etablering av barnehage må være basert på en totalvurdering av kommunens behov for plasser og tilbud av forskjellige typer, ut fra hva foreldrene etterspør for sine barn. KS foreslår et nytt tredje ledd i § 10 med følgende ordlyd:

«Kommunene kan unnlate å godkjenne barnehager dersom slik etablering vil medføre overkapasitet i barnehagetilbudet i kommunen, og etablering derfor skjønnes å gi vesentlige negative følger for effektiv drift og/eller kvalitet i det samlede tilbudet.»

Flere kommuner mener det må være mulig å begrense overetablering, blant annet *Stavanger*, *Bamble*, *Ås* og *Tynset*. Flere kommuner, blant annet

Kristiansund, ser positivt på den fri etableringsretten inntil full behovsdekning er nådd, men viser til at kommunen som barnehagemyndighet må ha mulighet til å regulere markedet, spesielt når finansieringsansvaret overføres til kommunene. *Arendal kommune* er dessuten av den oppfatning at dersom denne retten ikke begrenses, må staten ta finansieringsansvaret for eventuell overetablering.

Tynset kommune uttaler:

«Departementet drøfter den lovfestede retten til godkjenning og den automatiske retten til statlig og kommunalt tilskudd. Verken barnehageloven eller reglene for statlig tilskudd gir i dag kommunen anledning til å vurdere hensiktsmessigheten av at en privat barnehage etableres.

(...).

Vi er uenig med departementet og mener at kommunene må gis mulighet til å vurdere hensiktsmessigheten av at en privat barnehage etableres. Vi mener kommunene må gis mulighet til å vektlegge det lokale behovet for barnehageplasser og følgene for det eksisterende barnehagetilbudet i kommunen. Dette dreier seg om forutsigbarhet for barnehageeiere og om trygghet for foreldre og barn, og det dreier seg om hvordan vi forvalter ressursene innen sektoren. Etter vår vurdering vil ikke dette føre til en mer effektiv drift av sektoren, snarere tvert imot.»

Fra *Kristiansund kommunes* uttalelse siteres:

«Det synes riktig at man inntil videre viderefører dagens regelverk med fri etableringsrett. Dette fører til et mangfold på barnehageområdet med ulike driftsformer og eiere. Overetablering, etter at man har oppnådd full behovsdekning, bør begrenses gjennom forskrifter til § 10 i lovforslaget. Regelverket bør også være slik at nye barnehager som etableres etter at man har fått full behovsdekning, ikke automatisk har krav på offentlige drifts- og investeringstilskudd.»

Sosial- og helsedirektoratet uttaler seg spesielt om barnehagenes utforming og peker på at barnehagene er viktige folkehelsearenaer for barn i førskolealder. Sosial- og helsedirektoratet har vektlagt det helsefremmende og forebyggende perspektivet i sin høringsuttalelse:

«I dagens lov fastsetter kommunen barnas leke- og oppholdsareal idet godkjenning til barnehagedrift gis. Kommunens arealfastsettelse har vært veiledet av rundskriv Q-0902 til dagens § 12, som har skapt en standardnorm for størrelsen på barnas lekearealer ute og inne. Denne veiledende normen foreslås opphevet, idet Bar-

ne- og familiedepartementet ønsker større selvbestemmelse for kommunene vedrørende godkjenningsspørsmål. Slik lovforslaget er utformet, skal det fra kommunens side foretas en egnethetsvurdering av hvorvidt godkjennelse bør gis i forhold til barnehagens formål og innhold. Egnethetsvurderingen skal knyttes opp til en vurdering av lokale forhold og behov.

Sosial- og helsedirektoratet har forståelse for at man ønsker en forenkling av regelverket, men mener at bortfallet av standardnormer for arealkrav ikke er den beste måten å løse slike problemstillinger på. Sosial- og helsedirektoratet uttrykker bekymring over at veiledningsnormen for minimumsareal foreslås opphevet, idet dette kan svekke barns rettigheter og skape store lokale variasjoner i kvaliteten på det tilbudet barna får.

Dokumentert kunnskap viser at regelmessig fysisk aktivitet er nødvendig for normal vekst hos barn og unge og for normal utvikling av funksjonelle kvaliteter. En undersøkelse som er gjort for å se på hindringer for fysisk aktivitet på landets grunnskoler viser at størrelsen på arealet er viktig for aktivitetsnivået (Thoren 2003 – Skolens utearealer – om behovet for arealnormer og virkemidler). Undersøkelser viser også at innslag av natur og arealstørrelse, kombinert med få elever, er faktorer som gir et stort antall aktiviteter (Lindholm 2001). Både størrelsen på arealene og innholdet i skolens utearealer har altså betydning for barnas aktivitetsnivå. Vi kan regne med at dette også gjelder for yngre barn enn de i skolealder.

Fysisk aktivitet i barne- og ungdomsalderen vil videre kunne ha stor betydning for helsen både i oppveksten og senere i livet, ved å motvirke en rekke sykdomstilstander og plager. Utearealet i barnehagen bør ideelt sett være om lag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne. Gjennom utfordrende lek og variert fysisk aktivitet utvikler barna motoriske ferdigheter, de får erfaring i å mestre utfordringer i det fysiske miljøet og de lærer å passe seg for det som kan være farlig (Handlingsplan for fysisk aktivitet 2005–2009 – Sammen for fysisk aktivitet). Regelmessig fysisk aktivitet beskytter mot utvikling av hjerte- og karsykdommer, høyt blodtrykk, diabetes type 2, overvekt, fedme, tykktarmskreft, brystkreft og andre kreftformer. Fysisk aktivitet er også en kilde til glede, livsutfoldelse og positive mestringsopplevelser som synes å fremme barn og unges selvaktelse. Barn og unge som er involvert i fysisk aktivitet synes i tillegg å være mindre plaget av psykiske helseproblemer.

Størrelsen på innearealene er særlig viktig i forhold til en rekke forhold beskrevet i forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Uteområdenes plassering og størrel-

se er ikke mindre viktige for at barna skal kunne sikres den rett til lek, livsutfoldelse og aktivitet som skal følge av barnehagelovens formåls- og innholdsparagrafer. Dette vil sikre at barnas rom for lek og utfoldelse fortsatt blir godt nok ivaretatt. Også for barn med funksjonsnedsettelser, kanskje spesielt barn med rullestol, er det viktig at det er rom til fysisk aktivitet og bevegelse.

Ved å beholde krav til areal for alle barnehager kan man i tillegg unngå at det kun legges til rette for funksjonshemmede barn i en av kommunens barnehager. I et arealnormprosjekt der livskvalitet og fysisk miljø ble studert, viste det seg at tallfestede krav oftere ble fulgt enn andre krav (Thoren et al. 2000). Sosial- og helsedirektoratet mener også at plan- og bygningsmyndighetene og branntilsynet skal uttale seg om universell utforming og tilgjengelighet før godkjenning av barnehagen. Sosial- og helsedirektoratet ønsker at standardkrav for areal skal bestå.

I forlengelsen av det ovennevnte blir også den lovpålagte plikten til å sikre at barnehagens uteområde skal ligge i umiddelbar tilknytning til barnehagen etter dagens § 3(2) foreslått opphevet. Etter Sosial- og helsedirektoratets syn vil bortfall av denne bestemmelsen kunne bidra til at de lokale ulikheter blir enda større. I tilfeller hvor utearealet etter en lokal vurdering ikke skal ligge i nærheten av barnehagen, kan forhold som antall ansatte per barn, sykemeldinger, antall barn med særlige behov og lignende være avgjørende for hvor mye utetid barna får. I tillegg kan frakt/ferdsel av barn langs fartsårer, veier og lignende mellom barnehagen og utearealene kunne øke risikoen for ulykker. Undersøkelser viser at umiddelbar nærhet til aktivitetsarealer gir grunnlag for livslang helse både sosialt og fysisk, og etter Sosial og helsedirektoratets syn er totaliteten av en opphevelse av § 3(2) uheldig.

Forskning viser stadig mer utvetydig at barn og unge ikke leker like mye ute som de pleide, og at mulighetene for fri lek er stadig mer begrensede (Demos et. al.: Making the Case for Play, Children's Play Council 2002). Menneskers atferdsmønstre etableres gjerne tidlig i livet, og barnehagen er derfor en viktig arena for etablering av helsefremmende atferdsvaner. Siden barnehagen er anerkjent som en viktig arena for utjevning av sosiale ulikheter i helse, vil like muligheter til nødvendige arealer for lek inne og ute kunne bidra til en slik utjevning.

Barne- og familiedepartementet mener at de forhold som er beskrevet ovenfor ikke vil medføre noen stor realitetsendring i forhold til dagens situasjon (...). Etter Sosial- og helsedirektoratets syn er det likevel viktig at visse minstestandarder sikres hva barnehagens utforming angår. Dette kan bidra til å forenkle visse saks-

behandlingsprosedyrer i pressede kommuner, og gjøre regelverket enklere og mer tilgjengelig også for publikum. Således er Sosial- og helsedirektoratet ikke overbevist om at det nye lovforslaget på disse punkter innebærer en forenkling av regelverket.

På bakgrunn av de argumenter vi viser til i dette avsnittet mener vi det er svært viktig at Barne- og familiedepartementet frafaller forslagene om å oppheve den veiledende normen for barns lekeareal inne og for størrelsen på utearealet i barnehagen (Rundskriv Q-0902 Lov om barnehager, i merknad til § 12). Videre finner Sosial- og helsedirektoratet det viktig at forslaget om å fjerne dagens § 3 annet ledd som innebærer et krav om at «uteområdet skal normalt ligge i umiddelbar tilknytning til barnehagens lokaler» ikke gjennomføres.»

Statens råd for funksjonshemmede uttaler:

«Rådet mener det fremdeles er riktig å videreføre krav til areal fordi kommunene i dag er svært presset både økonomisk og i forhold til å innfri krav om full barnehagedekning. Rådet er bekymret for at barnas rom for lek og utfoldelse ikke vil bli godt nok ivaretatt hvis dette kravet fjernes. Ikke minst av hensyn til barn med funksjonsnedsettelser, kanskje spesielt barn med rullestol, er det viktig at det er rom til fysisk aktivitet og rørelse. Også for å unngå at det kun legges til rette for funksjonshemmede barn i en av kommunens barnehager, mener rådet det er viktig å beholde krav til areal for alle barnehager. Rådet mener også at plan- og bygningsmyndighetene og branntilsynet skal uttale seg om universell utforming og tilgjengelighet før godkjenning av barnehagen.»

Helse- og omsorgsdepartementet framholder:

«Lek og fysisk aktivitet er grunnleggende for fysisk og psykisk velvære. Samtidig gir utforming av det fysiske miljøet ute og inne viktige rammebetingelser for barnas vekst og utvikling. Det er derfor viktig at barnehagen har arealer og utstyr nok til lek og varierte aktiviteter som fremmer bevegelsesglede, gir allsidig bevegelseserfaring og mulighet for opplevelse av mestring, slik at barnets totale helsemessige utvikling fremmes.

Erfaring viser at det i utforming av barnehager gjerne legges mest vekt på innemiljøets utstyr, mens uteområdet ikke tilgodeses i samme grad. Barns behov for et godt og variert utemiljø, som innbyr til allsidig bruk av kropp og krefter året rundt bør ivaretas. I tilretteleggingen må det også tas hensyn til at barn i ulike aldre og med ulikt ferdighetsnivå skal bruke de samme arealene.

Helse- og omsorgsdepartementet mener det

er viktig å videreføre dagens regler til uteområder i barnehager for å sikre barn i barnehage et uteområde som fremmer helse og trivsel, og er av den oppfatning at det nye lovforslaget kan svekke dette forholdet. Vi viser i denne forbindelse til handlingsplan for fysisk aktivitet (2005–2009) Sammen for fysisk aktivitet som er utarbeidet av 8 departementer, deriblant Barne- og familiedepartementet, kapittel 6.2.2 om barnehagens utearealer: «*Utearealet i barnehagen bør ideelt sett være om lag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne.*» Denne setningen foreslås innarbeidet i merknaden til ny § 2.»

Flertallet av *kommunene* (150 av 244) ønsker å videreføre arealnormen som i dag eller få denne lovfestet. Dette begrunnes i hovedsak med at normer vil forenkle kommunenes arbeid. Likeså vil det sikre likebehandling av kommunale og private barnehager ved utøvelsen av godkjennings- og tilsynsmyndigheten.

Fylkesmannen i Telemark uttaler:

«Når det gjelder kvalitet i barnehagen er barnehagens fysiske rammer inne og ute av stor betydning. I lovforslaget legges det opp til at kommunen som godkjenningsmyndighet skal vurdere barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold. Dette vil kreve at den enkelte kommune må operasjonalisere bestemmelsene i formål og innhold og lage sin egen kommunale standard som grunnlag for godkjenning. Det skjer store endringer i mange kommuners organisering. Som følge av dette forsvinner fagstillinger, også på barnehageområdet. Fylkesmannen mener derfor at det er viktig å beholde en nasjonal standard som sikrer visse minimumskrav, som f. eks. dagens veiledende norm for leke – og oppholdsareal pr. barn. Uten noen form for nasjonale standarder vil det også kunne bli store forskjeller i kvaliteten på barnehagene fra kommune til kommune, særlig med tanke på kommunenes pressede økonomi. Se for øvrig fylkesmannens merknader til kap V.»

Fra *Gjøvik kommunes uttalelse* siteres:

«I høringsnotatet understrekes det at barnehagelovens hensikt bl.a. er å sikre kvaliteten på barnehagenes innhold og arbeidsform. At den nye loven skal styrke forutsetningene for at barnehagen kan gi barna omsorg og et godt pedagogisk tilbud. Departementets gjennomgående syn på at et statlig regelverk i minst mulig grad skal legge bindinger på kommunens oppgaveløsning anser vi ikke som et hinder for at lovverket bør være tydelig på viktige områder som nettopp skal garantere barn og foreldre at tilbudet blir et kvalitativt godt tilbud, et tilbud de med loven i hand skal kunne stille krav til. Her mener flertallet i hovedutvalget at et overordnet

mål om at statlig regelverk i minst mulig grad skal binde opp kommunene – må vike for å sikre kvaliteten i tilbudet gjennom noen statlige rammebetingelser i lovs form. (...) Departementet ber spesielt om vurdering av alternativer på utvalgte områder. Generelt ser det for oss ut til at departementets gjennomgående målsetting om kvalitet, barns medvirkning og ivaretagelse av barn som sårbar gruppe uten brukerrettigheter, ikke henger sammen når man foreslår så vidt få sentrale bestemmelser. At lokale forhold og behov skal være utslagsgivende for ikke å videreføre veiledende normer om areal, pedagogisk bemanning og antall barn er ikke med på å sikre alle barn et kvalitativt godt barnehagetilbud. Hovedutvalget mener derfor at både gjeldende arealnorm og antall barn pr. førskolelærer må videreføres i den nye barnehageloven. I Gjøvik kommune har foreldre tatt kontakt med politikere, media og med kommuneadministrasjonen for å gi uttrykk for sine synspunkter om at de minimumsbestemmelsene som ligger i dagens lov må videreføres i den nye lovteksten. Dette har vi også tatt på alvor i vår vurdering av utkastet.»

Barneombudet kommenterer forslaget om å oppheve kravet om at vilkår etter annet lovverk skal være klarlagt før godkjenning gis:

«Barneombudet kan ikke akseptere at forenklingssyn kan benyttes på bekostning av barns sikkerhet f.eks. i forhold til brannregler og at godkjenning fra brannvernetaten ikke skal være nødvendig før godkjenning gis.»

8.2.6 Departementets vurdering etter høringen

Rett til godkjenning

Departementet mener en utvidelse av kommunens kompetanse i godkjenningssaker kanskje vil kunne føre til at konkurransen svekkes slik at nye etterspurte barnehagetilbud ikke blir etablert. Kommunens dobbeltrolle som eier og myndighet vil muligens i enkelte tilfeller kunne påvirke kommunens vurdering og hindre oppstart av nye barnehagetilbud i tråd med brukernes ønsker og behov. En eventuell opphevelse av dagens ubetingede rett til godkjenning vil derfor, etter departementets oppfatning, være uforutsigbar og konkurransevidende på bekostning av nye aktører og svekke grunnlaget for mangfold, nyskapning, kvalitetsheving og effektiv drift i sektoren. Foreldrenes valg for sine barn bør være førende for hvilke barnehagetilbud som skal utvikles. Husbanken er en stor aktør ved finansieringen av barnehager, og i retningslinjene for lån til barnehager fra Husbanken stilles det krav til

at kommunen må ha anbefalt prosjektet. Kommunen skal uttale seg om verdi, behovsvurdering og drift i sammenheng med barnehageplanene. Hvis det er utarbeidet kommunal barnehageplan, legges denne ved anbefalingen. Departementet antar for øvrig at det neppe vil være mange private aktører som vil ønske å etablere seg i en allerede fullt utbygd sektor. Departementet ønsker derfor ikke å foreta endringer i dagens frie etableringsrett nå.

Godkjenningsprosessen

Departementet har merket seg Barneombudets innvending mot forslaget om å ta kravet om at vilkår etter annet lovverk skal være klarlagt før godkjenning gis ut av loven. Departementet vil presisere at plikten til å klargjøre slike vilkår før godkjenning gis, uansett må følge av forvaltningsloven 10. februar 1967 § 17 om plikt til forsvarlig opplysning av saken. Kravet om god forvaltningsskikk tilsier derfor at slike eventuelle vilkår klargjøres og at de ulike kommunale myndighetene samarbeider nært i forbindelse med behandlingen av en godkjenningssøknad.

Etter mange høringsinstansers syn er forslaget om kommunens godkjenning av barnehagene i forhold til formål og innhold vanskelig å gjennomføre dersom departementet ikke viderefører dagens veiledende arealnorm. Departementet har merket seg at kommunene og fylkesmennene ser på dette som mer arbeidskrevende enn om man skal forholde seg til en nasjonal veiledende norm. Flertallet av kommunene har uttalt at de ønsker videreføring av arealnormen. Dersom normen videreføres, vil kommunene ikke ha behov for selv å fastsette en kommunal norm, og fylkesmennene vil i annen hånd ikke måtte føre tilsyn med normene som den enkelte kommune fastsetter innen sitt område. Mange faginstanser slutter seg også til dette synspunktet.

Regjeringen har i sin Handlingsplan for fysisk aktivitet 2005 – 2009 kommentert barnehagens uteareal. Fra planen siteres:

«Barnehagens fysiske omgivelser må ha kvaliteter som stimulerer motorisk utvikling gjennom lek og fysisk utfoldelse, og samtidig er trygge for barn i ulike aldersgrupper. Uteområdene må derfor være egnet, både i utforming og størrelse, for variert lek og utfoldelse under trygge forhold. Utearealet i barnehagen bør ideelt sett være om lag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne. Gjennom utfordrende lek og variert fysisk aktivitet utvikler barna motoriske ferdigheter, de får erfaring i å mestre utfordringer i det fysiske miljøet og de lærer å passe seg for det som kan være farlig.»

Departementet finner at veiledende nasjonale standarder for areal vil virke klargjørende og ikke innskrenkende på den kommunale virksomheten sett under ett. Det er derfor i tråd med intensjonen om at forslaget skal fremme forenkling og handlingsrom. Departementet vil med bakgrunn i ovennevnte fortsatt fastsette en veiledende arealnorm i rundskriv. Denne vil som i dag kun være veiledende.

Den veiledende arealnormen vil få betydning for barnehageeieren ved fastsettelsen av leke- og oppholdsarealet per barn. Arealberegningen må ta utgangspunkt i de rommene som faktisk står til disposisjon for barnas aktiviteter. Barnehagens norm for arealutnytting skal framgå av vedtektene. En veiledende arealnorm vil videre få betydning i forbindelse med godkjenning og tilsyn.

Når det gjelder kravet om registrering av godkjente virksomheter i Enhetsregisteret, jf. § 12 annet ledd i gjeldende lov, vil departementet av redaksjonelle hensyn foreslå dette inntatt i § 7 siste ledd, som omhandler barnehageeierens plikter.

8.3 Godkjenning av familiebarnehager

8.3.1 Gjeldende rett

Godkjenning og drift av familiebarnehager er i dag regulert i barnehageloven § 14 og forskrift om familiebarnehager. Familiebarnehager er den eneste særskilte barnehagetypen som er regulert i barnehageloven. En familiebarnehage er en virksomhet som fortrinnsvis foregår i bebodde hjem. I særlige tilfeller kan kommunen godkjenne ubebodde lokaler som et hjem i en familiebarnehage. Familiebarnehagen skal som hovedregel være et felleskap mellom minst to hjem eller mellom minst ett hjem og en vanlig barnehage.

Barnehageloven § 14 fastslår at det ved godkjenning av familiebarnehager skal foretas både en vurdering for å godkjenne familiebarnehagens organisering og en vurdering for å godkjenne det enkelte hjem. Forskriften stiller særskilte krav til antall barn og bemanning i familiebarnehager. De fleste av barnehagelovens bestemmelser og forskrifter gjelder for familiebarnehager. For § 12 andre ledd og § 15 tredje ledd bokstav h er det gjort unntak. Forskriftene om dispensasjon fra utdanningskravet til styrer og pedagogisk leder, samt forskrift om pedagogisk bemanning, gjelder ikke for familiebarnehager. Korresponderende bestemmelser er imidlertid gitt i forskrift om familiebarnehager.

8.3.2 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

Regelen om at kommunen ved godkjenning av denne barnehagetypen skal vurdere både virksomhetens organisering og det enkelte hjemms egnethet for det formålet det skal brukes til, ble foreslått videreført.

Departementet foreslo at krav til fastsettelse av barnas leke- og oppholdsareal og detaljerte regler om vedtektenes innhold tas ut av loven, jf. punkt 7.3 og ovenfor i punkt 8.2. På denne bakgrunn er det unødvendig å opprettholde regelen om at forskrifter om familiebarnehager kan fravike slike bestemmelser. Departementet vurderte det slik at loven heller ikke må inneholde en regel om at forskriftene kan fravike andre bestemmelser i loven.

8.3.3 Høringsinstansenes syn

Så godt som alle de høringsinstansene som har uttalt seg om familiebarnehager støtter forslaget i utkastet.

KFO (tidl. Kommunalansattes Fellesorganisasjon) har en bemerkning til forskriften og uttaler:

«KFO vil peke på at det er nødvendig å gjennomgå forskrift om familiebarnehager og merknader til disse. Det er viktig å sikre utvikling og kvalitet også på denne typen av barnehagetilbud. KFO mener at familiebarnehager er et viktig og godt supplement til institusjonsbarnehagene. Det er derfor viktig at også denne barnehageformen reguleres av barnehageloven og vi mener departementet må komme nærmere tilbake med dette.»

8.3.4 Departementets vurdering etter høringen

Et av familiebarnehagens særlige kvalitetstrekk er dens hjemlige preg. Departementet anser familiebarnehager som et godt alternativ til ordinære barnehager, spesielt for de minste barna. For at familiebarnehager skal være et kvalitativt godt alternativ til ordinære barnehager, bør det stilles krav til virksomhetens organisering. Videre er det viktig at det settes krav til hjemmets egnethet. På grunn av denne barnehagetypens særtrekk, ser departementet behovet for å beholde en hjemmel for departementet til å gi forskrifter om godkjenning og drift av familiebarnehager.

På bakgrunn av den brede støtten fra de høringsinstanser som har uttalt seg om temaet, viderefører departementet forslaget til § 11 *Familiebarnehager*. Departementet gis her hjemmel til å fastsette nærmere regler om godkjenning og drift av familiebarnehager. Departementet vil for øvrig gjen-

nomgå alle forskriftene med tanke på kvalitet, regelforenkling og brukervennlighet.

8.4 Andre særskilte barnehagetyper

8.4.1 Gjeldende rett

Særskilte barnehagetyper, som åpne barnehager og barnehager som legger særlig vekt på friluftsliv, er ikke regulert spesielt i barnehageloven. Det er lovens alminnelige regler som gjelder.

Åpen barnehage skiller seg særlig fra andre driftsformer ved at barna ikke blir tildelt fast plass i barnehagen. Barna kan komme til barnehagen sammen med en av foreldrene eller en annen omsorgsperson til de tider og på de dager de selv ønsker, innenfor barnehagens åpningstid. Det kan derfor være forskjellige barn i barnehagen fra dag til dag. Virksomheten er basert på at de voksne som følger barna er en del av bemanningen og at de tar aktivt del i alt det daglige arbeidet. Virksomheten ledes av førskolelærere. Denne barnehageformen kan være et tilbud til småbarnsfamilier der en av foreldrene er hjemmeværende, har praktikant eller lignende. Departementet er også kjent med at tilbudet benyttes av private dagmammaer som har ansvar for førskolebarn på dagtid. Åpne barnehager er også godt egnet til å nå innvandrerfamilier som ikke benytter seg av ordinære barnehager. Åpne barnehager kan være et viktig middel til å skape kontakt og utvikle felleskap i nærmiljøet. Førskolelærerens kunnskap utnyttes her særlig til veiledning av foreldrene, for eksempel i oppdragelses-spørsmål. Åpen barnehage er omtalt i rammeplanen for barnehagen, jf. barnehageloven § 2 annet ledd. De fleste åpne barnehager har en åpningstid på mindre enn 20 timer i uken og er derfor ikke godkjenningsspliktige virksomheter etter barnehageloven § 13.

Barne- og familiedepartementet gir driftstilskudd til alle godkjente barnehager, inkludert åpne barnehager. Åpne barnehager må derfor godkjennes som barnehage for å få slikt tilskudd. Fordi barn i åpen barnehage ikke tildeles fast plass, kan ikke tilskuddet utmåles etter et faktisk antall barn i barnehagen. Beregningen av det statlige driftstilskuddet til åpne barnehager skal derfor ta utgangspunkt i det antallet barn som kan være til stede samtidig i barnehagen og barnehagens ukentlige åpningstid, jf. Stortingets årlige budsjettvedtak og departementets årlige rundskriv Q-02 Statstilskudd til drift av barnehager.

Barnehager med hovedvekt på friluftsliv skiller seg fra de ordinære barnehagene ved at de etter sitt

innhold er basert på uteliv og bruk av naturen i større utstrekning enn det som er vanlig. Fokus kan også i større grad være rettet mot miljø og/eller kunnskap om naturen og sansemotorisk erfaring. Omfanget av slike barnehager har økt de siste årene. Noen av disse barnehagene har ikke lokaler i tradisjonell forstand, men benytter for eksempel skihytte, lavvo eller jordgamme. Andre tilbud er organisert sammen med en vanlig barnehage, slik at grupper av barn skifter på å være utendørs og i barnehagens lokaler. En kartlegging i 1998 viste at barnehager som i hovedsak baserer sin virksomhet på friluftsliv, gjennomgående hadde en tettere bemanning i forhold til antall barn enn vanlige barnehager. Tilbudet var stort sett rettet mot barn over 3 år.

Barnehageloven § 3 krever at barnehager skal ha lokaler og uteområder som er egnet for formålet. Det er ikke gitt unntak fra kravene i barnehageloven for barnehager med hovedvekt på friluftsliv. Departementet har gitt nærmere retningslinjer for godkjenning av barnehager som hovedsakelig baserer sin virksomhet på friluftsliv i brev av 20. februar 2001 (ref.nr. 01/00912) til alle landets kommuner og fylkesmenn. Retningslinjene sier at disse barnehagene må ha tilgang til lokaler av likeverdig kvalitet som ordinære barnehager. Det må være forsvarlig å huse alle barna samtidig ved behov, for eksempel ved ugunstige værforhold. Godkjenningsmyndigheten kan imidlertid, etter en konkret skjønnsmessig vurdering, renonsere noe på de krav som ellers ville ha blitt stilt til oppholds- og lekeareal per barn i ordinære barnehager.

8.4.2 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

I St. meld. nr. 27 (1999–2000) Barnehage til beste for barn og foreldre pekte departementet på at kravene til godkjenning og drift ikke alltid er egnet for særskilte barnehagetyper som åpne barnehager og barnehager som legger særskilt vekt på friluftsliv. I stortingsmeldingen (side 66) heter det «Regjeringa vil vurdere å gi heimel for regulering av drift av særskilte barnehagetypar. Det vil krevje ei endring av barnehagelova». I Innst. S. nr. 207 (1999–2000) side 32 punkt 1.7.4 framgår det at flertallet i komiteen var opptatt av at det legges til rette for alternative barnehager og at arealkravet tilpasses.

Departementet foretok på denne bakgrunn en nærmere vurdering av hvorvidt bestemmelsene i loven passer for de særskilte barnehagetyperne. Det ble herunder vurdert om en eventuell tilpasning kunne skje ved endring av regelverket. Departe-

mentet konkluderte med at det ikke var grunnlag for å gjøre unntak fra barnehageloven eller utarbeide egne forskrifter for naturbarnehager. Imidlertid så departementet behovet for å utarbeide nærmere retningslinjer for godkjenning av denne type barnehage, jf. brevet av 20. februar 2001 fra departementet som er omtalt ovenfor. Drøftelsen av behovet for egne regler for åpne barnehager ble besluttet utsatt til den forestående gjennomgangen av barnehageloven.

Departementet vurderte i høringsnotatet på nytt behovet for å gi egne regler om godkjenning og drift av særskilte barnehagetyper som åpne barnehager og barnehager med hovedvekt på friluftsliv. Departementet er positiv til pedagogiske tilbud som i hovedsak baserer sin drift på opphold i naturen, forutsatt at det tas hensyn til sikkerhet og kvalitet i tilbudet, jf. kravene som stilles i barnehageloven og annet regelverk. For disse barnehagene vil kommunen etter departementets forslag kunne vurdere virksomhetens egnethet i forhold til de krav som stilles til formål og innhold. Videre kan kommunen stille vilkår for godkjenning med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid. Dette vil være tilstrekkelig til å kunne vurdere søknad om godkjenning av en barnehage på en god og fullstendig måte. Departementet foreslo i høringsnotatet derfor ikke å regulere godkjenning og drift av slike barnehager særskilt i loven.

De fleste åpne barnehagene vil ikke være godkjenningspliktige etter departementets forslag, jf. lovutkastet § 6. Åpne barnehager har normalt ikke en åpningstid på over 20 timer i uken og utfører ikke tilsyn mot godtgjøring. Ved overgang til rammefinansiering vil kommunene ikke være bundet av kravet om godkjenning for å kunne gi økonomisk støtte til slike tilbud. Det vil derfor være opp til den enkelte kommune å organisere og styre disse tilbudene. Departementet konkluderte med at det ikke er hensiktsmessig å regulere godkjenning og drift av åpen barnehage særskilt i barnehageloven. Departementet ser mange positive sider ved tilbudet om åpen barnehage og ville derfor oppfordre kommunene til å etablere og opprettholde slike tilbud.

8.4.3 Høringsinstansenes syn

De få høringsinstansene som har uttalt seg om temaet, støtter i hovedsak departementets forslag. Sandnes kommune ønsker videreføring av dagens godkjenningsordning for åpne barnehager og uttaler:

«(...) I Sandnes har de åpne barnehagene i mange år representert et viktig tilskudd til de ordi-

nære barnehagene og kommunen ønsker at gjeldende praksis opprettholdes.»

Kviteseid kommune mener dessuten at regulering av åpne barnehager og barnehager med hovedvekt på friluftsliv må inntas i loven dersom de skal kunne regnes for barnehage.

8.4.4 Departementets vurdering etter høringen

Departementet opprettholder forslaget som medfører at åpne barnehager ikke vil være godkjenningsspliktige. Departementet vil presisere at det ser mange positive sider ved tilbudet om åpen barnehage og vil derfor oppfordre kommunene til å etablere og opprettholde slike tilbud.

Departementet opprettholder videre forslaget om ikke å regulere godkjenning og drift av barnehager med hovedvekt på friluftsliv særskilt i loven. Departementet ser på denne type barnehage som er godt supplement til de ordinære barnehagene. For disse barnehagene vil kommunen etter departementets forslag kunne vurdere virksomhetens egnethet i forhold til de krav som stilles til formål og innhold. Videre kan kommunen stille vilkår for godkjenning med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid.

I tillegg til de vilkår som framgår av barnehageloven, vises det til at forskriften om miljørettet helsevern for barnehager og skoler fastsatt av Sosial- og helsedepartementet 1. desember 1995 har forsterket kravene til godkjenning av blant annet barnehager. Forskriften stiller krav til sosiale, miljø- og helsemessige forhold ved virksomheten.

Barnehager som hovedsakelig baserer sin virksomhet på friluftsliv må ha tilgang til lokaler slik at det er forsvarlig å huse alle barna samtidig ved behov, for eksempel ved dårlig vær. Dette av hensyn til sikkerhet, sanitære forhold og kvalitet i tilbudet, herunder behovet for et stabilt barnehagetilbud. Virksomheten må oppfylle kravene i forskrift om miljørettet helsevern for barnehager og skoler. Med hensyn til de ordinære lokalene kan godkjenningsmyndigheten etter en konkret vurdering gå noe ned på de krav en ellers ville stilt til oppholds- og lekeareal per barn i ordinære barnehager. Godkjenningsmyndigheten må her foreta en skjønnsmessig vurdering. Momenter av betydning er kvaliteten på tilleggslokalene (lavvo, grillhytte, mv.) antall barn, oppholdstid, alder og bemanning.

8.5 Kommunens tilsynsansvar

8.5.1 Gjeldende rett

Det er kommunen som barnehagemyndighet som skal veilede og føre tilsyn med den enkelte barnehage i kommunen, jf. barnehageloven § 10 første ledd. Barnehageloven gir ingen bindende regler for hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres. Kommunen skal også føre tilsyn med virksomheter som kan vise seg å være godkjenningsspliktige etter barnehageloven § 13.

Tilsynsmyndigheten skal vurdere om barnehagen drives etter barnehagelovens regler og ellers er forsvarlig. I forhold til lovlighetskravet skal kommunen for eksempel vurdere om reglene om pedagogisk bemanning og rammeplanen er fulgt. Tilsynsmyndigheten skal også føre kontroll med at barnehager som har fått godkjenning har gjennomført de utbedringene/endringene som eventuelt var stilt som vilkår for godkjenningen. Tilleggskravet om forsvarlighet skal fungere som en sikkerhetsventil. Det vil si at forhold som ikke er direkte regulert av barnehageloven, men som likevel kan føre til uforsvarlige forhold for barna, skal kunne fanges opp. Eksempelvis har det forekommet at barnehageeier har endret barnehagens norm for arealutnyttelse til et slikt nivå at tilsynsmyndighetene anser det som uforsvarlig.

Dersom kommunen oppdager ulovlige eller uforsvarlige forhold, kan den gi pålegg om retting. Pålegget skal gis i form av et vedtak, og forvaltningslovens regler skal følges. Dersom pålegget om retting ikke overholdes, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens vedtak om retting og stenging kan påklages til fylkesmannen, som kan prøve alle sider av vedtaket. Kommunen har som nevnt et veiledningsansvar overfor barnehageeier, og ved god veiledning kan man ofte få endret forhold til det bedre slik at det ikke blir nødvendig med pålegg om retting eller stenging.

Kommunene og fylkeskommunene er i kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 med senere endringer pålagt å føre kontroll med sin egen virksomhet. Denne egenkontrollen er sammensatt av ulike deler. Det overordnede kontrollansvaret i en kommune eller fylkeskommune er lagt til kommunestyret og fylkestinget – gjennom kommunelovens bestemmelse om at kommunestyret og fylkestinget har den øverste kontroll (i kommuneloven betegnet som det øverste tilsynsansvaret) med sin forvaltning. Prinsipielt løper det to kontroll-linjer fra kommunestyret. Den første kontroll-linjen går gjennom kontrollutvalget, som skal opprettes av

kommunestyret til å forestå det løpende tilsynet med den kommunale forvaltningen, til revisjonen. Den andre kontroll-linjen går til administrasjonssjefen. Også administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med kommunens virksomhet. Regler for internt tilsyn og kontroll, samt for revisjon finnes nå i kommuneloven kapittel 12.

8.5.2 Internkontroll

Etter barnehageloven er det ikke krav om internkontroll for kommunens myndighetsutøvelse.

Etter barnehageloven § 15 skal vedtektene henviser til eller gjengi den dokumentasjon barnehagen har for sitt internkontrollsystem. Bestemmelsen skal først og fremst bidra til å informere om eiers eget ansvar for internkontroll. Det som skal framgå av vedtektene, er en henvisning til de aktuelle forskriftene og barnehagens aktuelle sjekkliste.

Relevante forskrifter for barnehagens internkontroll er blant annet forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. av 1. desember 1995. Etter denne skal barnehageeier påse at kravene i forskriften etterleves og sørge for at det innføres og utøves internkontroll. Barnehagene er også pålagt internkontroll i forskriften av 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse, miljø og sikkerhet i virksomheter (Internkontrollforskriften).

Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. I små barnehager kan det være mindre behov for omfattende skriftlige bestemmelser for å sikre at rutineene er på plass. Er det derimot mange ansatte, vil det ofte være større behov for skriftlighet for å sikre at alle kjenner felles rutiner.

8.5.3 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

Departementet foreslo ingen endringer vedrørende kommunens ansvar for å føre lokalt tilsyn med den enkelte barnehage. Kommunen skal gi veiledning til barnehagene. Etter departementets oppfatning er kommunen med sin lokalkunnskap best egnet til å føre tilsyn med den enkelte barnehage. Etter barnehageloven skal det også føres tilsyn med virksomheter som kan være godkjenningsspliktige, og det er nødvendig med lokalkunnskap for å kjenne til denne type virksomheter. Departementet la videre til grunn at tilsynet skal ta utgangspunkt i de samme vurderingstemaer som i dag, dvs. om virksomheten drives lovlig og forsvarlig. Kommunen kan videre fatte vedtak om retting eller stenging av virksomheten.

Kommunen skal fremdeles beslutte hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres. Hensynet til lokalt selvstyre og behovet for regelforenkling tilsier at tilsynet ikke detaljreguleres, spesielt ikke i forhold til valg av tilsynsmetodikk. Departementet pekte på at nyere kommunal organisering med en flatere struktur kan gi særskilte utfordringer i forhold til utøvelsen av tilsyn med både egne kommunale barnehager og private. Dersom det er ønskelig, kan departementet utarbeide et veiledningshefte. Veilederen er i så fall ment som en hjelp i forhold til hvordan dette tilsynet kan utøves og ikke som en bindende føring.

Kommunen har en viktig veiledningsrolle i forhold til den enkelte barnehage. For å understreke denne oppgaven, foreslo departementet at overskriften i lovbestemmelsen burde hete «tilsyn og veiledning».

8.5.4 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er generelt positive til kommunens veiledningsansvar. Flere høringsinstanser har merknader når det gjelder tilsynsansvaret og mener blant annet at det bør stilles krav til internkontroll for å lette tilsynet. Det er også et framtrедende syn at kommunen må kunne holde tilbake tilskudd dersom pålegg om retting ikke etterkommes av barnehageeier. Flere påpeker at stengingsvedtak er et sterkt virkemiddel, og det ønskes derfor en annen sanksjonsmulighet før stenging må iverksettes. Høringsinstansene har også uttalt at det bør stilles krav til barnefaglig kompetanse i kommunen, at det må stilles krav til innholdsmessig kvalitet i barnehagene og dessuten til kompetanseutvikling for personalet. Dette gjelder blant annet *Fylkesmannen i Vestfold*, *Fylkesmannen i Nordland*, *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*, *Høgskolen i Bodø*, *Høgskolen i Volda*, *Høgskolen i Vestfold*, *Engerdal kommune*, *Åmot kommune*, *Lom kommune* og *Vestre Toten kommune*.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler om kommunens sanksjonsmuligheter:

«Fylkesmannen vil vise til at kommunens sanksjonsmuligheter i henhold til denne paragrafen er svært begrensede. Veiledning og pålegg om retting virker i enkelte tilfeller ikke tilstrekkelig til å bevege eier til lovlig drift. Virkemidlene midlertidig eller varig stengning benyttes i de tilfelle der det er fare for barnas sikkerhet ved uforsvarlig drift. Det skal mye til for å vedta slik stengning. Det er viktig å ha et bredere og bedre tilpasset spekter av sanksjonsmuligheter. Før innføring av forskrift om økonomisk likeverdig behandling i forhold til offentlige til-

skudd kunne kommuner inngå samarbeidsavtaler med private med vilkår om lovlig drift som premiss for tildeling av kommunalt tilskudd. Ved den rett til kostnadsdekning som nå ligger i forskriften vil kommunen mangle økonomiske virkemidler for å påvirke eiere til lovlig drift. Fylkesmannen vil be om at det vurderes ytterligere sanksjonsmuligheter i skalaen mellom veiledning/pålegg om retting og stengning ved for eksempel anledning til å holde tilbake kommunalt tilskudd eller ilegge tvangsmulkt jf. forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager. Sanksjonene bør harmoniseres med andre tilsyn overfor kommunene for å unngå vridningseffekter og for å få et bedre samordnet tilsynssystem.»

Det siteres fra *Drammen kommunes* uttalelse:

«Vedtak om stenging er en meget alvorlig sanksjonsmulighet. Det er ønskelig at kommunen også kan vurdere andre muligheter dersom forholdet er av en slik art at ikke barnehagetilbudets forsvarlighet er truet. Det kan for eksempel være dersom barnehagen ikke forholder seg til lovens krav om opptak av barn fra prioriterte grupper, ikke rapporterer i henhold til krav, ikke samarbeider om opptak av barn etc. I slike tilfelle vil mulighet til å holde tilbake det offentlige tilskuddet inntil forholdene er rettet opp, ha stor betydning i kommunens utøvelse av barnehagemyndigheten.»

Lom kommune uttaler om kommunens faglige ansvar mv.:

«Vi støtter forslaget om å stadfeste barnehageeigar sitt ansvar i lova, og tydeleggjering av kommuna sitt ansvar som barnehagemyndighet. Vi saknar imidlertid ei drøfting av barnehagemyndigheita sitt faglege ansvar, samt ansvar for kvalitets- og kompetanseutvikling. Kvalitetsføringar i barnehagelova er viktig for at brukarane kan sikrast ein god barnehage med gode verdiar der barna deira blir godt ivaretekne. (...)»

Fra *Åmot kommune i Buskeruds* uttalelse siteres det:

«Hvis kommunen skal kunne føre tilsyn og gi veiledning til barnehagene må kommunen inneha barnehagefaglig kompetanse i kommunen over barnehagenivået, slik det er for skolene jf. opplæringslovens § 13–1. Et veiledningshefte er ikke tilstrekkelig til å kunne føre tilsyn med annet enn med det fysiske miljøet og andre mer konkrete ting. Det må stilles krav om kompetanse til å vurdere det pedagogiske innholdet og kompetanse til å gi veiledning til barnehagene.»

Fra *Fylkesmannen i Nordlands* uttalelse siteres det:

«Fylkesmannen mener med utgangspunkt i erfaringer, at det i ny lov må stilles krav til barnehagefaglig kompetanse i kommunens administrasjon på lik linje med opplæringsloven som stiller krav om skolefaglig kompetanse på administrativt nivå i kommunene.»

Stord kommune påpeker behovet for et veiledningshefte for å utøve sin tilsynsmyndighet og uttaler:

«Kommunen sitt ansvar for tilstrekkeleg kvalitet på barnehagetilbudet forutset eit visst lokalt tilsyn. Dette bør vera enkelt. Det er ønskeleg at departementet kan utarbeida eit veiledningshefte. Nyare kommunal organisering, med flatare struktur gir utfordringar i høve til utøving av tilsyn i egne barnehagar opp mot private barnehagar. Stord kommune er samd i at kommunen må skilja i rollene sine som eigar og tilsynsmyndighet. Det må klargjerast kva dei inneber og kor interessekonfliktane kan oppstå. Kommunen si veiledningsrolle i høve til den einskilde barnehage er viktig, og det er etter vår meining rett at overskrifta i paragrafen blir tilsyn og veiledning. (...)»

Enkelte høringsinstanser har innvendinger mot at kommunen både har tilsyns- og godkjenningssmyndighet samtidig som den også er barnehageeier. Flere påpeker at dette kan føre til habilitetskonflikter. Det foreslås fra enkelte høringsinstanser at det bør opprettes et barnehagedirektorat eller klagenemnder.

Private Barnehagers Landsforbund uttaler:

«Kommunens ansvar som barnehagemyndighet.

Det er direkte uheldig at kommunene som ansvarlig barnehagemyndighet, har tilsyns- og godkjenningssmyndighet, er eier av barnehager, samt er finansieringsansvarlig overfor alle barnehager i kommunen. Kommunens mange roller slår spesielt uheldig ut overfor de private barnehagene, tatt i betraktning den konkurransesituasjon disse er i forhold til de kommunale barnehagene. Det er derfor nødvendig at den nye barnehageloven på en klarere måte skiller kommunens rolle som produsent av barnehagetjenester, med de organer som skal være barnehagemyndighet i kommunen.

PBL mener derfor at det bør opprettes et nasjonalt barnehagedirektorat, som fører tilsyn med barnehagesektoren. Barnehagedirektoratet bør etableres etter samme modell som Utdanningsdirektoratet.»

Forbrukerrådet er også skeptisk til kommunen som tilsynsmyndighet og er dessuten opptatt av foreldrene/de foresattes mulighet til å klage på barnehagetilbudet dersom dette ikke er kvalitativt godt nok. Det siteres fra uttalelsen:

«Departementet foreslår å endre tilsynet med barnehagene slik at fylkesmannen ikke lenger har tilsynskompetanse i forhold til den enkelte barnehagen. Forbrukerrådet er skeptisk til denne endringen og vil påpeke det uheldige i at kommunen er både eier av en stor del av barnehagene og tilsynsmyndighet for disse. Etter Forbrukerrådets mening er det svært viktig at tilsynsmyndigheten har den nødvendige legitimitet og troverdighet utad. Et tilsyn har etter vår mening ikke oppfylt sin funksjon kun ved at tilsyn er utført. Det er en sentral funksjon ved tilsynet at omverdenen har tillit til og opplever at tilsyn blir ført av en nøytral og uhildet instans. Det er vanskelig å se hvordan en kan oppnå dette når samme institusjon opptrer både som tilsyn og en betydelig aktør på eiersiden.

Forbrukerrådet mener for øvrig at departementet burde vente til det foreligger en samlet gjennomgang av dagens tilsynsordninger slik det foreslås i NOU 2004:17 før man endrer dagens tilsynsordning.

Forbrukerrådet er av den oppfatningen at det er behov for klageordninger for brukerne av barnehagetjenester. Vi opplever at foreldre som har klager på innholdet i en barnehage ikke har en annen plass enn domstolene å henvende seg med sin klage dersom eieren tilbakeviser kravet deres. Vår erfaring er at eksisterende klageordninger blant kommunale eller private barnehager er svært varierende og veldig mange steder ikke eksisterende. Alternativet for foreldrene er å rette en klage til fylkesmannen som kan føre tilsyn med barnehagen. Fylkesmannen vil imidlertid ikke ta stilling til de sivilrettslige konsekvensene av det kontraktsbruddet som eventuelt foreligger, og foreldre som for eksempel mener å ha krav på prisavslag, erstatning eller heving av avtalen vil ikke få svar på sin klage i så måte. Det er også grunn til å understreke at forslaget om å legge tilsynskompetansen med enkeltbarnehager hos kommunen vil gi en svært lite tilfredsstillende løsning for foreldrene, som da er henvist til å klage til kommunen som i egenskap av å være eier av barnehagen tidligere har avvist deres krav.

Innenfor privat sektor er det de siste tiårene opprettet en rekke klagenemnder som kan behandle enkeltklager fra forbrukerne, eksempler er bankklagenemnda, eiendomsmeglernemnda og inkassoklagenemnda. Dette er klagenemnder som gratis og relativt raskt behandler klager mellom tjenesteyteren og forbrukeren. Disse fungerer godt og er et viktig supplement til

det tilsynet som blir ført av tilsynsmyndigheten. Enkelte av disse klagenemndene er lovfestet og obligatoriske for tjenesteyteren å være med i, jf. f. eks. inkassolovens § 5 tredje ledd. Forbrukerrådet mener at det i en ny barnehagelov bør gjøres tilknytning til en nøytral klageordning obligatorisk for barnehager, for eksempel etter mønster av de klagenemndene som i dag eksisterer innenfor privat sektor. En mulighet vil her være å benytte de kommunale klagenemndene. En forutsetning for at disse skal kunne brukes til denne typen brukerklager bør være at de forutsettes satt med brukerrepresentanter for eksempel fra foreldreutvalg når klagenemnda behandler klager på barnehagene.»

8.5.5 Departementets vurdering etter høringen

Departementets vurdering av internkontrollplikt er nærmere redegjort for under punkt 7.5.

Likewise vises det til punkt 7.5 vedrørende departementets vurdering av kommunens tilsynsansvar med de enkelte barnehagene.

Kommunens veiledningsansvar er foreslått flyttet fra § 16 til § 8 i utkastet. Dette er gjort for å markere at veiledning og tilsyn er to ulike oppgaver. Endringen er kun redaksjonell og innebærer ingen endringer i substansen.

Departementet har merket seg at enkelte av høringsinstansene frykter habilitetskonflikter når kommunen både opptrer som barnehageeier og tilsynsmyndighet. Departementet har imidlertid tro på at kommunene er seg sine roller bevisst. Departementet foreslår å videreføre veiledende arealnorm og forskrift om pedagogtetthet, slik at kommunen har noen overordnede statlige normer å forholde seg til ved godkjennings- og tilsynsutøvelsen. Departementet vil også på bakgrunn av ovennevnte vurdere om det er behov for å utarbeide veiledningsmateriale til kommunene. Det vises dessuten til at fylkesmannen fortsatt skal være klageinstans for vedtak fattet av kommunen som tilsynsmyndighet.

Departementet finner etter en helhetsvurdering at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å innføre ytterligere sanksjonsmuligheter for kommunen nå. Kommunen har mulighet til å fatte vedtak om å stenge en barnehage midlertidig eller varig. Selv om dette, som påpekt av flere høringsinstanser, er en streng sanksjon, finner departementet denne sanksjonen mer hensiktsmessig enn rett til å holde tilbake offentlige tilskudd. Kommunens vedtak om retting og stenging kan påklages til fylkesmannen, som kan prøve alle sider av vedtaket.

Departementet har merket seg at en del hø-

ringsinstanser ønsker at det også skal føres tilsyn med kvaliteten i barnehagene. Departementet mener at tilsynet også omfatter tilsyn med innhold og kvalitet. Som nevnt tidligere har departementet nedsatt en arbeidsgruppe for revidering av rammeplanen. Det siteres fra gruppens mandat:

«(...) Planen skal angi barnehagens samfunnsmandat og være et redskap for barnehagens ansette og et grunnlag for myndighetenes tilsyn med virksomheten.»

Arbeidsgruppen skal levere sitt forslag til revidert rammeplan til departementet innen 1. juli 2005. Departementet vil senere sende utkast til revidert rammeplan på bred høring.

Departementet har merket seg høringsinstansenes syn på behovet for å sikre barnefaglig kompetanse i kommunen. Til dette vil departementet bemerke at det forutsettes at kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å oppfylle sine forpliktelser etter barnehageloven.

8.6 Prioritet ved opptak

8.6.1 Gjeldende rett

Barn med nedsatt funksjonsevne

Etter barnehageloven § 9 har barn med funksjonshemming rett til prioritet ved opptak dersom man etter en sakkyndig vurdering finner at barnet kan ha nytte av opphold i barnehage. Den sakkyndige vurderingen skal foretas i samarbeid med den eller de som har foreldreansvaret, og foreldrene avgjør endelig om barnet kan ha nytte av oppholdet.

Dagens bestemmelse bruker begrepet «barn med funksjonshemming». Departementet foreslår å bruke begrepet «barn med nedsatt funksjonsevne» i stedet. Dette er i tråd med St.meld. nr. 40 (2002–2003) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer.

Prioritetsretten ble innført i 1975, i en periode hvor det var stor etterspørsel etter barnehageplasser og hvor det var behov for å gi barn med nedsatt funksjonsevne en særrett for å sikre dem et tilbud i barnehage. Bestemmelsen bygger på erkjennelsen av at disse barna har et særlig behov for barnehage-tilbud. Mer enn andre barn vil de ellers kunne bli isolert og hemmet i sin utvikling. Bestemmelsen synliggjør to hovedprinsipper: Barn med nedsatt funksjonsevne skal få et tilbud, og foreldrene/de foresatte skal ha rett til å avgjøre om barnet kan ha nytte av oppholdet.

Funksjonsnedsettelse kan for eksempel være:

- fysiske, motoriske eller sansemessige skader

som blindhet, døvhet, alvorlige bevegelseshemminger,

- svak helse, for eksempel reumatisme og hjertelidelser,
- utviklingshemming (tidligere omtalt som psykisk utviklingshemming),
- språk- og talevansker, og
- adferdsvansker og psykiske lidelser.

Ikke enhver helsesvakhet, ethvert språkproblem eller ethvert adferdsavvik gir rett til fortrinn ved opptak. Et barn som er allergisk er ikke automatisk ansett å ha nedsatt funksjonsevne. Dersom allergien er av en slik karakter at man anser barnet for å ha nedsatt funksjonsevne, blir neste vurdering om konsekvensene av allergien skaper et større behov for barnehageplass hos dette barnet enn hos andre barn.

Prioritetsretten innebærer at barnet går foran andre søkere, men gir ikke rett til en barnehageplass. Prioritetsretten gjelder bare dersom barnet hører til barnehagens opptakskrets. Det må i hvert tilfelle vurderes om funksjonsnedsettelsen og dens konsekvenser skaper et større behov for barnehageplass enn for førskolebarn ellers.

Det skal foretas en sakkyndig vurdering for å få vurdert nytten av oppholdet. Denne skal skje i samarbeid med foreldrene/de foresatte. Den sakkyndige instansen skal vurdere om barnet har en funksjonsnedsettelse som er av en slik karakter at fortrinnsretten utløses. Det er som nevnt den eller de som har foreldreansvaret som bestemmer om barnet kan ha nytte av oppholdet. I denne vurderingen må sakkyndig instans gi foreldrene/de foresatte veiledning om instansens syn. Ved uenighet er det den eller de som har foreldreansvaret, som har det avgjørende ordet.

Førskolebarn kan også ha rett til spesialpedagogisk hjelp når det etter sakkyndig vurdering er nødvendig, jf. opplæringsloven 17. juli 1998 nr. 61 § 5–7. Spesialpedagogisk hjelp kommer i tillegg til barnehage tilbudet, men kan gis i barnehagen.

Etter FNs barnekonvensjon artikkel 23, jf. menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 § 2 nr. 4, har alle barn med funksjonshemming rett på et verdig og godt liv og de har krav på spesiell støtte. Barnet skal få undervisning og opplæring for å oppnå best mulig integrering og individuell utvikling.

Kommunens ansvar

Kommunen har det praktiske og økonomiske ansvaret for at barn med nedsatt funksjonsevne får tilbud om plass i barnehage. Kommunen har en viss mulighet til å styre hvilken barnehage barnet skal

få plass i, blant annet på bakgrunn av hvilke barnehager som allerede har et tilrettelagt tilbud for den type funksjonsnedsettelse barnet har eller som har særskilt kompetent personale. Kommunen kan ikke nekte barn med nedsatt funksjonsevne plass i barnehage på grunn av dårlig økonomi. Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for merkostnadene, utover det staten yter i tilskudd, også overfor private barnehager.

Barn med nedsatt funksjonsevne kan trenge særskilt tilrettelegging av fysiske og personalmessige forhold i barnehagen. En slik tilrettelegging vil ofte medføre ekstrakostnader for barnehageeier. Staten gir derfor et tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage. Kommunen fordeler tilskuddet på bakgrunn av søknader fra den enkelte barnehageeier.

Private barnehageeieres ansvar

Private eiere kan ikke nekte opptak av barn med nedsatt funksjonsevne med den begrunnelse at barnet er spesielt ressurskrevende. Her gjelder barnehagens opptakskriterier, og disse skal gi prioritet til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagens opptakskrets. Kommunen har det praktiske og økonomiske ansvaret og må i så fall enten gjøre barnehagen i stand til å motta barnet eller gi barnet tilbud i en annen barnehage.

8.6.2 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

Barnehagen skal gi et tilbud som alle barn kan nyttiggjøre seg. Barn med særskilte behov kan trenge et spesielt tilrettelagt barnehagetilbud for å sikre at de vil få et likeverdig tilbud. Det ble foreslått nedfelt i innholdsbestemmelsen at barnehagen skal ta hensyn til barnas ulike forutsetninger, herunder ulike funksjonsnivå. Bakgrunnen for forslaget er at det er nødvendig med individuell tilpasning i en virksomhet som setter barndommens egenverdi i høysetet og som ikke først og fremst har som oppgave å formidle felles pensum eller oppnå målbare resultater.

Barn med nedsatt funksjonsevne

Departementet foreslo å videreføre den retten barn med nedsatt funksjonsevne har til prioritet ved opptak i barnehagen. Barnehage er et av de viktigste enkelttiltakene for barn med nedsatt funksjonsevne.

Det kan reises spørsmål ved behovet for å beholde fortrinnsretten i en fullt utbygd sektor. Da

skal i prinsippet alle som ønsker det få barnehageplass, inkludert barn med nedsatt funksjonsevne. En undersøkelse gjennomført av Asplan Viak viste at 30 prosent av barn med nedsatt funksjonsevne som hadde barnehageplass, ikke hadde blitt tatt opp på bakgrunn av barnehageloven § 9. Departementet mente likevel at retten til prioritet for barn med nedsatt funksjonsevne bør videreføres. Det er en veletablert ordning som bidrar til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et barnehagetilbud. Selv med full dekning, kan det enkelte steder være større etterspørsel enn tilbud av plasser. Prioritetsretten vil styrke barnets mulighet til å få plass. Retten fungerer videre som en sikkerhet for barn som kanskje ellers vil ha større vanskeligheter med å få plass enn barn som har mindre behov for tilrettelegging. Når barn med nedsatt funksjonsevne uansett må prioriteres først, kan ikke den som foretar opptaket vurdere om barnet passer inn i barnegruppen så lenge barnet oppfyller barnehagens generelle opptakskriterier. Barnehagen er en del av samfunnets velferdstilbud, og det er riktig å lovfeste en rett som bidrar til å gi barnehageplass til de som trenger det mest.

Departementet foreslo imidlertid å fjerne vilkåret om at barn med nedsatt funksjonsevne skal ha nytte av barnehageoppholdet. Utgangspunktet er at alle barn kan ha godt av å være i barnehage. Etter gjeldende rett skal det vurderes om den nedsatte funksjonsevnen gir barnet større behov for barnehageplass enn andre barn. Den stimulering barnet kan få i barnehagen, både sosialt, mentalt og motorisk, skal gi håp om en viss positiv utvikling. Departementet mente imidlertid at det bør være tilstrekkelig å fastslå om barnet har nedsatt funksjonsevne. Vilkåret om at barnet vil ha nytte av oppholdet gjelder ikke for andre barn ved opptak. Såfremt disse oppfyller den enkelte barnehages opptakskriterier, foretas det ingen ytterligere vurdering. Departementet fant det urimelig at det for en spesiell gruppe skal vurderes om de vil ha nytte av barnehagetilbudet. Dette gjelder selv om denne gruppen er gitt en særskilt fortrinnsrett. Departementet viste ellers til at det uansett er foreldrene som vurderer nytten av barnehageoppholdet i kraft av om de søker barnehageplass eller ikke. Dersom foreldrene mener at barnet ikke vil ha nytte av barnehageopphold, søker de heller ikke om plass for barnet. Kravet om nyttevurdering er derfor overflødig.

Etter departementets oppfatning bør det fortsatt ligge en sakkyndig vurdering til grunn når fortrinnsretten skal utløses. Den sakkyndige vurderingen bør gå ut på om barnet har en nedsatt funksjonsevne som utløser fortrinnsretten. Vurderingen bør således gå ut på graden av den nedsatte funk-

sjonsevnen. Det vil si at ikke alle former for helsesvakhet, språkproblem eller adferdsavvik gir rett til prioritet.

Barn som det er fattet vedtak om etter barnevernloven

Departementet vurderte om også andre grupper bør ha en lovfestet rett til prioritet. Departementet foreslo å utvide prioritetsretten, men mente at det bør stilles klare krav til hvem som skal omfattes av den.

Barnehagen er et viktig tilbud som gir rammer, stabilitet og læring, noe som er viktig for alle barn. Imidlertid er det noen barn som har særskilt behov for dette. Dette kan for eksempel være barn som bor i hjem hvor de ikke får den omsorg og stimulans de trenger. Et barnehagetilbud kan være et hjelpetiltak for barna. Barnehageplassen vil således være spesielt viktig for disse barnas utvikling, og departementet ønsker å gjøre barnehageplasser så tilgjengelige som mulig for disse barna. Lovfesting av en rett til prioritet ved opptak vil også i større grad gjøre barnehager til en del av førstelinjetjenesten som kommunen etter annet regelverk er ansvarlig for når det gjelder barn med særskilte behov.

Når vi nærmer oss full behovsdekning, kan det argumenteres med at det er unødvendig å gi ytterligere en gruppe barn rett til prioritet ved opptak. Full dekning er en presumpsjon for at alle får plass. Imidlertid kan de samme argumenter anføres i forhold til denne gruppen som for barn med nedsatt funksjonsevne. Selv med full dekning kan det enkelte steder være større etterspørsel enn tilbud av plasser. Rett til prioritet vil kunne fange opp en gruppe barn i en vanskelig livssituasjon og styrke deres muligheter til å få et barnehagetilbud. Videre vil en rett til prioritet medføre at barnehagen må ta inn barnet uten å kunne vurdere om barnet passer inn eller vil kreve ekstra ressurser. Barnet må likevel tilhøre barnehagens opptakskrets. Departementet peker for øvrig på at noen kommuner allerede har fastsatt opptakskriterier for egne barnehager som gir barn med andre særlige behov rett til prioritet etter barn med nedsatt funksjonsevne.

Departementet foreslo på denne bakgrunn at det gis rett til prioritet til barn som det er fattet vedtak om etter barnevernloven 17. juli 1992 nr. 100 § 4–12, som gjelder vedtak om omsorgsovertakelse eller § 4–4 hvor barnehageplass er innvilget som frivillig hjelpetiltak.

Kommunens ansvar

Kommunen har det praktiske og økonomiske ansvaret for at barn med nedsatt funksjonsevne får plass i barnehage. Opptak av et barn med nedsatt funksjonsevne kan kreve store ressurser, for eksempel ombygging. Kommunen har derfor en viss valgmulighet basert på praktiske og økonomiske hensyn. Barn med store eller sammensatte funksjonsnedsettelse kan ha behov for et mer tverrfaglig og behandlingsrettet tilbud enn det en vanlig barnehage gir. Slike tilbud gis vanligvis i spesialbarnehage eller i egne avdelinger knyttet til ordinære barnehager.

Departementet fant etter en samlet vurdering at kommunen fortsatt bør kunne ta økonomiske og praktiske hensyn når det gjelder hvilken barnehage barnet skal få plass i. Det ble derfor ikke foreslått endringer på dette området. Imidlertid foreslo departementet at kommunen, i tillegg til å ha ansvaret for barn med nedsatt funksjonsevne, også skal ha det praktiske og økonomiske ansvaret for barn som har fortrinnsrett på grunnlag av vedtak etter barnevernloven.

8.6.3 Høringsinstansenes syn

Når det gjelder prioritet ved opptak, er det mange kommuner som allerede praktiserer fortrinnsrett for barn som det er fattet vedtak om etter barnevernloven 17. juli 1992 nr. 100 § 4–12, som gjelder vedtak om omsorgsovertakelse, og § 4–4 hvor barnehageplass er innvilget som frivillig hjelpetiltak. Dette gjelder blant annet *Os kommune* og *Skiptvet kommune*.

Det er flere høringsinstanser som har påpekt at det må klargjøres hvem som skal foreta den sakkyndige vurderingen av barn med nedsatt funksjonsevne.

Flere høringsinstanser har også påpekt at det er positivt at nyttevurderingen for barn med nedsatt funksjonsevne ikke videreføres.

Statens råd for funksjonshemmede uttaler:

«Rådet mener det er viktig at fortrinnsretten til plass i barnehagen for barn med funksjonsnedsettelse fremdeles blir ivaretatt i loven. Rådet er også enig i at denne fortrinnsretten utvides til å gjelde barn det er fattet vedtak om etter barnevernloven. Et godt pedagogisk og sosialt tilrettelagt tilbud i barnehage kan forebygge at barn får problemer senere i livet både i forhold til læring og sosiale relasjoner. Rådet mener det er riktig at det skal foreligge en sakkyndig vurdering når fortrinnsretten for barn med funksjonsnedsettelse søker opptak og fortrinnsretten be-

nyttes, dette for å sikre at folk flest oppfatter behandlingen av søknadene mest mulig rettferdig og riktig.»

Barneombudet støtter departementets vurdering av å oppheve nyttevurderingen og uttaler:

«Barneombudet støtter denne bestemmelsen, så vel for barn med nedsatt funksjonsevne, som for barn det er fattet vedtak om etter lov om barneverntjenester §§ 4–12 og 4–4, 2. og 4. ledd. Barneombudet støtter også departementets syn på at det ikke skal være et vilkår at barnet har nytte av oppholdet, fordi dette ville innebære en forskjellsbehandling av barn. Med klare vilkår for opptakskretsen, ser Barneombudet lovforslaget som en fordel fordi også private barnehagers plikter blir fremhevet.»

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) er enig med *Barneombudet*, men mener foreldrene må få velge hvilken barnehage barnet skal ha plass i. Fra uttalelsen siteres:

«FFO støtter departementets forslag om å videreføre retten til prioritet ved opptak for barn med funksjonshemninger. FFO støtter også departementets forslag om å fjerne kravet om nyttevurdering av oppholdet. Dette er et foreldet krav. All nyere forskning viser at barn har nytte av å gå i barnehage. Det vil oftest alltid være foreldrene som best vurderer om barnet vil profitere på å gå i barnehage, og foreldre til funksjonshemmede barn vil neppe søke opptak hvis de ikke mener at barnet vil ha nytte av oppholdet.

FFO er kritisk til departementets vurdering av at kommunen fortsatt bør kunne ta økonomiske og praktiske hensyn når det gjelder hvilken barnehage barnet skal få plass i. Nærskoleprinsippet er lovfestet i opplæringsloven, ut fra hensynet til barns rett til å gå på skole i nærmiljøet. Dette prinsippet går i loven foran hensynet til kommunens økonomi. FFO mener de samme hensyn bør tas i forhold til barnehage, slik at foreldre kan velge om de heller vil ha plass for barnet i en spesiell barnehage, som ikke er den nærmeste.»

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene, Høgskolen i Sogn og Fjordane og Høgskolen i Nord-Trøndelag mener fortrinnsretten også bør gjelde barn med minoritetsspråklig bakgrunn.

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene uttaler:

«Departementet foreslår at det skal nedfelles rett til prioritet ved opptak for barn med nedsatt funksjonsevne og for barn som det er fattet vedtak om etter lov om barneverntjenester §§ 4–12

og 4–4 annet og fjerde ledd. Departementet påpeker at andre grupper barn kan ha ekstra stort utbytte av en barnehageplass. Spesielt nevnes at mange minoritetsspråklige barn vil ha utbytte av å gå i barnehage både i forhold til barnas sosiale og språklige utvikling. Til tross for dette, mener departementet at barn med minoritetsspråklig bakgrunn ikke bør gis prioritet ved opptak. Departementet begrunner sitt standpunkt med at en slik utvidelse av fortrinnsretten, vil gjøre bestemmelsen både for omfattende og vanskelig å håndheve. Kontaktutvalget er uenig i departementets konklusjon, og mener at barn med minoritetsspråklig bakgrunn, bør være blant de grupper barn som får en lovfestet rett til prioritet ved opptak i barnehage. Dette er i tråd med regjeringens syn i St.meld. nr. 49: Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Her heter det:

«En vesentlig forutsetning for å øke deltakelsen blant barn med innvandrerbakgrunn i barnehage er at alle som søker får et tilbud om plass, og at prisen for en barnehageplass holdes på et akseptabelt nivå.» (St. meld. 49 s. 89)

Kontaktutvalget ser på barnehagedeltagelse som en av de viktigste integrerings- og inkluderingsstiltakene for barn med minoritetsbakgrunn, særlig hvis regjeringens tilskuddsordning for å bedre språkforståelse blant minoritetsspråklige barn i førskolealder, benyttes på en fornuftig måte av kommunene. Prinsipielt mener Kontaktutvalget at fortrinnsretten ved opptak bør gjelde for alle barn med minoritetsspråklig bakgrunn. Imidlertid har Kontaktutvalget en viss forståelse for departementets innvending om at en såpass generell fortrinnsrett vil kunne være vanskelig å håndheve i praksis. Av den grunn foreslår Kontaktutvalget at en lovfesting av prioritet ved opptak til barnehage, bør knyttes til (1) nyankomne familier og (2) alle femåringer med minoritetsbakgrunn som er bostatt i en kommune.

Ad. (1) Nyankomne familier.

Kontaktutvalget mener at denne fortrinnsretten bør gjelde for barn i minoritetsspråklige familier de første fem årene etter første bosetting i en kommune. En slik ordning vil dekke nyankomne familier med minoritetsspråklig bakgrunn og vil bidra til barnets og familiens integrering. I tillegg vil en slik ordning også bidra til å løse problemet knyttet til barnepass for foreldre som deltar i introduksjonsordningen. I de aller fleste tilfeller vil dette også gjelde familier som kommunen får integreringstilskudd for.

(2) Alle femåringer med minoritetsbakgrunn.

Som nevnt ovenfor er det allment akseptert at deltakelse i barnehage er blant de viktigste arenaer for sosial utvikling og språkopplæring for

barn i førskolealder, særlig hvis barnehagen driver bevisst språkstimulering. En av de fem hovedmålene i Utdannings- og forskningsdepartementets strategiplan Likeverdig utdanning i praksis! er «Bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder». For å bidra til oppnåelsen av denne målsetningen mener Kontaktutvalget at alle femåringer med minoritetsspråklig bakgrunn, bør være sikret barnehageplass. I tillegg til å øke muligheten for språkstimulering i året før de begynner på skolen, vil dette også bidra til at barna får mulighet til å etablere sosiale nettverk med norsktalende barn som de sannsynligvis kommer til å begynne i 1. klasse året etter. Kontaktutvalget foreslår derfor at følgende avsnitt føyes til § 13.

Prioritet ved opptak:

Barn i nyankomne familier med minoritetsspråklig bakgrunn har rett til prioritet ved opptak i barnehage de første fem årene etter familiens første bosetting i en kommune. I tillegg har alle femåringer med minoritetsbakgrunn bosatt i kommuner også rett til prioritet ved opptak i barnehage.»

8.6.4 Departementets vurdering etter høringen

På bakgrunn av den brede støtten fra høringsinstanser som har uttalt seg om temaet, opprettholder departementet forslaget om å videreføre fortrinnsretten for barn med nedsatt funksjonsevne og å utvide retten til prioritet til barn som det er fattet vedtak om etter barnevernloven 17. juli 1992 nr. 100 § 4–12, som gjelder vedtak om omsorgsovertakelse eller § 4–4 hvor barnehageplass er innvilget som frivillig hjelpetiltak.

Flere av høringsinstansene er usikre på hvem som skal foreta den sakkyndige vurderingen for å fastslå at barnet har nedsatt funksjonsevne. Med sakkyndig instans mener departementet de faglige instanser og personer som har hatt med barnet å gjøre fra det ble født eller fra det tidspunkt funksjonsnedsettelsen ble oppdaget/diagnostisert. Dette kan for eksempel være lege, helsestasjon eller PP-tjeneste. Den sakkyndige instansen skal vurdere om barnet har en funksjonsnedsettelse som er av en slik karakter at fortrinnsretten utløses.

Departementet har merket seg at noen av høringsinstansene mener at også minoritetsspråklige barn bør få rett til prioritet etter loven. Departementet ser at også andre grupper barn kan ha et ekstra stort utbytte av en barnehageplass. Mange minoritetsspråklige barn vil for eksempel ha nytte av å gå i barnehage, både i forhold til barnas sosiale og

språklige utvikling. Departementet finner imidlertid at en slik utvidelse av fortrinnsretten vil gjøre bestemmelsen for omfattende og dessuten til dels vanskelig å håndheve.

Departementet gjør oppmerksom på at kommunale og private barnehageeiere selvsagt kan gi minoritetsspråklige barn rett til prioritet. Departementet er kjent med at flere kommuner gir minoritetsspråklige barn fortrinnsrett i kommunale barnehager. Departementet gir tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. I 2005 er det bevilget 96 millioner kroner til dette.

8.7 Universell utforming

Universell utforming innebærer at produkter, bygninger og uteområder som er i alminnelig bruk, skal utformes på en slik måte at de kan brukes av alle, uansett funksjonsnedsettelse, og skal kunne brukes på en likestilt måte så langt det er mulig uten spesielle tilpasninger eller hjelpemidler.

Regjeringen Bondevik oppnevnte i 1999 et utvalg (Manneråkutvalget) som fikk i mandat å utrede om funksjonshemmedes rettigheter er tilstrekkelig ivarettatt og foreslå strategier og virkemidler for å fremme funksjonshemmedes deltakelse og likestilling i det norske samfunn. Utvalget la fram sin innstilling i juni 2001 gjennom NOU 2001:22 Fra bruker til borger. Utvalget tok til orde for at såkalt universell utforming skal brukes som strategi for å utforme et samfunn for alle mennesker. Regjeringen har som en oppfølging av dette arbeidet nedsatt et utvalg som skal utrede en styrking av det rettslige vernet mot diskriminering av funksjonshemmede. Utvalget ledes av professor Aslak Syse ved Universitetet i Oslo. Et eget utredningsarbeid skal avklare det rettslige innholdet i begrepet universell utforming. Syse-utvalgets innstilling skal foreligge i mai 2005. Planlovutvalget avga sin utredning til Miljøverndepartementet med forslag til nye planbestemmelser i bygningsloven i NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Regjeringen har også satt ned et bygningslovsutvalg. Bygningslovsutvalget skal foreta en total gjennomgang av bygningslovgivningen. Utvalget skal blant annet vurdere om lovgivningen ivaretar tilgjengelighet for funksjonshemmede på en god nok måte. Arbeidet skal være ferdigstilt sommeren 2005. Regjeringen vil vurdere endringer i lovgivningen på bakgrunn av utvalgenes forslag.

Departementet ga i høringsutkastet uttrykk for at man på et senere tidspunkt vil vurdere om det er grunn til å nedfelle prinsippet om universell utforming i barnehageloven.

Enkelte høringsinstanser har gitt uttrykk for at prinsippet om universell utforming burde bli inntatt som et kvalitetskrav allerede nå i den nye loven, blant annet for å sikre reell frihet med hensyn til barnehagevalg for barn med nedsatt funksjonsevne.

Departementet er opptatt av universell utforming og vil oppmuntre til at det fysiske miljøet, så langt det er praktisk mulig og rimelig, utformes etter prinsippet om universell utforming.

Barnehageloven regulerer først og fremst den pedagogiske virksomheten og barnehagens kvalitative innhold. Loven har ikke regler om utformingen av bygninger da dette reguleres av annet lovverk, blant annet plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 med tilhørende forskrifter. Departementet finner det derfor ikke naturlig på det nåværende tidspunkt å lovfeste krav til universell utforming av barnehager i barnehageloven.

8.8 Forskriftshjemmel for saksbehandlingsregler for opptak i barnehage

8.8.1 Gjeldende rett

Det anses som sikker rett at tildeling av kommunal barnehageplass er en avgjørelse som regnes som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand (lov 10. februar 1967). Dette synspunktet har flere ganger vært lagt til grunn i juridisk teori, av Justisdepartementets lovavdeling og av Sivilombudsmannen. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak kommer følgelig til anvendelse ved opptak i kommunale barnehager.

Definisjonen av enkeltvedtak framgår av forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b:

§ 2. (definisjoner)

I denne lov menes med:

- a) *vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);*
- b) *enkvettvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;*

Taushetsplikt og innsynsrett

Loven definerer hvem som er en «part» i lovens forstand, jf. § 2 første ledd bokstav e. Videre har forvaltningsloven bestemmelser om taushetsplikt, jf. § 13, partens adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. § 18 første ledd, og innskrenkninger i denne retten, jf. § 18 annet ledd og § 19.

I utgangspunktet rammes en del av de opplysningene som gis ved søknad om opptak av taushetspliktreklene i forvaltningsloven § 13. Det framgår imidlertid av § 13 b første ledd nr. 1 at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter. Hva som utgjør «en sak» er derfor av betydning for partens innsynsrett. Som utgangspunkt kan en si at det som inngår i en og samme avgjørelsesprosess utgjør samme sak. Der hvor flere konkurrerer om noe som ikke alle kan få, må alle søkere anses som parter i samme sak. Ved opptak av barn i barnehage er det derfor naturlig å anse samtlige søkere som en del av den samme avgjørelsesprosessen. Søkerne konkurrerer om de tilgjengelige, men ikke tilstrekkelige plassene. På denne bakgrunn må det være riktig å anse samtlige søkere som parter i samme sak. Reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 kan derfor ikke påberopes overfor de øvrige søkere som er parter i samme sak, jf. § 13 b nr. 1. I den grad partene får tilgang til opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter § 13, vil parten være bundet av taushetsplikt etter § 13 b annet ledd første setning. Dette skal parten gjøres oppmerksom på, jf. § 13 b annet ledd annen setning.

Hovedregelen om partenes innsynsrett i sakens dokumenter finnes i forvaltningsloven § 18 første ledd. Etter denne bestemmelsen har parten rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter for så vidt ikke annet framgår av de øvrige bestemmelsene i §§ 18 eller 19. Utgangspunktet er at partene har full innsynsrett i alle sakens dokumenter. Også her må det legges til grunn at alle søkere er parter i samme sak, jf. ovenfor. Partsinnsynsretten gjelder derfor som utgangspunkt så vel partens egen søknad som de øvrige søkeres søknader.

Etter forvaltningsloven § 19 er visse opplysninger unntatt fra partsoffentlighet. Bestemmelsens annet ledd slår fast at en part ikke har krav på å gjøre seg kjent med de opplysninger som gjelder en annen persons helseforhold eller andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre, med mindre det er av vesentlig betydning for parten at han eller hun får tilgang til disse opplysningene. Bestemmelsen legger opp til en avveining mellom motstridende hensyn, behovet for partsoffent-

lighet på den ene side og behovet for hemmeligholdelse på den annen side. Slik systemet med opptakskriterier i mange barnehager fungerer, hvor man blant annet må opplyse om fysiske eller psykiske forhold hos barnet eller andre familiemedlemmer, vil søknadene regelmessig kunne inneholde opplysninger om «en annen persons helseforhold» eller «andre forhold som av særlig grunner ikke bør meddeles videre», jf. forvaltningsloven § 19 annet ledd. Hva som likevel er av så «vesentlig betydning» for parten å få opplysninger om at innsyn ut fra en avveining av de motstridende hensyn likevel bør gis, kan være noe usikkert. Justisdepartementet har tidligere konkludert med at opplysninger om problemer av helsemessig og sosial art i søknader om barnehageplass i nokså stor grad må kunne unntas fra partsinnsyn med hjemmel i forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav a og b. Ved henvendelse til opptaksmyndighetene om innsyn, vil det imidlertid alltid kunne gis generelle opplysninger om for eksempel antall søkere, aldersfordeling på barna, hvordan grupperingen er i forhold til opptakskriteriene og hvor mange barn som skal gis prioritert plass.

Dersom en offentlig opptaksmyndighet avslår anmodning om partsinnsyn, kan parten klage avslaget inn for fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 21.

Begrunnelsesplikt

Enkeltvedtak skal grunngis, jf. forvaltningsloven § 24. Det er imidlertid ikke nødvendig å gi begrunnelse til alle søkere samtidig med vedtaket. Det er tilstrekkelig å gi etterfølgende begrunnelse til dem som ber om det, jf. forvaltningsloven § 24 annet ledd. Etter § 24 tredje ledd kan begrunnelse utelates i den utstrekning begrunnelsen ikke kan gis uten å røpe opplysninger som parten etter § 19 ikke har krav på å bli kjent med. Forvaltningsloven § 25 har nærmere regler om begrunnelsens innhold. Av bestemmelsens tredje ledd framgår:

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i allminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.

Når det gjelder kravet til individualisert begrunnelse, vises det for øvrig til Sivilombudsmannens uttalelse inntatt i årsmeldingen for 1988 side 59, hvor det heter:

«Dette innebærer at opptaksmyndighetene i ettertid for hver enkelt søker må kunne redegjøre

for hvilke hensyn som ble tillagt vekt i positiv og negativ retning. Det må med andre ord kunne gis en saklig, konkret forklaring på at et barn som ikke fikk barnehageplass måtte stå tilbake for dem som ble tildelt plass.»

Supplerende opptak

Forvaltningsloven § 27 bestemmer at det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. Underretningen skal som hovedregel skje skriftlig. Ved avslag på søknad om barnehageplass kan partene kreve en etterfølgende begrunnelse, jf. § 24 annet ledd. I underretningen om vedtaket skal det gis opplysninger om på hvilken måte parten kan bli kjent med begrunnelsen. Det skal videre gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageorgan osv.

Dersom en søker ikke tildeles plass fra det tidspunkt vedkommende på søknaden har angitt som ønsket startdato, må det anses som et avslag på søknaden, uavhengig av om søkerne fortsatt står på søkerliste/venteliste. Avslaget oppfyller definisjonen om å være et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2, og forvaltningens plikt til å underrette om avslaget følger av § 27. Dersom søkeren blir stående på ventelisten, vil hver påfølgende tildeling av plass til en annen innebære et avslag på vedkommendes søknad og utløse underretningsplikt. Det vises til Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2001–1338 vedrørende opptak til kommunale barnehager.

Opptak i private barnehager

Opptak i private barnehager har tradisjonelt ikke vært ansett som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Private barnehager ivaretar imidlertid viktige samfunnsoppgaver og utgiftene dekkes i stor grad av offentlige tilskudd. Etter barnehageloven § 7b *Offentlig tilskudd til private barnehager* skal godkjente barnehager behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd. Med hjemmel i denne bestemmelsen er det ved Kronprinsreg.res. av 19. mars 2004 fastsatt forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd. De private barnehagene forvalter således betydelige offentlige ressurser. Se nærmere om dette under proposisjonens punkt 3.3.

Etter barnehageloven § 7a skal alle godkjente barnehager i kommunen samarbeide om opptak av barn. Det vil imidlertid være opp til den enkelte kommune å avklare forholdet til bedriftsbarnehager gjennom avtaler mellom kommunen og barnehagen. Det følger av § 7a at ved samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehand-

ling av barnehager sikres. I Ot.prp. nr. 76 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager uttalte departementet blant annet under punkt 5.4 at det la til grunn at en samordning av opptak skal bidra til å sikre et godt og rettferdig opptakssystem i kommunene som ivaretar hensynet til mangfold og lokal tilpasning. Fra proposisjonen siteres:

«En samordning av opptak bør føre til at søkerne får en enklere og mer oversiktlig søknadsprosess. En ordning med for eksempel felles informasjon om barnehage tilbudet i kommunen og felles søknadsskjema vil innebære betydelig forenkling for mange brukere. Forutsatt at alle barnehagene som finnes i kommunen blir presentert på en likeverdig og informativ måte, med informasjon om adresse, opptakskrets, åpningstid, pedagogisk innhold mv., legger departementet til grunn at det vil være enklere for brukerne å søke sentralt på ett skjema, fremfor å sende søknader til hver enkelt barnehage.

Samordning vil også kunne gi fordeler for dem som må vente på å få barnehageplass. Ved at det er en samordnet opptaksprosess, bør foreldrene kunne være sikre på at deres barn blir registrert med mulighet for at barnet deres kan bli vurdert hver gang det er en ledig plass i de barnehagene foreldrene har søkt.

(...)

En samordnet opptaksprosess skal sikre at barna i en kommune blir behandlet på en likeverdig måte uansett hvilken barnehage foreldrene ønsker. Dersom foreldre får tilbud om en plass som overhode ikke samsvarer med deres ønsker og behov, kan en vanskelig snakke om likeverdig behandling.

I dag står foreldre i utgangspunktet fritt til å søke plass i den barnehagen de ønsker. En plikt til samordnet opptaksprosess skal ikke føre til at denne valgmuligheten bortfaller.

Det er videre av betydning for brukere som står i kø at det ikke står barnehageplasser tomme i kommunen, og at det ikke er nødvendig at de stadig tar kontakt med barnehageeier for å sikre seg plass hvis det blir ledig.

Departementet legger til grunn at en samordnet opptaksprosess må innebære at foreldrene kan få føre opp hvilken type plass de ønsker for sitt barn, dvs. om de ønsker heltids- eller deltidsplass, eventuelt om de ønsker familiebarnehage eller en barnehage med et alternativt pedagogisk tilbud tilpasset deres behov, dersom det finnes. Det bør så langt det er mulig tas hensyn til foreldrenes ønske om plass i en bestemt barnehage. Med en samordnet opptaksprosess bør det kunne sikres at det enkelte barn bare får tilbud om én plass, slik at både foreldre og barnehageeiere slipper det ekstraar-

beidet som påløper når barnet får tilbud om mer enn en plass.»

8.8.2 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

Et separat høringsutkast om forslag til hjemmel for departementet til i forskrift å fastsette nærmere saksbehandlingsregler for opptak i barnehagen ble sendt på begrenset høring.

I høringsnotatet ble det vist til at flere kommuner har problemer med å gjennomføre et effektivt og hensiktsmessig opptak i tråd med forvaltingsloven. Problemene oppstår hovedsakelig ved de supplerende opptakene i løpet av året. Når en plass blir ledig, er det mest effektivt å tilby plassen umiddelbart til et barn som allerede står på ventelisten eller som melder seg med rett til prioritet. Et tilbud til ett barn vil imidlertid innebære et avslag til samtlige andre barn på ventelisten. Samtlige andre barn skal derfor underrettes og gis rett til partsinnsyn og klageadgang. Dette kan oppleves som arbeidskrevende og lite hensiktsmessig bruk av ressurser, særlig dersom barnehageplassen blir stående tom i lengre tid i påvente av klagebehandling. Departementet mente derfor at det kan være behov for å vurdere å gi nærmere regler som begrenser forvaltningslovens rekkevidde noe i disse tilfellene, herunder eventuelt å begrense kretsen av klageberettigede ved supplerende opptak.

Dersom en søker ved en samordnet opptaksprosess fører opp flere ønsker i prioritert rekkefølge, er det videre et spørsmål om det bør gis klagerett ved hvert enkelt avslag eller bare dersom man får avslag på alle sine prioriterte ønsker. Etter departementets mening kan gode grunner tale for å vurdere omfanget av klageretten nærmere.

Ved krav om partsinnsyn kan det videre være vanskelig å foreta en avveining mellom en søkers behov for innsynsrett i andres søknader og disse søkernes behov for personvern og fortrolighet rundt opplysninger om problemer av helsemessig eller sosial art. Departementet mente derfor det kan være grunn til å vurdere å gi nærmere regler som begrenser partsinnsynsretten noe.

Både kommuner og fylkesmenn har stilt spørsmål om det skal være klagerett ved opptak i de private barnehagene som er med i den samordnede opptaksprosessen. Spørsmålet er i praksis viktig for foreldrenes rettsstilling og for det administrative arbeidet i barnehagen. Om lag halvparten av alle barnehager er privateide. De private barnehagene utfører en viktig og prioritert samfunnsoppgave, og de mottar betydelige offentlige midler. Tildeling av en privat barnehageplass innebærer således en ve-

sentlig tilståelse av offentlige midler. Det offentliges finansiering av virksomheten kan tale for plikt til å følge prinsippene i forvaltningsloven selv om reglene ikke gjelder direkte. De mange foreldre som søker privat barnehageplass kan også hevdes å ha behov for en rettssikkerhetsgaranti i form av en eventuell overprøvingsadgang. Enkelte kommuner har allerede inkludert de private barnehagene i sin klageordning. De private barnehagene er forpliktet til å delta i en samordnet opptaksprosess, og felles saksbehandlingsregler, herunder eventuelle klageregler, kan derfor være naturlig. De private barnehagene skal fortsatt fastsette sin egen opptakskrets, slik at den typiske klagegrunn eventuelt vil være at barnehagen usaklig har fraveket sine opptakskriterier.

Rettssikkerhetshensynet, hensynet til likestilling mellom kommunale og private barnehager og den omfattende støtten til private barnehager talte etter departementets oppfatning for at avgjørelser om opptak i private barnehager regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Hensynet til å gi anvendbare regler for private barnehager av forskjellig størrelse ville etter departementets vurdering kunne ivaretas ved at det for reglene for private barnehager gis hjemmel til å gjøre unntak fra forvaltningsloven kapittel II, III, IV, V, VII og VIII. Departementet foreslo på denne bakgrunn at det innføres en forskriftshjemmel i barnehageloven der det fastsettes at avgjørelser om opptak i barnehager regnes som enkeltvedtak. Departementet gis adgang til i forskrift å fastsette nærmere saksbehandlingsregler om opptak i barnehagene – både for de private og de kommunale. Myndighet til å gi forskrifter som fraviker bestemmelser i loven forutsetter klar lovhjemmel. Departementet foreslo derfor at det uttrykkelig fastslås at departementet i forskrift kan gi utfyllende bestemmelser til og gjøre unntak fra forvaltningsloven kapittel IV – VI. Departementet kan for saker om opptak i private barnehager også gi utfyllende bestemmelser og unntak fra forvaltningsloven kapittel II, III og VIII, dvs. et mer omfattende unntak.

8.8.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene har i hovedsak gitt sin tilslutning til forslaget til forskriftshjemmel for å gi utfyllende bestemmelser til og gjøre unntak fra forvaltningsloven kapittel IV–VI for opptak i kommunale barnehager.

Flere instanser har bemerkninger til spørsmålet om hvorvidt opptak i privat barnehage skal regnes som enkeltvedtak. De kommunale høringsinstansene mener det er en god løsning, mens de

fleste private barnehageorganisasjonene ønsker en annen løsning.

Høringsinstansene har bemerket at forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak er ressurskrevende, spesielt ved supplerende opptak gjennom året. Noen høringsinstanser har også påpekt behovet for å begrense partenes innsynsrett, spesielt der barnehageplasser tildeles barn med rett til prioritet. Enkelte høringsinstanser har også bemerket at klageadgang bør begrenses når det tildeles plass, selv om plassen ikke er i ønsket barnehage. De ikke-kommunale barnehageeierne er opptatt av selv å få fastsette sine opptakskriterier og sin opptakskrets.

KS har vært opptatt av kommunenes problemer med håndhevingen av forvaltningslovens saksbehandlingsregler i lengre tid og uttaler:

«(...) Vi står fast ved vårt tidligere synspunkt om at opptak i barnehager – så vel private som kommunale – ikke bør regnes som enkeltvedtak. Hovedbegrunnelsen er problemene som oppstår ved de supplerende opptakene i løpet av året, og faren for at plasser skal bli stående ledig som følge av klageretten.

Dersom barnehagelovens § 20 blir endret i tråd med departementets forslag – slik at opptak i så vel kommunale som private barnehager skal regnes som enkeltvedtak – støtter KS forslaget om at det innføres en forskriftshjemmel for å kunne gi adgang til å fastsette utfyllende bestemmelser til og gjøre unntak fra de aktuelle regler i forvaltningsloven. På denne måten vil vi kunne oppnå at kommunenes samordnede opptak for kommunale og private barnehager blir mer effektivt og mindre ressurskrevende.»

Rådet for funksjonshemmede uttaler:

«Rådet for funksjonshemmede støtter forslaget som i hovedsak dreier seg om § 20, opptak i barnehage. Det er etter rådets mening viktig at avgjørelse om opptak i barnehage regnes som enkeltvedtak. Det er videre viktig at det presiseres at også opptak i private barnehager skal regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Ovennevnte har stor betydning for alle barn i barnehage, og ikke minst for foreldre til barn med funksjonsnedsettelse. Det har i særlig stor grad betydning for barnas og foreldrenes rettsstilling og dermed for deres rettssikkerhet.»

Oslo kommune støtter departementet i spørsmålet om opptak i kommunale og ikke-kommunale barnehager skal være enkeltvedtak og uttaler:

«I og med at det er kommunene som skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess er det ønskelig fra Oslo kommunes side, og mer over-

siktlig for søkeren, at de samme krav til vedtak ved tildeling av plass gjelder både for kommunale og private barnehager. Det samme synspunktet gjelder for klageadgang for foresatte ved avslag på tildeling av plass ved hovedopptaket.

Oslo kommune støtter også departementets forslag om at det gis mulighet til å gi utfyllende bestemmelser og unntak fra forvaltningslovens bestemmelser. Dette ansees som nødvendig dersom den samordnede opptaksprosessen skal fungere godt.»

Drammen kommune er av den oppfatning at det kun er avgjørelse om avslag som skal regnes som enkeltvedtak og uttaler:

«(...) Drammen kommune er skeptisk til de rettssikkerhetsbetraktninger som ligger i departementets forslag som innebærer en sterkere tilnærming til det som følger av en ordinær forvaltningsmessig behandling (enkeltvedtaksmodellen). Drammen kommune finner at dette kan gi en betydelig merbelastning dersom også positive opptaksvedtak defineres som enkeltvedtak og at alle forvaltningslovens regler da må følges.

Drammen kommune gir sin tilslutning til forslaget dersom det forutsettes at det kun er avgjørelse om avslag på søknad om barnehageplass som skal regnes som enkeltvedtak. Dersom tilbudsbrevet om barnehageplass i en av barnehagene i kommunen også skal utformes som enkeltvedtak, er vi sterkt imot forslaget. Slikt forslag vil ikke legge til rette for funksjonelle og effektive opptaksrutiner og vil heller ikke ha vesentlig betydning for brukernes rettsikkerhet.»

Stord kommune er opptatt av begrensninger for forvaltningslovens rekkevidde ved opptak i barnehage og framholder:

«Slik situasjonen er i dag, greier ikkje kommunen å gjennomføra opptaket fullt ut etter dei krav forvaltningslova gir. Stord kommune meiner det difor kan vera hensiktsmessig at det blir utarbeidd nærare regler i forskriftsform der det vert lagt begrensingar i høve til forvaltningslova si rekkjevidde på ulike område som gjeld opptaket, td. i høve til at foreldre som berre prioriterer einskildbarnehagar ikkje treng få formelt avslag med klagefrist dersom det er blitt tildelt plass i barnehagar dei ikkje har søkt. Eventuell klagebehandling bør generelt ikkje få utsetjande verknad for iverksetjing av vedtak. Dette på grunn av økonomiske konsekvensar for den barnehagen det gjeld og som i så fall må stå med ledig plass.»

Handikappede Barns Foreldreforening er spesielt opptatt av muligheten til å begrense innsynsretten i søknader om barnehageplass og uttaler:

«HBF ser i forhold til innsynsretten forvaltningsloven gir og de unntaksmulighetene for innsyn som finnes i den samme loven, klart de avveiningsproblemene som åpenbarer seg med tanke på søkeres behov og rett til innsyn i andre søknader på den ene siden og søkeres behov og rett til personvern og fortrolighet rundt opplysninger om problemer av helsemessig eller sosial art på den andre siden.

HBF ivaretar interessene til den gruppen som i størst grad vil kunne få fortrinnsrett ved opptak nettopp av helsemessig eller sosial art, og som således har størst behov for vern mot andres innsyn av hensyn til nettopp denne sensitive og fortrolige informasjonen.

HBF vil se med stor bekymring på at et slikt vern ikke blir forskriftsfestet. I ytterste konsekvens vil manglende muligheter for unntak fra forvaltningsloven på dette punktet føre til at foreldre bevisst holder opplysninger av helsemessig og sosial art ute fra søknaden av frykt for at andre kan få tilgang til de. Dette vil igjen kunne ha den svært uheldige konsekvensen at det blir gitt avslag på en barnehageplass som er helt nødvendig og som søkeren i realiteten har krav på.»

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) er kritisk til at opptak i private barnehager skal regnes som enkeltvedtak:

«Aller først vil PBL vise til at langt de fleste private barnehagene allerede i dag har klagebehandlingsregler tilpasset egne opptakskriterier som er mindre omfattende enn forvaltningslovens regler, blant annet for å ivareta grunnleggende prinsipper om forbrukervern. Behovet for forenkling er således ikke et relevant argument for å pålegge private barnehager forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

PBL kan ikke se at det er behov for en slik radikal innskrenkning i den private autonomi i barnehagene som BFD foreslår. Det påpekes prinsipielt at en slik inngripen ikke er vanlig overfor det private næringsliv hvor klageregler utvikles i og av bransjene. Enn videre viser PBL til at både Forbrukerombudet og Forbrukerrådet kan ta opp saker mot private barnehager på vegne av foreldrene.

(...)

PBL mener at det prinsipielt er betenkelig at BFD ønsker en lovhjemmel for å pålegge private sammenslutninger plikter, når innholdet i pliktene ikke kommer klart frem i lovforslaget. Ved å legge innholdet i pliktene i forskrift umu-

liggjør BFD en vurdering av forslaget reelle innhold og konsekvenser. Vi mener derfor at lovteksten må definere og begrense den innskrenkning som private barnehager evt. vil få i sin autonomi.
(...)

Avslutningsvis vil PBL understreke at det er høyst uvanlig å pålegge private aktører å følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Dette gjelder i særlig grad i markeder med et så stort innslag av private aktører som barnehage-sektoren har. Etter PBLs vurdering må det foreligge vektige grunner for at en slik inngripen kan ansees nødvendig og forholdsmessig. Slike grunner foreligger ikke slik vi vurderer bransjen. Private barnehager har i alle år fastsatt og etterlevd sine egne klagerutiner, akkurat som andre private aktører i andre bransjer. Etter hva PBL kjenner til, har ikke dette ført til noen spesielle problemer verken for foreldre eller kommuner.»

Norsk Montessoriforbund (NMF) mener opptak i private barnehager ikke skal regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven og begrunner dette slik:

«NMF er meget kritisk til den delen av høringsforslaget som vil underlegge opptak/avslag på plass i private barnehager som enkeltvedtak i følge forvaltningsloven.

- Det er ikke vanlig å gripe inn overfor privat virksomhet på denne måten. Det rokker ved den grunnleggende friheten som nærer entusiasmen og skaperkraften som er en forutsetning for mye av dagens barnehagedrift.
- Det virker lite hensiktsmessig å forlange at de private barnehager skal underlegges forvaltningsloven. Forvaltningsloven er en lov som styrer offentlig forvaltning og er til for å ivareta folks tillit til offentlige instanser.
- Forslaget vil medføre betydelige økte administrative utgifter. Departementet gir ingen indikasjon på hvordan dette skal finansieres. Maksimumspris på foreldrebetaling begrenser allerede mange private barnehagers muligheter til å opprettholde det faglige nivået som kreves innenfor den enkelte barnehages pedagogiske retningslinjer.
- Vi kan ikke se at det er behov for et så grunnleggende inngrep i de private barnehagers frihet som BM foreslår. De fleste barnehager har allerede i dag klagebehandlingsregler tilpasset egne opptakskriterier som er mer hensiktsmessige og mindre omfattende enn forvaltningslovens regler. Og både Forbrukerombudet og Forbrukerrådet kan ta opp saker mot private barnehager på vegne av foreldrene.»

Organisasjonen for private barnehager i Larvik støtter departementets forslag og uttaler:

«Vi ser det som fornuftig sett fra foreldrenes ståsted at opptak i private barnehager også regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. På den måten sikres mest mulig likeverdig behandling mellom private og kommunale barnehager og foreldrenes rettsstilling.

Når departementet skal utarbeide forskrift som fastsetter nærmere saksbehandlingsregler, blir det viktig å definere og lage retningslinjer som gjør opptaksarbeidet – herunder også løpende opptak, mest mulig hensiktsmessig sett fra foreldrenes synspunkt, men også sett fra et hensiktsmessig, administrativt synspunkt. Dagens system virker arbeidskrevende og lite hensiktsmessig.

Organisasjonen ser det også som svært viktig å opprettholde private barnehagers rett til selv å fastsette sin opptakskrets og opptakskriterier.»

8.8.4 Kommunale barnehager

Kommunale barnehager

Det anses som en etablert rettsoppfatning at opptak i kommunale barnehager regnes som enkeltvedtak. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak kommer følgelig til anvendelse ved behandlingen av søknader om opptak i kommunale barnehager. Det har imidlertid i praksis vist seg at disse reglene har hatt en del uheldige konsekvenser.

Høringsrunden har bekreftet at flere kommuner har problemer med å gjennomføre et effektivt og hensiktsmessig opptak i barnehagene i tråd med forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Forvaltningsloven stiller flere krav til saksbehandlingen som det for mange kommuner kan være vanskelig å forene med et hensiktsmessig opptaksregime. Som nevnt i høringsnotatet oppstår problemene først og fremst i forbindelse med de såkalte supplerende opptakene i løpet av barnehageåret. Det oppleves som uforholdsmessig krevende å måtte underrette samtlige andre søkere og gi rett til dokumentinnsyn og klageadgang når en ledig plass fylles opp. Departementet mener derfor det kan være grunn til å gi nærmere regler som modifiserer forvaltningslovens krav her. De nærmere reglene må ivareta både brukernes behov for rettssikkerhet og hensynet til effektiv ressursutnyttelse. Høringsrunden har videre vist at det kan være behov for å vurdere å gi nærmere regler i forbindelse med omfanget av klageretten ved hovedopptaket. Når en søker i en samordnet opptaksprosess fører

opp flere ønsker i prioritert rekkefølge, er det etter departementets oppfatning grunn til å vurdere om det bør gis klagerett i forhold til enhver prioritet som ikke oppfylles, eller om klageretten bare skal gjelde dersom man får avslag på alle prioriterte ønsker. Også her må hensynet til brukernes rettssikkerhet vurderes opp mot behovet for effektivitet og hensiktsmessig ressursutnyttelse. Som påpekt av Handikappede Barns Foreldreforening, kan avveiningen mellom en søkers behov for innsynsrett i en annen søkers søknad og sistnevntes behov for personvern, være vanskelig. Departementet finner derfor grunn til å vurdere nærmere regler om innsynsrett.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at forvaltningslovens regler for enkeltvedtak i kapittel IV-VI ikke skal gjelde for opptak i kommunale barnehager. Forvaltningslovens øvrige regler vil gjelde og, det vil i forskrift bli fastsatt nærmere saksbehandlingsregler for behandlingen av søknader og avgjørelser om opptak som sikrer brukernes rettssikkerhet og gir den nødvendige legitimitet til opptaksorganet. Departementet mener denne løsningen vil innebære en forenkling av regelverket ved at det i forskrift kan fastsettes saksbehandlingsregler som er bedre tilpasset sektoren. Departementet er opptatt av at foreldrenes rettssikkerhetsgarantier ikke svekkes, samtidig som det legges opp til et effektivt og hensiktsmessig opptak til beste for alle parter. Forskriften vil derfor inneholde regler som ivaretar behovet for betryggende saksbehandlingsregler på dette området. Departementet foreslår at forskriftskompetansen legges til Kongen, og forskriften vil bli sendt på bred alminnelig høring.

Private barnehager

Opptak i private barnehager har tradisjonelt ikke vært ansett som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Som nevnt i høringsnotatet, kan både rettssikkerhetshensyn, hensynet til likestilling mellom private og kommunale barnehager og den omfattende offentlige støtten til private barnehager tale for at forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsgarantier, for eksempel om klagerett, også som et utgangspunkt bør gjelde ved opptak i private barnehager. Praktiske hensyn i forhold til den samordnede opptaksprosessen taler også for likestilling. Dette må imidlertid veies opp mot hensynet til å gi anvendbare regler for private barnehager av forskjellig størrelse. Om lag halvparten av alle barnehager er i dag eid av private aktører. Av Private Barnehagers Landsforbunds 1377 medlemsbarnehager er etter det opplyste ca. 547 små barnehager med færre enn fem ansatte. Mange av forvaltnings-

lovens saksbehandlingsregler er etter departementets mening mindre egnet for små virksomheter. Etter § 1 i offentlighetsloven 19. juni 1970 gjelder loven den virksomhet som drives av forvaltningsorganet når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Tilsvarende må flere av offentlighetslovens bestemmelser anses mindre egnet for små private virksomheter.

Private barnehager fastsetter sin egen opptakskrets og må fastsette de nærmere opptakskriteriene i barnehagens vedtekter. Av hensyn til brukernes rettssikkerhet er det viktig at barnehagen lojalt følger de fastsatte opptaksregler og ikke tar utenforliggende hensyn ved tildeling av barnehageplass. En klagerett vil gi brukerne en viktig rettssikkerhetsgaranti og dessuten gi legitimitet til opptaksmyndigheten.

Departementet er etter en helhetsvurdering kommet til at det mest hensiktsmessige er å legge til grunn at avgjørelser om opptak i private barnehager ikke skal regnes som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, men at det i forskrift gis nærmere regler om behandlingen av søknader og avgjørelser om opptak. Departementet har ved denne vurderingen lagt avgjørende vekt på hensynet til å gi praktisk anvendbare regler for private barnehager av ulik størrelse. Departementet mener rettssikkerhetshensynet kan ivaretas ved at Kongen gis adgang til å fastsette nærmere regler for behandlingen av søknader om opptak i private barnehager. Det offentlige finansiering av virksomheten kan generelt tale for plikt til å følge prinsippene i forvaltningsloven selv om reglene ikke gjelder direkte. I høringsrunden ble det opplyst at flere private barnehager allerede enten er med i kommunens klagesystem eller har egne klagerutiner. En klagerett fastsatt i forskrift antas derfor ikke å ville medføre betydelig merarbeid.

Departementet vil på denne bakgrunn foreslå at avgjørelse om opptak i privat eid barnehage ikke regnes som et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstavene a og b, men at Kongen gis adgang til å gi forskrift om behandlingen av søknader om opptak i slike barnehager.

Offentlige barnehager eid av andre enn kommunen

I tillegg til kommunale og private barnehager finnes det andre offentlige barnehager, eid av stat (94) og fylkeskommune (2). Disse barnehagene er i all hovedsak sykehusbarnehager eid av de statlige helseforetakene. Både forvaltningsloven og offentlig-

hetsloven gjelder i utgangspunktet for den virksomhet som drives av forvaltningsorganer, når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov. Helseforetaksloven 15. juni 2001 nr. 93 § 5 regulerer forvaltningslovens og offentlighetslovens virkeområde for helseforetakene.

Justisdepartementet foretok i 1999 en rettslig vurdering av om opptak i sykehusbarnehager trefes *under utøving av offentlig myndighet* eller om tildeling av barnehageplass måtte regnes som en privatrettslig disposisjon, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Justisdepartementet kom under tvil til at opptak i sykehusbarnehager ikke var å regne som et enkeltvedtak. Ved vurderingen la departementet særlig vekt på at sykehusbarnehagene skilte seg ut fra de øvrige kommunale barnehagene. For å få plass i sykehusbarnehage var det en forutsetning at det forelå et ansettelsesforhold eller annen tilknytning for foreldrene. Departementet mente at sykehusbarnehagen ikke hadde preg av å være en generell samfunnsmessig velferdsordning, men var et ledd i den praktiske tilretteleggingen av arbeidsforholdene ved det aktuelle sykehuset. Likeså bidro arbeidsgiveren med økonomisk støtte utover det statlige tilskuddet. Dette svekket ordnin-

gens offentligrettslige preg og talte for at tildelingen av plass burde ses som et velferdstiltak finansiert av arbeidsgiver, og ikke et samfunnsmessig støttetiltak som innebar utøving av offentlig myndighet. Departementet finner ikke grunn til å endre dette rettslige utgangspunktet for klassifisering av opptak i sykehusbarnehager. Barnehagen må fastsette sin egen opptakskrets, og opptakskriteriene må framgå av vedtektene. Av hensyn til brukernes rettssikkerhet er det viktig at barnehagen lojalt følger de fastsatte opptakskriterier og ikke tar usaklige hensyn. En klagerett vil sikre tilliten til opptaksmyndigheten og være en rettssikkerhetsgaranti for foreldrene. Departementet vil foreslå at Kongen kan fastsette nærmere regler for behandlingen av søknader om opptak i barnehage. Som nevnt over er det avgjørende at brukernes rettssikkerhet ivaretas gjennom betryggende saksbehandlingsregler.

Departementet vil på bakgrunn av høringsrunden fremme følgende lovforslag som et nytt ledd i § 12 *Samordnet opptaksprosess*:

(...)

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

9 Lovens kapittel V: Personalet

9.1 Innledning

I dette kapitlet drøftes barnehagelovens bestemmelser om personalet. Kapitlet omhandler styrere og pedagogiske ledere, utdanningskrav, dispensasjoner fra utdanningskrav, normer for pedagogisk bemanning, etablering av videreutdanning i barnehagepedagogikk for personer med annen pedagogisk utdanning, personale som arbeider i barnehagen på nattid, utlysning av stillinger, politiattest og øvingsopplæring. Bestemmelsene om barnehagens ledelse og øvrige personale foreslås noe justert, jf. forslaget §§ 17 og 18. Departementet foreslår at gjeldende § 20 *Politiattest* videreføres uendret. Gjeldende § 18 *Personale som arbeider i barnehagen på nattid* foreslås flyttes til forskrift, § 19 *Utllysning av stillinger* foreslås ikke videreført mens § 24 *Øvingsopplæring* foreslås videreført i den nye loven.

9.2 Generelt om personalet

Uten et kvalifisert og motivert personale kan ikke barnehagene løse sine mange oppgaver. Det er en alminnelig oppfatning at dagens barnehagepersonale gjør et godt arbeid for barn og foreldre. Barnehagene scorer høyt på målinger av foreldres tilfredshet, og foreldre mener det er viktig og nødvendig at personalet har kunnskap og kompetanse om barn generelt og at de har øye for hvert enkelt barn og familiens behov. Personalet bistår foreldrene i oppdragelsen, gir råd og veiledning og kan samarbeide med og henvise til hjelpeinstanser dersom det er nødvendig. Det er av stor betydning at det er både kvinner og menn i barnehagen. Så langt det er mulig bør barn fra etniske og kulturelle minoriteter også møte personale med samme kulturbakgrunn.

Barnehagepersonalet består i hovedsak av førskolelærere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter. Tidligere var assistentene ofte godt voksne kvinner med erfaring fra arbeid med egne barn. Etter hvert som stadig flere tar videregående utdanning, er det utdannet barne- og ungdomsarbeidere som også har formell kompetanse på barnehagen som omsorgs- og læringsarena og om barns utvik-

ling og læring. Barne- og ungdomsarbeiderne betyr dermed mye for den samlede kompetansen i personalgruppen.

Personalets stabilitet er av stor betydning for barnehagens kvalitet og virksomhetens mulighet for å arbeide systematisk og langsiktig med kvalitetsutvikling. Gode arbeidsvilkår er et viktig grunnlag for de ansattes trivsel, motivasjon, engasjement og mulighet for å utvikle seg i arbeidet. I arbeidsmiljøloven 4. februar 1977 nr. 4, ferieloven 29. april 1988 nr. 21, folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 og i andre lover finnes det en rekke bestemmelser som er ufravikelige og som gjelder alle ansatte i barnehager, uavhengig av eierform.

Av hensyn til barna er det viktig at det er så god personalmessig kvalitet som mulig både i privat og offentlig sektor. Likeverdig økonomisk behandling er et av de overordnede målene for regjeringens barnehagepolitikk, jf. bestemmelsen om offentlige tilskudd til private barnehager. De private barnehagene fikk også i 2004 høyere statstilskudd for å kompensere for lavere kommunal finansiering. Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd trådte i kraft 1. mai 2004. Kommunen fikk gjennom dette et finansieringsansvar overfor de private barnehagene. Kommunen skal som hovedregel dekke kostnader som ikke dekkes av foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd. Etter forskriften om likeverdig behandling har kommunen ikke plikt til å dekke kostnadsvekst som overstiger normal pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren. Dette innebærer at de historiske kostnadene får betydning for størrelsen for det kommunale tilskuddet. Det differensierte statstilskuddet og forskriften som trådte i kraft 1. mai 2004, er derfor bare et første trinn i innfasingen av likeverdig behandling. I budsjettet for 2005 har Stortinget vedtatt en videre innfasing av likeverdig behandling fra 1. august 2005. Skjønnsmidlene er økt med 230 millioner kroner til dette formålet, med en helårsvirkning på om lag 550 millioner kroner. Midlene skal målrettes de private barnehagene som har mottatt minst i offentlig tilskudd til nå. Departementet sendte forslag til endring av forskriften om likeverdig behandling på høring 24. januar 2005 med høringsfrist 7. mars 2005, hvor det foreslås at de private får minst 85 prosent av det som til-

svarende kommunale barnehager i snitt mottar. Høringsuttalelsene og departementets vurdering av disse er inntatt i St.meld. nr. 28 (2004–2005) Om evaluering av maksimalpris i barnehager. Departementet legger til grunn at likeverdig behandling av offentlige og private barnehager vil sette de private barnehagene bedre i stand til å tilby gode lønns- og pensjonsvilkår.

9.3 Styrer/daglig ledelse

9.3.1 Gjeldende rett

Barnehageloven § 16 stiller krav til at hver barnehage skal ha en styrer som har den daglige ledelsen av virksomheten. Departementet har fortolket bestemmelsen i rundskriv Q-0902 og gitt nærmere presiseringer i brev til kommuner og fylkesmenn (september 2001). Med daglig ledelse menes både pedagogisk og administrativ ledelse. Styrerens viktigste oppgave er å være den pedagogisk ansvarlige for innholdet i barnehagen. Loven krever derfor at styreren skal ha utdanning som førskolelærer. Jo større barnehagen er, desto mer tid vil kunne gå med til administrative oppgaver.

Departementet har fortolket gjeldende lovbestemmelse slik at den åpner for en viss grad av fleksibilitet med hensyn til organisering av ledelsen i barnehagen. Unntaksvis kan således flere små barnehager organiseres som en felles virksomhet med én styrer, forutsatt at barnehagens størrelse, den geografiske plassering og tilgangen til kvalifisert personale er tilstrekkelig.

Loven åpner for at flere barnehager kan samordne sine styrerressurser dersom det ikke fører til reduksjon av styrerressursen for den enkelte barnehage. Det må være en viss geografisk nærhet mellom barnehagene, og styrerteamet må ha daglig kontakt og oppfølging av hver barnehage.

Loven åpner unntaksvis for at rektor kan være styrer for barnehagen når barnehage og grunnskole er organisert som én virksomhet. Denne ordningen er særlig aktuell for mindre virksomheter. Bestemmelsen er begrunnet i behovet for fleksible løsninger med den type bosetting vi har i Norge.

9.3.2 Ordningene i Danmark og Sverige

Den svenske skoleloven har i dag ingen bestemmelser om styrer. Den svenske regjeringen foreslår i Prop. 2004/05:11 Kvalitet i förskolan at barnehagen bør ledes av en rektor (for barnehagen) som skal samordne den pedagogiske virksomheten og

at barnehagen bør få samme «behørighets»-regler (kompetansekrav) som skolen har.

For skolens vedkommende er det bestemmelser om rektor som lyder:

För ledningen av utbildningen i skolorna skall det finnas rektorer. Rektorn skall hålla seg förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas.

Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har förvarvat pedagogisk insikt.

I Danmark er det ingen bestemmelser om styrer eller utdanningskrav.

9.3.3 Skolelovgivningen i Norge

Både opplæringslova 17. juli 1998 nr. 61 og friskolelova 4. juli 2003 nr. 84 har bestemmelser om pedagogisk og administrativ ledelse. Bestemmelsene er som følger:

Opplæringslova § 9–1:

Kvar skole skal ha ei forsvarleg, pedagogisk og administrativ leiing.

Opplæringa i skolen skal leiast av rektorar. Rektorane skal halde seg fortrulege med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle verksemda. Den som skal tilsetjast som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar.

Departementet kan etter søknad gjere unntak frå reglane i andre ledd og gi høve til andre måtar å organisere leiinga på.

Friskolelova § 4–1:

Kvar skole skal ha ei forsvarleg, pedagogisk og administrativ leiing.

Skolen skal ha ein dagleg leiar.

9.3.4 Forslagene som ble fremmet i høringsnotatet

Kommunen har etter barnehagereformen fått økt ansvar som barnehagemyndighet. Barnehagens ledelse skal samhandle med kommunen om oppgaver knyttet til økonomi, foreldrebetaling, opptak av barn, tilsyn etc. Dette krever gode administrative kunnskaper og evne til strategisk tenkning og langsiktig planlegging.

Vektleggingen av styrers rolle som øverste pedagogiske ansvarlige er grunnlaget for dagens krav om at styrer skal være utdannet som førskolelærer.

Spørsmålene som ble stilt i høringsnotatet var om det fortsatt både skal være krav om at hver barnehage skal ha en styrer og om vedkommende skal ha utdanning som førskolelærer.

Departementet legger stor vekt på at kommunene selv skal få bestemme hvordan de vil løse sine oppgaver og at brukerne skal ha innflytelse. Departementet mente imidlertid at nasjonale hensyn tilsier at bestemmelser om faglig ledelse av barnehagen er nødvendig for å sikre barn likeverdige pedagogiske tilbud. Departementet viste til de begrunnelser som ble gitt i Ot.prp. nr. 68 (1993–94) Om lov om barnehager (barnehageloven) og til arbeidsgruppens begrunnelser. Barnehagens hovedoppgave er å bistå foreldrene i barnas oppdragelse, omsorg og læring. Både barn og foreldre er brukere av barnehagen. Dagens og morgendagens foreldre vil stille store krav til kvalitet i barnehagen. Departementet mente derfor det er av stor betydning at den pedagogiske virksomheten har en kompetent faglig ledelse som er til stede for barn, foreldre og ansatte. Den faglige lederen skal også inspirere til nytenkning i tråd med samfunnsutviklingen generelt og utviklingen av det småbarnpedagogiske feltet spesielt. Personalledelse stiller krav til daglig tilstedeværelse.

Den faglige lederen må også ha ansvar for planleggingen av det pedagogiske arbeidet, samarbeid med barneverntjeneste, helsestasjon, grunnskole, pedagogisk-psykologisk tjeneste og andre kommunale tjenester barnehagen skal samarbeide med til beste for barn og foreldre.

Erfaringer fra Utviklingsprogrammet for barnehagene (1995–97) og kvalitetssatsingen «Den gode barnehagen» (2001–2003) viser at styreren har en svært viktig rolle i utviklings- og endringsarbeid, og at slikt arbeid er av stor betydning for å opprettholde og utvikle barnehagens kvalitet. Et av hovedmålene for «Den gode barnehagen» var «et kompetent personale».

Departementet mente at den som skal inneha den daglige ledelsen av barnehage må ha nødvendige lederegenskaper. Departementet foreslo imidlertid ikke å lovfeste et slikt krav. Det bør være opp til barnehageeier å vurdere søkerens totale kompetanse og bidra til relevant etter- og videreutdanning.

Departementet viste i høringsnotatet til drøftingene av barnehagens formål og innhold. Forslagene til bestemmelser om innhold tydeliggjør hvilke oppgaver barnehagen skal ha. For å oppfylle disse bestemmelsene må barnehagen ha en leder som har de nødvendige kvalifikasjoner. I likhet med arbeidsgruppen fant departementet at begrepet «styrer» er vel innarbeidet i barnehagesektoren. Depar-

tementet var imidlertid ikke opptatt av hva stillingen kalles, men av at ledelsen skal være godt og forsvarlig ivaretatt.

Departementet var enig med arbeidsgruppen i at den daglige ledelsen må være til stede i barnehagen. Departementet mente likevel at det ikke er nødvendig å lovfeste en slik tilstedeværelse, da det må kunne fortolkes inn under begrepet «daglig ledelse», sammenholdt med de oppgaver som ligger til lederen.

Det er mange administrative funksjoner som skal ivaretas i barnehagen. Dette er funksjoner som kan ivaretas på ulike måter og av personer med ulik kompetanse. Forhold som må tillegges vekt er om barnehageeier har mange barnehager med egen administrasjon, det totale antall barn, opptaksrutiner etc. Uansett bør den administrative ledelsen være forsvarlig, og departementet mente at kravet til forsvarlighet bør nedfelles i loven.

Departementet viste til at mange kommuner nå er organisert etter det såkalte tonivåsystemet, som innebærer at kommunal myndighet er delegert til virksomhetsnivå. Dette skjer også i barnehagene. Ved slik delegasjon er det viktig at det er tydelig hva som er delegert ansvar som barnehagemyndighet og hva som er administrative eieroppgaver.

Departementet mente at barnehagen må ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse og at barnehagen skal ha en daglig leder. Departementet foreslo at dette lovfestet. Departementet ba særskilt om høringsinstansenes syn på spørsmålet om det fortsatt bør være krav om førskolelærerutdanning for leder og skisserte to alternativer:

- A) Krav om forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse
- B) Videreføring av dagens utdanningskrav

A) Krav om forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse

Barnehageeier har ansvar for at barnehagen ledes i samsvar med barnehageloven med forskrifter. Barnehager er organisert på ulike måter. Noen er store enheter, andre små. Eieren må ved dette alternativet i hvert enkelt tilfelle vurdere hva som er en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Som tilsynsmyndighet må også kommunen se til at disse kravene er oppfylt. Når eier skal ansette daglig leder, må det foretas en samlet vurdering av hvilken søker som er best i stand til å ivareta den daglige ledelsen av barnehagen. Denne løsningen vil gi kommuner og private eiere frihet til å ansette ledere i samsvar med lokale behov og prioriteringer.

Dersom kravet om førskolelærerutdanning for daglig leder ikke videreføres, ville gjeldende be-

stemmelse i § 16 tredje ledd om at rektor kan være styrer for barnehagen når barnehage og skole er organisert som én enhet, bli overflødig.

Dersom utdanningskravet ikke blir videreført, ville det heller ikke være behov for bestemmelser om dispensasjoner fra utdanningskravet. Dette forslaget innebar dermed også administrative forenklinger.

B) Videreføring av dagens utdanningskrav

Dette alternativet er i tråd med kvalitetsgruppens innstilling. Et krav om at daglig leder/styrer skal ha utdanning som førskolelærer vil bidra til å sikre at barnehagen har barnehagepedagogisk kompetanse i ledelsen.

Gjeldende bestemmelse i § 16 tredje ledd om at rektor kan være styrer for barnehagen når barnehage og skole er organisert som én enhet, bør videreføres hvis utdanningskravet blir opprettholdt. Dette er en ordning som kan egne seg godt i små samfunn. Departementet har fortolket bestemmelsen slik at den bør kunne gjelde der barnehagebarn og grunnskolebarn «bare utgjør noen få titalls barn» (Q-0902). Departementet mente det burde gå fram av selve bestemmelsen at denne ordningen bare gjelder mindre enheter.

Hvis utdanningskravet for styrer skal opprettholdes, mente departementet at det fortsatt ville være behov for en bestemmelse om dispensasjoner fra utdanningskravet. Departementet foreslo imidlertid like regler for alle typer dispensasjoner fra utdanningskravet. Spørsmålet om dispensasjoner fra utdanningskravet er drøftet nærmere i punkt 9.4 og 9.6.

9.3.5 Høringsinstansenes syn

Et stort flertall av høringsinstansene, som *Barneombudet*, *Det utdanningsvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Oslo*, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*, *Norsk Forbund for Utviklingshemmede*, *Sametinget*, 13 høgskoler, 17 av 18 fylkesmenn og 215 av 244 kommuner (ca. 88 prosent), herunder Bergen, Trondheim og Kristiansand, støtter departementets forslag B som sier at loven fortsatt bør ha krav om at lederen/styreren skal ha utdanning som førskolelærer. Høringsinstansene viser til departementets egen drøfting av ledelse i barnehagen og mener at krav til kompetanse er et av statens bidrag til sikring av kvalitet. De peker på ledelse av barnehagen som pedagogisk organisasjon, ledelse av barnehagen som en lærende organisasjon, hensynet til barn med særskilte behov og styrers rolle som personalleder i faglig arbeid.

Fylkesmannen i Hordaland uttaler:

«Fylkesmannen ser at førskolelærerutdanningen alene ikke nødvendigvis gir tilstrekkelig kompetanse for alle oppgavene som tilfaller en styrer. Likevel vil en videreføring av utdanningskravet for styrere understreke at barnehagens basisoppgaver er og skal være omsorg og læring, og at pedagogisk kunnskap må ligge til grunn for hele barnehagens virksomhet. Fylkesmannen går derfor inn for alternativ B, en videreføring av utdanningskravet til styrer».

Utdanningsforbundet uttaler:

«For å oppfylle barnehagens pedagogiske mandat, må styrer også lede virksomheten som en lærende organisasjon. Styrers oppgaver som personalleder i det faglige arbeidet er vesentlig. Styrer må skape rom for at personalet har tid til felles refleksjon, til læring og til utvikling. Et felles ideologisk ståsted er viktig for å lykkes i arbeidet med barna.»

Private Barnehagers Landsforbund mener at barnehagen skal ha en daglig leder og

«har den daglige lederen ikke førskolelærerutdanning, skal den som tillegges ansvaret for barnehagens pedagogiske innhold, ha slik utdanning».

Sametinget mener det er viktig at barnehagen ledes av pedagogisk personale, helst en førskolelærer.

Flertallet av høringsinstansene viser videre til at betegnelsen «styrer» er vel innarbeidet i sektoren og bør videreføres, da «daglig leder» ikke sier noe om hvilken type virksomhet man er leder for. Utdanningsforbundet viser til at opplæringsloven fortsatt bruker begrepet «rektor», som er vel innarbeidet i skolen.

KS og 21 kommuner, herunder Oslo, Stavanger og Ålesund, støtter forslag A om at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, men at det ikke skal være noe utdanningskrav. KS uttaler:

«Ved vurdering av hvilke krav som skal kunne settes til leder i barnehage, er det KS' oppfatning nødvendig å vektlegge ulike sider i lederfunksjonen – ikke bare den pedagogiske. Også kompetanse på områdene administrasjon og økonomi samt evne til planlegging og strategisk tenkning vil være viktige egenskaper for en som skal lede morgendagens barnehage. Derfor mener KS at det ikke lenger bør være krav om at leder må være førskolelærer. Det bør isteden være opp til eier av barnehagen å vurdere hvilken faglig kompetanse det må kreves av leder. Lovtekstens alternativ A – der det kreves at

barnehagen skal ha en «forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse» og en «daglig leder» – gir etter KS' mening den beste muligheten til å kunne velge leder ut fra en samlet vurdering av utdanning, erfaring og lederegenskaper.»

Drammen kommune uttaler at det ikke bør være noen bestemmelser om ledelse og mener kommunelovens bestemmelser er tilstrekkelige.

Bergen kommune mener at bestemmelsen om at rektor kan være styrer for barnehager også bør gjelde for større enheter og «presiserer at barnehageloven må gi rom for nye samarbeidsformer mellom barnehage og skole i storbyer, slik at ledig areal kan utnyttes på en hensiktsmessig måte for å etablere helhetlige oppvekstmiljø.»

Et mindre antall høringsinstanser, herunder *Utdanningsforbundet*, mener at dagens bestemmelse om at rektor kan være styrer for mindre enheter ikke bør videreføres, men at slike enheter bør ledes av et lederteam bestående av styrer og rektor.

Høringsinstansene slutter seg i hovedsak til forslaget om at barnehageloven i tillegg til utdanningskravet bør ha en bestemmelse om at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

9.3.6 Departementets vurdering etter høringen

Departementet har merket seg at et meget stort flertall av høringsinstansene støtter forslaget om at barnehageloven må ha en bestemmelse om at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Likeledes er det flertall for forslaget om at hver barnehage må ha en daglig leder. Departementet mener høringsrunden bekrefter viktigheten av en fortsatt sterk satsing på å styrke den faglige kompetansen i barnehagen. Barnehagens leder må derfor ha den nødvendige lederkompetanse.

Et flertall av høringsinstansene ønsker for øvrig å videreføre betegnelsen «styrer». Enhver virksomhet må ledes, og styrerbetegnelsen har vært brukt i barnehagesektoren i alle år. Den er så å si en del av barnehagens identitet. Departementet foreslår på denne bakgrunn å videreføre betegnelsen styrer.

Departementet ser behov for å klargjøre hva som legges i begrepet «hver barnehage» i forslaget til styrerbestemmelse. Flere bestemmelser i barnehageloven bruker begrepene «hver barnehage» og «barnehagen».

I dagens fortolkning av bestemmelsene om familiebarnehager står det at en familiebarnehage er organisert annerledes enn en ordinær barnehage

fordi de enkelte hjemmene i familiebarnehagen «kan ligge i en viss geografisk avstand fra hverandre.» I motsetning til en familiebarnehage, må en ordinær barnehage ha lokaler som ligger i nærheten av hverandre. Begrepet «hver barnehage» er derfor en lokal enhet som driver pedagogisk virksomhet for barn under opplæringspliktig alder.

Med begrepet «daglig ledelse» må en se på hvilke oppgaver som er lagt til styrer som leder av virksomheten, fordi dette viser hvilket formål daglig ledelse skal ha. Styrerens oppgaver ble definert i Ot. prp. nr. 68 (1993–94) Om lov om barnehager (barnehageloven) s. 28 følgende:

«Styrer representerer barnehagens eier. Styreren har ansvar for å lede den samlede personalgruppen. Hun/han skal sørge for at det samlede pedagogteamet arbeider på en måte som gir alle barnehagens barn de beste utviklingsmuligheter. Styreren skal sørge for at samarbeidet med barnehagens øvrige personale og andre institusjoner og instanser fungerer bra. Styreren har også ansvar for at rammeplanen og dens intensjoner nedfeller seg både i årsplanen og i barnehagens hverdag.»

Styreren er en sentral person i barnehagens virksomhet. En del oppgaver som arbeid med budsjett, regnskap og opptak må ikke fysisk utføres i barnehagen. Det må heller ikke forberedelser til møter, samtaler og pedagogisk planlegging. Andre sider av styreroppgavene er derimot nært knyttet til personalet og de ansattes arbeid med barna. Slike oppgaver gjelder initiativ, tiltak og oppfølging i forbindelse med pedagogisk arbeid/prosjekter og vil være avhengig av samtale, kontakt, veiledning og tilstedeværelse i barnehagen. Erfaringer, blant annet fra Utviklingsprogrammet for barnehagene, viser at styreren har en svært viktig rolle i utviklings- og endringsarbeid i barnehagen. Slikt arbeid er derfor av stor betydning for å opprettholde og utvikle barnehagens kvalitet. Departementet minner her om målet for kvalitetssatsingen «Den gode barnehagen». Det er videre styrerens hovedansvar å legge til rette for et godt og utviklende arbeidsklima/arbeidsmiljø. Styreren må i tillegg være tilgjengelig for foreldre. Alle ansatte må ha en fast personalleder å forholde seg til.

Det som er sagt om styrerens oppgaver tilsier at han/hun daglig bør være mest mulig til stede i barnehagen. Tidligere forarbeider til loven, reelle hensyn og høringsinstansenes syn peker til sammen helt entydig i retning av at hver lokale enhet må ha en styrer.

Etter departementets mening kan barnehageloven gi barnehagen en viss grad av fleksibilitet med

hensyn til organiseringen av den daglig ledelse. Det kan i enkelte tilfeller være behov for at flere barnehager samler sine styrerressurser, for eksempel i et lederteam. Departementet forutsetter at en slik samordning ikke fører til reduksjon av styrerressursene for den enkelte barnehage. Kommunen må ved godkjenning og tilsyn foreta en totalvurdering av hvorvidt de barnehager som velger å samordne styrerressurser fortsatt oppfyller kravene som stilles til barnehagedrift i barnehageloven.

Departementet mener videre at det unntaksvis i enkelte spesielle tilfeller kan være positivt at flere små barnehager organiseres som én virksomhet med én styrer. Ved vurderingen er det naturlig å legge vekt på barnehagens størrelse etter en eventuell sammenslåing, barnehagens geografiske plassering i forhold til hverandre og tilgangen til kvalifisert personale. Som illustrasjon kan nevnes at dersom virksomheten blir for stor og/eller dersom virksomhetens ulike deler ligger langt fra hverandre, vil styrer vanskelig kunne utføre de oppgavene han/hun er tillagt etter loven. Dersom det er vanskelig å få tak i kvalifisert personale, kan det imidlertid være hensiktsmessig å la en kvalifisert styrer håndtere flere små barnehager. En slik løsning kan også gi et bredere fagmiljø for barnehagepersonalet totalt sett. Kommunen må i forbindelse med godkjenning og tilsyn foreta en totalvurdering av hvorvidt virksomheten oppfyller kravene som stilles til barnehagedrift i barnehageloven.

Departementet har merket seg at et stort flertall av høringsinstansene, faginstansene, fylkesmenne og et stort antall kommuner, ønsker å opprettholde kravet om førskolelærerutdanning for styrer. Departementet vil derfor foreslå at dette kravet videreføres. Et mangelfullt barnehagetilbud kan få negative kortsiktige og langsiktige konsekvenser for det enkelte barn. Barnehagens styrer har et særlig ansvar for samarbeidet med kommunale instanser som skal bidra til at barn som lever i utsatte livssituasjoner eller har nedsatt funksjonsevne får et tilbud som bidrar til best mulig oppvekst og utvikling. Regjeringen har som mål å sikre et likeverdig barnehagetilbud til alle barn, noe som taler for en nasjonal kvalitetsbestemmelse. Et krav til styrer slik departementet her skisserer, vil imøtekomme dette behovet. Erfaringer både fra Utviklingsprogrammet for barnehagene og den treårige kvalitets-satsingen viser at styrerens rolle er av uvurderlig betydning i videreutviklingen av barnehagen som pedagogisk institusjon til beste for barn og foreldre.

Styrerfunksjonen kan sammenfattes i fire hovedoppgaver:

- lede pedagogisk virksomhet

- utøve personalansvar
- utføre administrative oppgaver
- samhandle med den kommunale barnehagemyndigheten.

Barnehagens styrer (daglige leder) er leder av hele barnehagen, stor eller liten. Lederskap dreier seg om

- å ta ansvar for at barnehagens mål og rammer er klarlagt
- at det utvikles en felles forståelse av målene blant medarbeiderne og for de resultatene som bør skapes
- at resultatene følges opp slik at man på en best mulig måte sikrer måloppnåelse
- at man initierer og gjennomfører nødvendige endringsprosesser slik at man på en bedre måte kan møte barns og foreldres behov.

Barnehagens mål og rammer er gitt gjennom barnehagelov, rammeplan, eierens eventuelle lokale tilpasning til denne, barnehagens årsplan, personale og budsjett. Rammeplanen angir mål den enkelte barnehage skal arbeide i retning av, ikke resultatmål for det enkelte barn. Gjennom prosessene med årsplanlegging og vurdering medvirker både barn og foreldre. Som personalleder må styreren sørge for at alle de ansatte i barnehagen forstår hva som er virksomhetens mål og hvordan hver enkelt kan bidra med sin kunnskap og kompetanse for at målene skal nås.

Styreren er arbeidsleder for den samlede personalgruppen, der mange av de ansatte ikke har pedagogisk utdanning. Styreren skal inspirere til nytenkning i tråd med samfunnsutviklingen generelt og det småbarnspedagogiske feltet spesielt. Styreren skal ha et faglig samarbeid med og være administrativt bindeledd til instanser i kommunen som helsestasjon, barneverntjeneste, pedagogisk-psykologisk tjeneste og skole.

Departementet har nøye vurdert innsigelsene enkelte høringsinstanser har kommet med mot å videreføre kravet til førskolelærerutdanning for styreren. Departementet har konkludert med at det ikke er tilrådelig å fjerne kravet om førskolelærerutdanning. Departementet mener imidlertid det bør åpnes for at også *andre høyskoleutdanninger som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse*, skal være relevant for styrerstillinger. Dermed vil kommunene og andre eiere ha noe større fleksibilitet, samtidig som de grunnleggende kvalitetshensyn ivaretas.

Når departementet foreslår at også andre høyskoleutdanninger som gir pedagogisk og barnefaglig kompetanse kvalifiserer for styrerstillinger, er det ikke nødvendig å videreføre bestemmelsen om

at rektor kan være styrer der barnehage og skole er organisert som én enhet. Departementet legger til grunn at rektor som hovedregel vil ha slik kompetanse og dermed også kan være styrer. Felles organisering av skole og barnehage som en mindre virksomhet kan være en god løsning i områder der barnehagebarn og skolebarn til sammen bare utgjør noen få titalls barn.

9.4 Barnehagens øvrige personale

9.4.1 Gjeldende rett

Barnehageloven § 17 har i dag krav om utdanning som førskolelærer for pedagogiske ledere. For bemanningen for øvrig stilles ingen formelle utdanningskrav, men det kreves at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Bestemmelsens andre ledd gir departementet adgang til å gi forskrifter om dispensasjoner fra utdanningskravet og om pedagogisk bemanning. Departementet har fastsatt forskrift om pedagogisk bemanning av 1. desember 1995 og forskrift om midlertidig og varig dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder av samme dato, jf. punkt 9.6.

I forskrift om familiebarnehager § 3 (forskrift gitt 1. desember 1995 med hjemmel i barnehageloven § 14) er det fastsatt at det skal være maksimalt 30 barn per førskolelærer og at en assistent kan ha ansvar for inntil fem barn når flertallet av barna er over tre år.

Departementet har fortolket bestemmelsene i rundskriv Q-0902 om lov om barnehager med forskrifter. Bestemmelsene skal bidra til å sikre kvaliteten i barnas barnehagetilbud. For å sikre at tilbudet holder pedagogisk mål, er det stilt krav om førskolelærerutdanning for de pedagogiske lederne på samme måte som for styrerne. I familiebarnehagene skal assistentene ha veiledning av førskolelærer.

Det er barnehageeier som har ansvar for at den totale bemanningen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Hva som er tilstrekkelig, må vurderes ut fra antall barn og deres behov. Med «tilfredsstillende pedagogisk virksomhet» menes at barnehagen skal drives i samsvar med formålsbestemmelsen og rammeplanen.

9.4.2 Bestemmelser i norsk skolelovgivning

Opplæringslova 17. juli 1998 nr. 61 § 10–1 lyder:

Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha re-

levant fagleg og pedagogisk kompetanse. Departementet gir nærmare forskrifter om krav til utdanning og praksis for den som skal tilsetjast i undervisningsstillinger på ulike klasseteg og i ulike skoleslag.

Friskolelova 4. juli 2003 nr. 84 § 4–2 om kompetansekrav til undervisningspersonalet viser til kravene i opplæringslova.

9.4.3 Svensk og dansk rett

I Sverige gjelder følgende bestemmelse om personale:

För bedrivande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall det finnas personal med: sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

I kvalitetsproposisjonen (Prop. 2004/05:11) er det foreslått de samme såkalte «behörighets»-regler (kompetansekrav) som skolen har (lærere med lærereksamen bør ha et overordnet ansvar for barns utvikling og læring og ut over dette kan det finnes annet kompetent personale).

I Danmark er det ingen bestemmelser om personalet, men loven sier hva «dagtilbudene» skal gi barna i form av omsorg og pedagogisk tilbud, herunder bestemmelser om at det skal utarbeides pedagogiske læreplaner i hver barnehage.

9.4.4 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

Departementet mente begrepet «pedagogisk leder» kunne oppfattes som et krav om bestemte stillinger. Departementet fant det ikke naturlig å lovfeste stillingskategorier på den måten. Departementet mente at det ikke i seg selv er grunnlag for å ha krav om at en barnehage skal ha stillinger for pedagogiske ledere, men at selve førskolelærerkompetansen fortsatt er og vil være viktig i barnehagene.

Departementet viste til at både FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 3 og Europarådets rekommandasjon om barnehager (Rec(2002)8) forutsetter utdannet personale. Departementet viste også til forslaget om lovfesting av barns rett til medvirkning i barnehagen. For at denne medvirkningen skal kunne realiseres til beste for barna, må personalet ha evne til å være lydhøre overfor og utvikle et godt samspill med barn. Videre er barnehagens generelle forebyggende aspekt viktig. Tidlig hjelp er dobbelt hjelp. Et kompetent personale kan bidra til at barns vansker kan løses i en pedagogisk sam-

menheng og eventuelt i samarbeid med instanser som helsestasjon, PPT og barneverntjeneste. Departementet mente ikke at alle ansatte bør ha høyere utdanning. De ansatte bør imidlertid ha kunnskaper om barn og barns utvikling og læring. Kunnskap kan tilegnes på flere måter. Det er barnehageeiers ansvar at barnehagens totale bemanning kan ivareta de oppgaver barnehagen har.

Departementet ønsket en bred og allsidig belysning av spørsmålet om utdanningskrav til det øvrige personalet i barnehagen. Det lå ingen NOU eller lignende til grunn for høringsutkastet, og departementet ønsket å benytte høringen til å styrke beslutningsgrunnlaget for proposisjonen. Departementet omtalte derfor fire alternative forslag med hensyn til utdanningskravet. Forslagene A, B og C innebar krav om at bemanningen skal bestå av førskolelærere og annet personale. Forslag D innebar et generelt krav om at bemanningen skal være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, det vil si at kommunen selv kunne definere de nærmere kompetansekrav.

9.4.5 Høringsinstansenes syn

De aller fleste høringsinstansene, herunder *Landsorganisasjonen*, *Barneombudet*, *Sametinget*, *Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene*, *Kirkerådet*, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*, *Norsk Forbund for Utviklingshemmede*, *Handikappede Barns Foreldreforening*, *Likestillingsombudet*, *Utdanningsforbundet*, *Statens råd for funksjonshemmede*, *Norges Bygdekvinnelag* og *høgskolene* som utdanner førskolelærere, mener at barnehageloven fortsatt må ha et lovfestet krav om at det skal være førskolelærere i barnehagen. Instansene viser til de drøftinger og begrunnelser arbeidsgruppen for kvalitet og departementet selv har og til OECDs påpekning av den lave pedagogdekningen i barnehagene. Mange viser til at den nye bestemmelsen om barns rett til medvirkning stiller krav til personalets kompetanse. *Private Barnehagers Landsforbund* sier ikke at det må være et utdanningskrav, men at «norm for pedagogtetthet fastsettes i forskrift», dette forutsetter utdannede pedagoger. Samtlige 18 fylkesmenn mener at utdanningskravet bør opprettholdes, det samme mener også 232 av 244 kommuner, herunder storbyene Bergen, Drammen, Oslo, Trondheim, Tromsø og Kristiansand.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler:

«Den generelle samfunnsutviklingen stiller større krav til kvalitet, planlegging, dokumentasjon, systematikk og evaluering. Dette gjelder også for barnehagene. Vi ser at foreldrenes

medvirkning stiller stadig større krav til innholdet i barnehagene. Ved full behovsdekning vil foreldre ha stor innvirkning på valg av barnehage. For å imøtekomme foreldrenes krav og de kommende generasjoners grunnleggende ferdigheter er det grunn til å styrke kompetansen til personalet.»

Bergen kommune «er opptatt av høy kvalitet i barnehagene og ønsker at det fortsatt skal være krav om at det tilsettes førskolelærere i barnehagene». *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*, *Norsk Forbund for Utviklingshemmede* og *Universitetet i Oslo*, *Det utdanningsvitenskapelige fakultet* mener at en lovfesting av pedagogisk bemanning er viktig for barn med nedsatt funksjonsevne. *Utdanningsforbundet* mener både utdanningskravet og betegnelsen «pedagogisk leder» må opprettholdes. *Utdanningsforbundet* mener at begrepet «pedagogisk leder» i like stor grad betegner en *funksjon* som en bestemt stillingskategori:

«Det må være et viktig mål for departementet å sørge for at barnehagene opprettholder denne funksjonen. Lederbegrepet setter også navn på et spesielt ansvar som denne gruppen har for ledelse både av en barnegruppe og annet personale.»

Norges Bygdekvinnelag (NBK)

«er opptatt av at barnehagen skal være en trygg opplæringsarena og ikke et oppbevaringssted. Og for å sikre kvalitet og oppfølging av barnas individuelle behov trenger barnehagens ledere og ansatte pedagogisk fagkompetanse. De siste ukers overskrifter i media har fokusert på norske barns svake kunnskapsnivå sammenlignet med andre barn i Europa. NBK stiller derfor et spørsmålstegn ved at BFD løsner på kravet om førskolepedagogikk i barnehagene, når Utdannings- og forskningsdepartementet ser behovet for å styrke lærerkompetansen i skolen.»

KS uttaler:

«KS er enig i departementets vurdering om at «pedagogisk leder» i barnehagen kan oppfattes som et krav om bestemte stillinger, og at det ikke er nødvendig å lovfeste stillingskategorier slik dagens barnehagelov gjør.»

KS ønsker ikke noe utdanningskrav, men «ser det som viktig at reglene om personalet og bemanningen i barnehagene er utformet på en måte som gir kommunene den nødvendige fleksibilitet.»

KS får støtte av et mindretall på 10 kommuner.

Landsorganisasjonen mener departementet har lagt for liten vekt på å omtale barnehagens øvrige personale:

«Vi beklager derfor at det er lagt svært liten vekt på både assistentene og barne- og ungdomsarbeiderfaget. Det er oppsiktsvekkende at barne- og ungdomsarbeideren ikke er nevnt i høringen. I den gode barnehagen er det både assistenter, fagarbeidere og førskolelærere. En bredde i personalets kompetanse, erfarings- og yrkesmessige bakgrunn vil øke barnehagenes mulighet til å fylle deres viktige samfunnsmessige rolle.»

9.4.6 Departementets vurdering etter høringen

Departementet har merket seg at et overveldende flertall blant høringsinstansene støtter forslaget om at det fortsatt bør være et lovfestet krav om førskolelærere i barnehagene. Departementet vil derfor foreslå at dette kravet videreføres.

Departementet vil peke på at både forslaget til innholdsbestemmelse (§2) og barns rett til medvirkning (§3) forutsetter at det i barnehagen finnes faglig kompetanse på barns utvikling og læring individuelt og i grupper. Den nødvendige kompetansen forvaltes av førskolelærere, evt. av personer med annen pedagogisk utdanning på høghskolenivå og videreutdanning i barnehagepedagogikk, jf. punkt 9.5.

I det moderne kunnskapssamfunn, kjennetegnet av høyt utdanningsnivå blant foreldrene, finnes det store forventninger til hva barnehagen skal tilby. Barns trivsel og læring står i sentrum. Et kompetent personale med adekvat utdanning er den beste garanti for et barnehagetilbud i pakt med framtidens krav, livslang læring i vid forstand og en god overgang til skolestart. Departementet er enig i at også andre yrkesgrupper enn førskolelærerne er viktige for barnehagens kvalitet. Departementet mener at særlig barne- og ungdomsarbeiderne har viktige oppgaver i barnehagen og bidrar til barnehagens samlede kvalitet. Departementet mener imidlertid at det ikke er behov for å foreslå egne lovbestemmelser om disse gruppene.

For barn som opplever omsorgssvikt er barnehagen spesielt viktig. Barnehagens *forebyggende* funksjon får økende betydning i dagens samfunn. For å kunne avdekke omsorgssvikt og gi barn i utsatte livssituasjoner og deres foreldre oppfølging, er det nødvendig å ha et personale som har fått profesjonell opplæring i håndtering av slike vanskelige og ømtålige oppgaver.

Det økende behovet for integrering av barn med ulik etnisk bakgrunn, språk og kultur skjerper kravene til personalets kompetanse. Førskolelærerutdanning sikrer kunnskap om barns utvikling og

muligheter for læring. Gode pedagogiske tilbud er viktig for alle barn og særlig for barn med svak sosioøkonomisk bakgrunn eller minoritetsbakgrunn. I et kunnskapssamfunn, der veien til arbeidslivet i enda større grad enn før går gjennom utdanning, blir det ekstra viktig at barn med minoritetsbakgrunn får en god start i form av en barnehage som kan gi dem mulighet for å tilegne seg det norske språket og våre kulturelle og sosiale koder. Barnehagen er en unik arena for integrering – forutsatt at det finnes utdannet personale.

Personalets kunnskaper og kompetanse er også svært viktig for at barn med nedsatt funksjonsevne skal få støtte til å utvikle sine muligheter i samhandling med andre barn. Førskolelærerutdanningen gir god innføring i arbeid med barn individuelt og i grupper, og personalet må ha kunnskaper for å kunne medvirke til en god og konstruktiv samhandling med og i barnegruppen.

Departementet vil også påpeke at internasjonal forskning viser at personalets kompetanse er den viktigste kvalitetsfaktoren i barnehagene, og at denne kompetansen er en nøkkelfaktor for barn som av ulike årsaker står i fare for å falle utenfor.

Departementet har registrert at flere høringsinstanser mener at begrepet «pedagogisk leder» bør videreføres. Betegnelsen «pedagogisk leder» ble innført i 1996 og er etter det departementet kjenner til et innarbeidet begrep som også betegner en viktig funksjon i barnehagen. På bakgrunn av det som er framkommet under høringsrunden, vil departementet foreslå at begrepet «pedagogisk leder» videreføres i den nye bestemmelsen om barnehagens øvrige personale.

9.5 Videreutdanning i barnehagepedagogikk for personer med annen treårig pedagogisk utdanning som grunnlag for arbeid i barnehagene på lik linje med førskolelærere

9.5.1 Gjeldende rett

I dag er det bare personer som har utdanning som førskolelærere som kan arbeide som pedagogiske ledere i barnehager.

9.5.2 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

I St. meld. nr. 30 (2003–2004) Kultur for læring foreslo Utdannings- og forskningsdepartementet at det legges til rette for at allmennlærere gjennom å

utvide sin formelle kompetanse kan arbeide i barnehagen. Komiteens flertall sluttet seg til dette, jf. Innst. S. nr. 268 (2003–2004). Som en oppfølging av St.meld. nr. 30, har Utdannings- og forskningsdepartementet bedt Barne- og familiedepartementet om å vurdere grunnlaget for et nasjonalt arbeid med å tilrettelegge en slik utdanning og å uttale seg om lengden og innholdet på en slik videreutdanning.

Departementet foreslo i høringsnotatet at personer med annen treårig pedagogisk høgskoleutdanning og videreutdanning i barnehagepedagogikk burde kunne få arbeide i barnehage på lik linje med førskolelærere. I dag må førskolelærere ha ett års videreutdanning for å kunne undervise på barnetrinnet i grunnskolen. Andre treårige høgskoleutdanninger omfatter ikke småbarnspedagogikk og -metodikk. Departementet antydte derfor at videreutdanningen burde tilsvare minst ett års fulltidsstudium (60 studiepoeng). Et slikt studium kan være nettbasert og tilrettelegges på ulike måter, gjerne som deltidsstudium.

9.5.3 Høringsinstansenes syn

Få av høringsinstansene har uttalt seg om forslaget om at personer med annen minimum treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå og ett års videreutdanning i barnehagepedagogikk bør kunne få de samme stillinger i barnehagene som førskolelærere. Ingen har uttalt seg mot det, og de som støtter forslaget peker på at dette vil kunne gi et godt pedagogisk personale og muligens også en tettere pedagogisk bemanning.

Utdanningsforbundet viser til OECDs påpekning av at det bør være flere pedagoger i barnehagene og uttaler:

«Derfor ser vi positivt på departementets forslag om å finne nye måter å skaffe kvalifiserte pedagoger til barnehagen, gjennom å tilby videreutdanning i barnehagepedagogikk til annet pedagogisk personale.»

KS er i mot utdanningskrav i loven, men uttaler:

«Personer med annen pedagogisk utdanning av samme omfang som førskolelærere og med relevant kompetanse innen barnehagepedagogikk, bør kunne arbeide i barnehagen på lik linje med førskolelærere.»

9.5.4 Departementets vurdering etter høringen

Departementet har merket seg at det er tilslutning til forslaget om at personer med annen treårig pe-

dagogisk utdanning på høgskolenivå som tar videreutdanning i barnehagepedagogikk, kan arbeide i barnehagene på lik linje med førskolelærere. En slik videreutdanning har vært etterspurt av allmennlærere som ønsker å kvalifisere seg for arbeid i barnehage. Departementet foreslår derfor at det i bestemmelsen om barnehagens øvrige personale åpnes for at for eksempel en allmennlærer med slik tilleggsgutdanning kan ansettes på lik linje med førskolelærere.

Departementet finner ikke grunn til å lovfeste nærmere detaljer om denne videreutdanningen. Departementet foreslår derfor at det lovfestes at annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå, med videreutdanning i barnehagepedagogikk, er likeverdig med førskolelærerutdanning. Departementet vil vurdere lengden og innholdet i denne utdanningen nærmere.

9.6 Midlertidige og varige dispensasjoner fra utdanningskravet for styrere og pedagogiske ledere

9.6.1 Gjeldende rett

Barnehageloven med forskrifter har i dag regler om dispensasjon fra utdanningskravet dersom det ikke kan skaffes førskolelærere til stillinger som styrere, pedagogiske ledere og veiledere i familiebarnehager. Bestemmelsene er ulike for de tre gruppene og er til dels svært detaljerte og vanskelige å holde fra hverandre.

Kommunen kan gi midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet etter at stillingene har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere. Midlertidig dispensasjon for pedagogiske ledere kan gis for inntil to år av gangen, mens det for pedagogiske veiledere i familiebarnehager og styrere kun kan gis dispensasjon for inntil ett år av gangen.

Videre kan fylkesmannen, dersom svært gode grunner taler for det, gi varig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer. Stillingen må ha vært besatt med en person som har hatt midlertidig dispensasjon i tre år, og stillingen må ha vært utlyst hvert år uten at det har meldt seg kvalifiserte søkere. Kommunen skal uttale seg om søknad om varig dispensasjon.

Tilsvarende kan fylkesmannen gi varig dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder, i dette tilfellet kun med vilkår om at stillingen har vært besatt med en person som har hatt midlertidig

dispensasjon i to år uten at det har meldt seg kvalifiserte søkere.

Studenter i desentralisert eller deltids førskolelærerutdanning som samtidig arbeider som styrere eller pedagogiske ledere i barnehager, kan gis dispensasjon fra utdanningskravet for hele studietiden.

For førskolelærere i familiebarnehager kan det ikke gis varige dispensasjoner fra utdanningskravet.

Kommunen vedtak i saker om midlertidig dispensasjon kan påklages til fylkesmannen. Fylkesmannens vedtak i sak om varig dispensasjon fra utdanningskravet kan påklages til departementet.

9.6.2 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

Departementet viste til at det er og har vært mangel på førskolelærere i de årene barnehageutbyggingen har pågått. Ved utgangen av 2003 hadde 90,7 prosent av styrerne og 91,6 prosent av de pedagogiske lederne førskolelærerutdanning. Prosentandelen har vært økende fra år til år. På bakgrunn av framskrivninger foretatt av Statistisk Sentralbyrå for Utdannings- og forskningsdepartementet og Barne- og familiedepartementet, vil det ikke være mangel på førskolelærere når målet om full utbygging er nådd. Det er beregnet et overskudd av førskolelærere i løpet av få år. Beregningene bygger på forutsetninger om samme pedagogtetthet som i dag, samme opptaksnivå til førskolelærerutdanningen, samme «turnover» etc. Beregningene har ikke tatt høyde for at flere arbeidsgivere vil ønske større pedagogtetthet enn i dag og derfor vil ansette flere førskolelærere. Flere av disse forutsetningene kan endre seg i løpet av kort tid, avhengig av faktisk utbygging, søkere til utdanningen, kvalitetskrav til innholdet etc. Det vil derfor fortsatt være stillinger som i perioder ikke kan besettes av førskolelærere.

Departementet mente at det fortsatt må være adgang til dispensasjon fra et eventuelt utdanningskrav dersom det ikke kan skaffes personer med førskolelærerutdanning. Dagens dispensasjonsbestemmelser er nedfelt i svært detaljerte forskrifter som er forskjellige for styrere, pedagogiske ledere og pedagogiske veiledere i familiebarnehager.

Departementet mente reglene om dispensasjon kan forenkles betraktelig og være like for alle stillingsgrupper med utdanningskrav. Som hovedregel bør det bare kunne gis midlertidige dispensasjoner, mens det rent unntaksvis bør kunne gis varige dispensasjoner. Bestemmelsene kan gis i én felles forskrift i stedet for de tre vi har i dag. Kommunen som barnehagemyndighet bør, som i dag, få

adgang til å innvilge midlertidige dispensasjoner. Departementet mente at adgangen til å innvilge varige dispensasjoner også bør ligge til kommunen som barnehagemyndighet og ikke hos fylkesmannen, slik tilfellet er i dag.

Departementet foreslo en hjemmel for å gi nærmere forskrifter om dispensasjonsadgangen. Som for andre områder der kommunen som barnehagemyndighet fatter vedtak, bør det være klageadgang til fylkesmannen. I Ot.prp. nr. 68 (1993–94) Om lov om barnehager (barnehageloven) drøftet og begrunnet departementet hvorfor fylkesmannen burde være klageinstans i saker kommunen fattet vedtak som barnehagemyndighet:

«Det er i hovedsak rettssikkerhetshensyn som ligger til grunn for å opprettholde en statlig klageinstans. Instansen skal ha saklig kompetanse til å foreta en ny vurdering av saken. Det er grunn til å anta at publikum vil ha større tillit til en slik klageordning enn til en ordning hvor klagen avgjøres internt i kommunen etter forvaltningsloven § 28 andre ledd.»

9.6.3 Høringsinstansenes syn

Det er få av høringsinstansene som eksplisitt har uttalt seg om forslaget om å videreføre bestemmelsene om dispensasjoner fra utdanningskravet for styrere, pedagogiske ledere og pedagogiske veiledere i familiebarnehager.

KS uttaler:

«Dersom ny lov likevel vil inneholde et utdanningskrav, støtter vi departementets synspunkt om at reglene for å gi adgang til dispensasjon fra dette, bør forenkles betraktelig. Kommunen bør kunne håndtere alle typer av eventuelle dispensasjoner, også varige.»

Utdanningsforbundet er i mot at det fortsatt skal være adgang til varig dispensasjon og uttaler at «(...) dispensasjonsadgangen undergraver kvaliteten i barnehagen og undergraver nødvendigheten av å ha fagutdannede pedagoger i viktige stillinger i barnehagen.» Forbundet mener man heller bør bruke midlertidig tilsetning for ett år av gangen.

9.6.4 Departementets vurdering etter høringen

Departementet mener at høringsrunden i hovedsak har vist støtte til forslaget om at det fortsatt skal være adgang til både midlertidige og varige dispensasjoner fra utdanningskravene i loven. Det foreslås derfor at departementet får hjemmel til å gi forskrifter om dette. Forskriftene skal være like for alle ty-

per stillinger, og kommunen skal kunne innvilge både midlertidige og varige dispensasjoner med fylkesmannen som klageinstans. Varige dispensasjoner skal bare gis unntaksvis. Forslaget innebærer en betydelig forenkling i forhold til gjeldende regelverk, der bestemmelsene er forskjellige for de ulike stillingskategoriene. Forslaget sikrer større ansvar og økt lokalt handlingsrom for kommunen som barnehagemyndighet, siden også søknader om varige dispensasjoner skal avgjøres i kommunen. Departementet vil utdype dette nærmere i forslag til forskrifter om dispensasjon.

Departementet er kjent med at enkelte barnehageeiere ansetter førskolelærere med utenlandsk utdanning på dispensasjon. Direktivene 89/48/EØF, 92/51/EØF og 2001/19/EF må legges til grunn for hvordan man ved tilsetting av førskolelærere behandler søkere som er statsborgere i land innen EØS-området eller i Sveits. Departementet vil derfor i forskrift gi nærmere regler om godkjenning av utenlandsk førskolelærerutdanning og foreslår at dette hjemles i § 17 fjerde ledd og § 18 fjerde ledd.

9.7 Norm for pedagogisk bemanning

9.7.1 Gjeldende rett

Gjeldende forskrift om pedagogisk bemanning gitt 1. desember 1995 med hjemmel i § 17 tredje ledd fastslår at det skal være én pedagogisk leder per 14–18 barn når barna er over tre år og én per 7–9 barn når barna er under tre år når barnas daglige oppholdstid er over seks timer. Er den daglige oppholdstiden kortere for flertallet av barna, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.

Normen for pedagogisk bemanning er ikke en norm for gruppestørrelse. Det kan organiseres både større og mindre barnegrupper hele eller deler av dagen/uken, men normen skal være oppfylt for barnehagen som helhet. Bakgrunnen for at bestemmelsen setter færre barn per pedagogisk leder når barna er under tre år, er at disse barna trenger mer individuell omsorg og støtte enn eldre barn.

I familiebarnehager skal det være én førskolelærer per 30 barn.

9.7.2 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

I høringsutkastet ble det vist til at departementet i St.meld. nr. 27 (1999–2000) Barnehage til beste for barn og foreldre refererte til Ot. prp. nr. 68 (1993–1994) Om lov om barnehager (barnehageloven) hvor det ble varslet at man ville komme tilbake til

spørsmålet om en eventuell lovhjemling av et standardkrav til pedagogisk bemanning. I stortingsmeldingen ble det konkludert slik:

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

I Innst. S. nr. 207 (1999–2000) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om barnehage til beste for barn og foreldre sa komiteen blant annet følgende:

«Komiteen sitt fleirtal, alle unnateke medlemene frå Fremskrittspartiet, har merka seg at ein i meldinga ikkje gjer framlegg om endringar i bemanninga i barnehagen. Fleirtalet stør i utgangspunktet dette, men ber Regjeringa med bakgrunn i OECD-rapporten vurdere om det bør vera ein større andel av pedagogisk personale i barnehagen.

(...)

Komiteen sitt fleirtal, alle unnateke medlemene frå Fremskrittspartiet og Høgre, stør framlegget i meldinga om ei vurdering av å flytte bemanningsnorma frå forskrift til lov.»

I den omtalte OECD-rapporten blir det vist til at Norge på mange områder har et meget godt barnehagetilbud. Rapporten påpeker imidlertid at Norge har en betydelig lavere pedagogtetthet enn land det er naturlig å sammenlikne seg med. I Sverige, Danmark og Finland er to tredjedeler av personalet utdannede pedagoger, mens det tilsvarende tallet i Norge er omtrent en tredjedel (Early Childhood Education and Care in Norway, Country Note, OECD 1999).

Departementet har ingen fullgod forklaring på hvorfor de øvrige nordiske land har en høyere pedagogtetthet enn vi har. Mangelen på utdannede førskolelærere kan være en forklaring, en annen kan være at barnehagen historisk har vært mye mer utbredt i våre naboland enn hos oss. Samtidig kan normer bidra til en tenkning om hva som er «bra nok» og i samsvar med regelverket. Utdanningsforbundet har i flere sammenhenger pekt på at en høyere pedagogtetthet kan bidra til økt stabilitet blant førskolelærere. Dersom det er få eller ingen pedagoger å samarbeide med i en barnehage, kan førskolelæreren føle seg ensom i yrket og søke seg over til barnehager som har flere førskolelærere.

En vurdering av kvaliteten i svenske barneha-

ger utført av Skolverket i 2002 viser at det nå er til dels svært store barnegrupper og at det går ut over kvaliteten. Rapporten peker på 90-tallets kriser og reformer. Behovet for barnehageplasser var stort, det var økonomisk nedgang, man fjernet kravet om gruppestørrelser og gikk over til bestemmelser om «lämplig storlek», særskilte statstilskudd ble avskaffet til fordel for rammetilskudd og man gikk over til målstyring og rammelovgivning. Rapporten har en oversikt over forskningen om betydningen av gruppestørrelser og personaltetthet. Det konstateres at gruppestørrelser og personaltetthet påvirker kvaliteten på flere måter. Forskningen viser at det er vanskelig å identifisere ideelle kvoter for personaltetthet eller optimale nivåer for gruppestørrelse. En konklusjon som kan dras fra forskningen er imidlertid at gruppestørrelse har større betydning enn personaltetthet, dvs. at mindre grupper er å foretrekke framfor større med samme personaltetthet. Rapporten peker på at det ikke finnes tilstrekkelig med forskning til å trekke entydige konklusjoner på dette området i Sverige. Det har vi heller ikke her i landet.

Departementet ønsket en allsidig faglig belysning av hvordan bestemmelsene om den pedagogiske bemanningen bør innrettes og pekte på at dette spørsmålet må vurderes i sammenheng med de øvrige endringene i barnehageloven. Departementet sendte derfor til høring to hovedalternativer med to tilhørende underalternativer, til hvordan bestemmelsen om pedagogisk bemanning kan utformes.

Hovedalternativene var som følger:

- 1) *Videreføre norm for pedagogisk bemanning i forskrift*
- 2) *Oppheve normen for pedagogisk bemanning*

Alternativ 1) Videreføring av norm for antall barn per førskolelærer

Departementet viste under dette alternativet til at både FNs barnekonvensjon art. 3 nr. 3 og Europarådets rekommandasjon om barnehager forutsetter bemanningsnormer. Dersom normen skal opprettholdes, må det vurderes om ordlyden i gjeldende bestemmelse er hensiktsmessig. Ordlyden i forskriften om antall barn per førskolelærer «når barnas oppholdstid er over 6 timer» er lite hensiktsmessig ut fra ønsket om fleksibilitet. I praksis er bestemmelsen tolket til antall barn som «er til stede samtidig». Dette gir et bedre grunnlag for deling av plasser mv.

Departementet mente at en eventuell viderefø-

ring av norm bør ha en enklere ordlyd som vil gjøre den lett å praktisere. Normen kan være som den er i dag (alternativ A) eller forenkles til en felles norm med krav om én førskolelærer per 10–14 barn som er til stede samtidig (alternativ B).

Departementet fant ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå en eventuell bemanningsnorm i selve lovteksten.

Dispensasjoner fra normen for pedagogisk bemanning

Dagens forskrift gir fylkesmannen kompetanse til å gi dispensasjon fra normen slik at antall barn per førskolelærer kan økes noe. Fylkesmannen kan innvilge både midlertidige og varige dispensasjoner. Denne typen dispensasjon kan benyttes som et alternativ til dispensasjon fra utdanningskravet for førskolelærere. Hensikten med bestemmelsen er å gi barnehageeier mulighet for å vurdere hvordan barnehagens førskolelærere kan nyttes til beste for alle barna i barnehagen når eier ikke greier å skaffe et tilstrekkelig antall førskolelærere.

Dersom normen skal videreføres, mente departementet at kommunen bør kunne gi dispensasjoner både fra utdanningskravet og fra normen for pedagogisk bemanning. Departementet foreslo en bestemmelse i loven som gir kommunen adgang til å dispensere fra utdanningskravet og at departementet gir nærmere forskrifter. Fylkesmannen bør da være klageinstans, jf. drøftingen i punkt 9.6 om dispensasjoner fra utdanningskravet. Kommunens adgang til å dispensere fra pedagognormen vil framgå av forskriften.

Alternativ 2) Oppheve normen for pedagogisk bemanning

Departementet viste under dette alternativet til at det er eier som til enhver tid er ansvarlig for at bemanningen i barnehagen er tilstrekkelig. Dersom normen blir opphevet, vil den enkelte eier stå friere med hensyn til antall barn per førskolelærer. Dette vil kunne gi en mer målrettet bruk av pedagogisk personale. Eiere må i så fall rette fokus mot kvaliteten i virksomheten som sådan og foreta vurderinger av om lovens formålsbestemmelse og rammeplanen blir fulgt. Kommunen som tilsynsmyndighet kan gi pålegg om retting, dvs. ansette flere førskolelærere, dersom tilbudet ikke blir i samsvar med barnehageloven og rammeplanen. Eieren kan eventuelt fastsette egen norm i barnehagens vedtekter. Hensynet til lokalt handlingsrom og ønsket om regelforenkling taler videre for denne løsningen. I regjeringens retningslinjer for framtidig statlig regel-

verk rettet mot kommunesektoren framgår det at regler om at kommunesektoren må ansette kvalifisert personell og sørge for nødvendig opplæring og etterutdanning ikke bør innføres. Dette bygger på en forståelse av at når kommunesektoren er tillagt ansvaret for å løse en oppgave, vil den også være ansvarlig for at det ansettes nødvendig og tilstrekkelig personale med relevant kompetanse.

Departementet ønsket som tidligere nevnt en bred høringsrunde også med hensyn til utdanningskravet til barnehagens øvrige personale. Departementet fremmet derfor to alternative forslag til en bestemmelse uten tilhørende pedagognorm i forskrift. Alternativ C innebar et krav om at det tilsettes førskolelærere og annet egnet personale, mens alternativ D ikke innebar noe lovkrav om førskolelærerutdanning, men at det var opp til kommunen å definere nødvendig kompetansekrav.

Dersom normen for pedagogisk bemanning skal oppheves, mente departementet at det burde gis en egen bestemmelse om gruppestørrelse som ligner den svenske. En slik bestemmelse kunne lyde:

Barnegruppene skal ha en størrelse som er hensiktsmessig ut fra barnas alder og forutsetninger.

Dersom normen blir opphevet, forutsatte departementet i høringsutkastet at pedagogtettheten fortsatt vil være på dagens nivå, og departementet ville følge utviklingen nøye.

Dersom man ikke har noen forskriftsfestet norm og det ikke stilles krav i loven om at førskolelærere skal tilsettes (alternativ D), kan personer med annen pedagogisk utdanning tilsettes uten at det trengs særskilt hjemmel. Det ville heller ikke være nødvendig med dispensasjonsbestemmelser. Alternativ C fordret imidlertid fortsatt en dispensasjonshjemmel.

9.7.3 Høringsinstansenes syn

Det store flertallet av høringsinstanser mener at departementet fortsatt bør fastsette normer for pedagogisk bemanning. 16 av 18 *fylkesmenn* mener at det fortsatt bør være slike normer. De private barnehageeierne og øvrige høringsinstanser støtter i all hovedsak forslagene om å videreføre dagens system.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus:

«(...) ser det verdifulle i styrking av lokaldemokratiet og kommunen som barnehagemyndighet, men vil likevel fremholde at nasjonale standarder vil gi større forutsigbarhet for eiere og

brukere. Alternativet er en utvikling av lokale standarder gjennom lokalpolitiske vedtak og administrativ praksis. Dette kan bidra til klarhet og økning i klager på kommunale vedtak. Nasjonale standarder virker forenklende på saksbehandling, godkjenning og tilsyn. (...) For å sikre kommunens handlingsrom bør de nasjonale standardene være få og være direkte knyttet mot forhold som sikrer velferdstilbudenes kvalitet.»

Et flertall av *kommunene* (211 av 244), herunder seks storbyer og *Asker* og *Bærum*, ønsker fortsatt nasjonale normer for pedagogisk bemanning. De viser blant annet til at i en situasjon med vanskelig kommuneøkonomi kan en lett komme til å forringe standarden dersom en ikke har nasjonale normer å forholde seg til. De mener videre at nasjonale normer vil gjøre det lettere å føre tilsyn med de enkelte barnehager og at en ikke må bruke for mye tid til å vurdere standarden i den enkelte barnehage eller utvikle egne kommunale standarder.

Utdanningsforbundet mener at normen for pedagogisk bemanning bør hjemles i lov for å forenkle kommunenes håndtering av lovverket. Også *Barneombudet*, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* og *Norsk Forbund for Utviklingshemmede* mener at det fortsatt bør være normer for pedagogisk bemanning og at disse ikke bør svekkes. Det pekes særskilt på at en lavere norm eller ingen norm vil kunne føre til redusert kvalitet for barn med særskilte behov. *Private Barnehagers Landsforbund* mener at dagens norm for pedagogisk bemanning bør opprettholdes og at det bør være en målsetting å øke pedagogtettheten når reell økonomisk likeverdig behandling er oppnådd.

KS ønsker ingen normer for pedagogisk bemanning:

«Når det gjelder normen for antall barn pr. førskolelærer, støtter *KS* alternativ 2 i lovforslaget der normen oppheves. Etter vår vurdering må det være nok å si at bemanningen skal være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet – videre at barnegruppen skal ha en hensiktsmessig størrelse ut fra barnas alder og forutsetninger. Dermed vil barnehagens eier stå friere mht bruk av pedagogisk personale. En opphevelse av normen for pedagogisk bemanning vil øke det lokale handlingsrommet og bidra til ønsket regelforenkling. Det er ingen grunn til å tro at kommunene vil ønske å redusere bruken av pedagogisk personale hvis bemanningsnormen oppheves. Kommunen skal sørge for kvalifisert personale til sine virksomheter, og ønsket og målet om høy kvalitet i barnehagene tilsier fortsatt bruk av velutdannet personale. Ut fra dette an-

befaler KS alternativ D til lovtekst – som ikke angir noen norm for bemanning eller spesifiserer størrelsen på barnegruppene.»

31 kommuner, herunder Oslo, Drammen og Bergen, ønsker ikke nasjonale normer for pedagogisk bemanning.

9.7.4 Departementets vurdering etter høringen

Departementet legger vekt på at et meget stort flertall støtter forslaget om at det fortsatt bør være nasjonale bestemmelser om pedagogisk bemanning. En felles nasjonal norm bidrar til å ivareta den pedagogiske kvaliteten og sikrer en enklere og mer likeverdig saksbehandling. Samtidig bidrar en slik felles nasjonal norm til å forenkle tilsynet med den enkelte barnehage. Pedagognormen sikrer et minimum av pedagogisk kompetanse blant personalet, uten at den totale bemanningen reguleres i detalj.

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

Departementet foreslår på denne bakgrunn at loven fortsatt skal gi departementet hjemmel for å gi forskrifter om pedagogisk bemanning.

9.8 Personale som arbeider i barnehagen på nattid

9.8.1 Gjeldende rett

Barnehageloven § 18 fastslår at utdanningskravet i § 17 ikke gjelder for personer som arbeider i barne-

hagen på nattid, men at kommunen skal godkjenne bemanningsplanen og den enkelte ansettelse. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Bestemmelsen er en unntaksbestemmelse fra § 17 om krav til førskolelærerutdanning for pedagogiske ledere i barnehagen. Unntaket gjelder kun for de personer som skal arbeide i barnehagen på nattid. Det viktigste er at disse personene er omsorgsfulle, trygge og stabile. Personene bør ha erfaring fra arbeid med barn.

Kravet til styrer, jf. § 16, gjelder, hvilket innebærer at styrer også er leder for den virksomheten som foregår på nattid.

Med nattid menes tidsrommet mellom 21.00 og 06.00, jf. arbeidsmiljøloven 4. februar 1977 nr. 4 § 42.

Kommunen skal godkjenne den enkelte ansettelse og bemanningsplan for virksomheten. At kommunen skal godkjenne den enkelte ansettelsen, innebærer at den ansattes egnethet for denne typen arbeid skal vurderes. Kommunen skal også påse at bemanningsplanen er forsvarlig med hensyn til antall voksne i forhold til antall barn.

9.8.2 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

Åpningstidene i barnehagen må tilpasses barnas og foreldrenes behov. En rekke arbeidstakere har behov for mer fleksible løsninger enn det ordinære dagtilbudet. Tilbud på tidlig morgen, sen kveld eller om natten, kan være en god og trygg ordning når det er behov for at andre enn foreldrene har omsorg for barna til disse tidene.

Departementet pekte på at dersom man vil velge det foreslåtte alternativ D under bestemmelsen om barnehagens øvrige personale, vil det ikke være nødvendig med noen egen unntaksbestemmelse fra kravet om førskolelærerutdanning. Bestemmelsen kan da utgå. Dersom man vil velge alternativ A, B eller C, må unntaksbestemmelsen videreføres. Departementet foreslo i så fall at bestemmelsen om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid kunne forskriftsfestes.

9.8.3 Høringsinstansenes syn og departementets vurdering etter høringen

Det var få høringsinstanser som kommenterte dette forslaget. Siden departementet foreslår å videreføre utdanningskravet, foreslås det samtidig en bestemmelse om unntak som omtalt under 9.8.2. Dette innebærer at det i bestemmelsen om barneha-

gens øvrige personale gis hjemmel for departementet til å fastsette unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid. Denne unntaksbestemmelsen flyttes således fra lov til forskrift.

9.9 Utlysning av stillinger

9.9.1 Gjeldende rett

Barnehageloven § 19 første ledd setter grenser for hva barnehageeier kan spørre søkere til ledige stillinger om med hensyn til synet på politiske, religiøse eller kulturelle spørsmål. Bestemmelsens annet ledd inneholder en unntaksbestemmelse for eiere som har fastsatt særlige bestemmelser om livssynsformål i sine vedtekter. Disse eierne kan spørre etter livssyn dersom opplysningene er begrunnet i stillingens karakter og den aktuelle stillingen er av betydning for gjennomføringen av barnehagens livssynsformål. Dersom slike opplysninger vil bli krevd, må dette angis i utlysingen.

Bestemmelsen innebærer en presisering av at barnehagelovens kristne formålsbestemmelse ikke gir eier anledning til å spørre søkere om deres livssyn, med mindre det er fastsatt særlige bestemmelser om livssyn i barnehagens vedtekter. Bestemmelsen bygger på arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 § 55A – slik den tidligere lød. Denne bestemmelsen er nå erstattet av kapittel X A om likebehandling i arbeidslivet. Dette kapitlet ble tilføyd ved lov 26. mars 2004 nr. 15 og trådte i kraft 1. mai 2004.

9.9.2 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

Arbeidsmiljøloven 4. februar 1977 nr. 4 kapittel X A om likebehandling i arbeidslivet inneholder viktige bestemmelser om forbud mot forskjellsbehandling/diskriminering som det forventes at barnehageeiere etterlever.

Departementet mente det ville føre for langt å innta arbeidsmiljølovens kapittel X A i barnehageloven. Ved en delvis gjengivelse vil man risikere at viktige nyanser går tapt. En såkalt dobbeltregulering, det vil si at det samme forhold reguleres i flere lover, er heller ikke i samsvar med regjeringens forenklings- og moderniseringsprogram. Den enkelte barnehageeier må uansett i sitt arbeid iakttas flere ulike regelsett i tillegg til barnehageloven. Departementet foreslo derfor at barnehageloven § 19 ikke videreføres og at det ikke inntas egne regler om utlysning av stillinger i den nye barnehageloven.

9.9.3 Høringsinstansenes syn

I den grad høringsinstansene uttaler seg om dette spørsmålet, støtter de departementets vurdering av at arbeidsmiljølovens bestemmelser er tilstrekkelige når det gjelder utlysning av stillinger.

Likestillingssenteret har merknader knyttet til kjønns- og likestillingsaspektet i høringsnotatet og sier:

«Likestillingssenteret vil med dette påpeke at det eksisterer et behov for å legge inn i lovens bestemmelser at kommunen eller barnehageeier må tilstrebe en kjønnsbalanse i personale generelt. Barnehager er for det meste rene kvinnearbeidsplasser. (...)»

Det er etter Likestillingssenterets synspunkt de ansvarlige myndigheters ansvar å sørge for at det blir en bedre kjønnsbalanse i barnehagepersonalets sammensetning. (...) For at Barne- og familiedepartementet skal nå sitt mål om 20 prosent menn blant personalet innen 2007 ber Likestillingssenteret Barne- og familiedepartementet vurdere at det legges inn en formulering i barnehagelovens kapittel V Personalet, som minner den enkelte barnehage på at tilsettingsorganet kan anvende moderat kjønnskvoteing.»

Likestillingssenteret har konkrete forslag til lovbestemmelser om moderat kjønnskvoteing i bestemmelsene om styrer og barnehagens øvrige personale.

9.9.4 Departementets vurdering etter høringen

Departementet har merket seg at høringsinstansene er enige i at gjeldende § 19 ikke bør videreføres. Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven er tilstrekkelige, og det er også uheldig med en dobbelthjemling. Forslaget medfører en forenkling.

Departementet har også notert seg Likestillingssenterets forslag om lovfesting av moderat kjønnskvoteing. Departementet viser imidlertid til at forskriftene til likestillingsloven 9. juni 1978 nr. 45 allerede inneholder en slik hjemmel i dag. Departementet vil derfor ikke foreslå en dobbelthjemling av adgangen til moderat kjønnskvoteing. Barnehageeiere har flere regelverk de må forholde seg til, og det er ikke hensiktsmessig å gjengi disse i barnehageloven. Departementet har en handlingsplan for likestilling i barnehagen, der blant annet målet om 20 prosent menn i barnehagen er nedfelt. Det er viktig at barnehageeierne benytter den adgangen forskriftene til likestillingsloven gir til å føre moderat kjønnskvoteing.

9.10 Øvings- og praksisopplæring

9.10.1 Gjeldende rett

Barnehageloven § 24 pålegger barnehageeier å stille barnehagen til disposisjon for øvingsopplæring for studenter i førskolelærerutdanning. Styrere og pedagogiske ledere er forpliktet til å veilede studenter i slik øvingsopplæring. Hensikten med bestemmelsen er å gi førskolelærerstudenter den praksis utdanningen krever.

9.10.2 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

Bestemmelsene om øvingsopplæring ble i sin tid innført fordi det var vanskelig å skaffe et tilstrekkelig antall praksisplasser. Departementet mente at det fortsatt er viktig og nødvendig at førskolelærerstudenter får veiledet praksis i barnehage. Departementet mente imidlertid at med det antall barnehager vi har i dag er det enklere å skaffe praksisplasser enn tidligere.

Departementet mente at det er viktig at barnehagene også stiller seg til rådighet for lærlinger i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Denne yrkesgruppen bidrar til en samlet sett høyere kompetanse i barnehagene.

Avtaler om øvingsopplæring burde kunne inngås mellom høgszkoler eller videregående skoler og barnehageeiere uten lovpålegg. Departementet foreslo derfor at barnehageloven § 24 om øvingsopplæring ikke ble videreført.

9.10.3 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har kommentert dette forslaget. *Fylkesmennene* kommenterer ikke eller støtter departementets forslag. Et fåtall av *kommunene* mener at gjeldende bestemmelse bør opprettholdes.

Utdanningsforbundet uttaler:

«Det er viktig å bevare førskolelærerutdanningen som en profesjonsrettet utdanning. Øvingsopplæring er viktig for å få dette til. Utdanningsforbundet mener departementet bør vurdere høgszkolens høringssvar nøye i dette spørsmålet. Lovbestemmelsen bør ikke fjernes uten en grundig vurdering av om dette vil påvirke kvaliteten i førskolelærerutdanningen.»

Flertallet av *høgskolene* som har uttalt seg mener at bestemmelsen bør opprettholdes, det samme gjør *Nasjonalt råd for lærerutdanning*. Dette begrunnes med kvaliteten i utdanningen og at gjeldende bestemmelse har bidratt til en positiv holdning til å ta i mot studenter.

Nasjonalt råd for lærerutdanning uttaler:

«Nasjonalt råd for lærerutdanning mener det er av stor betydning at dagens § 24 videreføres i den nye loven. Gjennom denne lovparagrafen sikres et godt samarbeid mellom høgszkolen og barnehageeier, og den understreker at det er et fellesansvar for barnehageeier og høgszkole å gi en god praksisopplæring. Vi frykter at endringer i øvingslæreravtale og arbeidsvilkår for øvingsopplæring kan medføre at det blir mindre attraktivt å ta imot førskolestudenter. Derfor er det så viktig å videreføre den lovfestede plikt barnehageeier har til å stille barnehagen til disposisjon for å sikre kvantitet og kvalitet i høgszkolens praksisopplæring.»

9.10.4 Departementets vurdering etter høringen

Departementet har merket seg synspunktene fra høgszkolene, Nasjonalt råd for lærerutdanning og Utdanningsforbundet med hensyn til at bestemmelsen om øvingsopplæring bør videreføres. Departementet mener at praksisopplæringen både er nyttig og skal ha god kvalitet. Departementets forslag om å videreføre utdanningskravet både for styrere og pedagogiske ledere i barnehagen synliggjør behovet for utdannede førskolelærere. Departementet legger vekt på at en god og tidsriktig førskolelærerutdanning også innebærer praksisopplæring. Departementet har merket seg utdanningsinstitusjonens bekymring for at kvaliteten på førskolelærerutdanningen kan svekkes dersom bestemmelsen om øvingsopplæring ikke videreføres. Departementet vil derfor foreslå at bestemmelsen videreføres i ny § 24.

9.11 Politiattest

I høringsnotatet foreslo departementet bestemmelsen om politiattest i § 20 videreført uendret. Høringsinstansene slutter seg til dette forslaget. Etter denne bestemmelsen skal den som skal arbeide i barnehagen legge fram tilfredsstillende politiattest. Attesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep mot barn. Personer som er dømt for seksuelle overgrep mot barn, er utelukket fra å arbeide i barnehagen. Departementet gir utfyllende forskrifter til bestemmelsen. Departementet legger til grunn at begrepet *seksuelle overgrep mot barn* også dekker den befatning med kjønnslige skildringer som gjør bruk av barn som er omtalt i straffeloven 22. mai 1902 § 204 første ledd bokstav a. Denne bestemmelsen er i

Ot.prp. nr. 37 (2004–2005) Om lov om endringer i straffelova (eige straffebod om kjønnslege skildringar som gjer bruk av barn) foreslått gitt et eget straffebud i ny § 204 a. Bakgrunnen for lovforslaget var vedtak fattet i Stortinget 16. juni 2003 (vedtak nr. 521):

«Stortinget ber regjeringen utarbeide et eget straffebud om barnepornografi som klart definerer at barnepornografi ikke er alminnelig pornografi, men en skildring av overgrep mot barn. Forslaget fremmes for Stortinget så raskt som mulig, uavhengig av ny straffelov.»

Fra Ot.prp. nr. 37 (2004–2005) gjengis:

«Kjønnslege skildringar som gjer bruk av barn attergjev ofte faktiske seksuelle overgrep mot barnet. Sjølve dei seksuelle overgrepa blir råka av andre og strengare føresegner, til dømes valdtekt (§ 192), seksuelle overgrep mot barn (§§ 195 og 196). Men den vidare kontakten med dei kjønnslege skildringane kan verke som eit fortsett overgrep, og etterspørjinga av slikt materiale legg grunnlaget for nye overgrep.»

Bestemmelsen om politiattest foreslås videreført i § 19.

10 Lovens kapittel VI: Forskjellige bestemmelser

10.1 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

Bestemmelsen om taushetsplikt i gjeldende lov § 21, barnehagepersonalets opplysningsplikt til sosialtjenesten, jf. gjeldende lov § 22, opplysningsplikten til barneverntjenesten, jf. gjeldende lov § 23 og kravet om helsekontroll av barn og personale i gjeldende lov § 25 ble i høringsutkastet foreslått videreført uendret. Bestemmelsen om lovens anvendelse på Svalbard i gjeldende lov § 26 ble også foreslått videreført. Bestemmelsen om øvingsopplæring i gjeldende lov § 24 er omtalt under kapittel 9 i proposisjonen.

10.2 Høringsinstansenes syn

Helse- og sosialdepartementet framholder blant annet følgende til forslaget vedrørende helsekontroll av barn og foreldre:

«Det foreslås at § 25 annet ledd kan lyde: Barnehagens personale har plikt til å gjennomgå tuberkulosekontroll i henhold til gjeldende regelverk.

I merknadene bør det vises til forskrift 21. juni 2002 om tuberkulosekontroll § 3–1 nr 2 og 3 og opplyses om at bestemmelsen også omfatter personer i praksis og hospitering.»

10.3 Departementets vurdering etter høringen

Høringsinstansene har støttet forslaget i høringsnotatet om å videreføre bestemmelsene om taushetsplikt, opplysningsplikt til henholdsvis sosialtjenesten og barneverntjenesten og om helsekontroll.

Bestemmelsen om helsekontroll av barn og personale skal sikre at relevante opplysninger om barnas helsetilstand blir kjent for personalet og at barna sikres mot ansatte som kan være smittebærere av tuberkulose ved at det stilles krav om tuberkulosekontroll av disse.

Etter gjeldende rett kan foreldre legge fram helsetest dersom barnet har fulgt de ordinære undersøkelser ved helsestasjonen. I motsatt fall må en lege som undersøker barnet legge fram helseat-

test. Barnehagen skal på den måten sikres nødvendige helseopplysninger om barnet og således være i stand til å tilrettelegge et tilbud tilpasset det enkelte barns behov. I denne forbindelse vil det være av betydning for barnehagen å være kjent med om barnet følger barnevaksinasjonsprogrammet, jf. § 3 i forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelse-tjenesten fastsatt 3. april 2003, av Helsedepartementet.

Når det gjelder kravet om tuberkulosekontroll av personalet, har Helse- og omsorgsdepartementet pekt på at det i dag er krav om tuberkulosekontroll for barnehagepersonale som kommer fra eller har oppholdt seg i minst tre måneder i land med høy forekomst av tuberkulose. Denne plikten gjelder også personer under opplæring eller hospitering i barnehagen, jf. forskrift av 21. juni 2002 om tuberkulosekontroll § 3–1. Barne- og familiedepartementet mener lovteksten på dette området bør utformes slik at den tar høyde for eventuelle endringer helsemyndighetene måtte foreta når det gjelder kravet om tuberkulosekontroll. Departementet foreslår derfor at det i lovteksten framgår at barnehagepersonalet har plikt til å gjennomgå tuberkulosekontroll i den utstrekning helsemyndighetene finner det nødvendig. Departementet vil under spesialmotivene presisere at plikten også omfatter personer under opplæring eller hospitering i barnehagen.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen om lovens anvendelse på Svalbard – dog slik at forskriftshjemmelen legges til Kongen.

Departementet antar at godkjenninger og dispensasjoner for barnehager og pedagogisk personale som er gitt på grunnlag av gjeldende lovgivning, skal være gyldig også etter at disse lovene er opphevet. Departementet mener derfor det bør inntas overgangsregler som sikrer prolongering og klargjør at det ikke er nødvendig å søke om nye godkjenninger eller dispensasjoner mv. til tross for at hjemmelslovene oppheves. Departementet foreslår å føye til § 26 annet ledd, ett nytt annet punktum: *Vedtak som er truffet etter denne loven, gjelder inntil de faller bort eller blir endret etter loven her.*

Departementet antar at det kan være behov for enkelte overgangsordninger, og foreslår at departementet gis adgang til i forskrift å fastsette disse.

11 Administrative og økonomiske konsekvenser

Lovforslaget innebærer generelt få administrative eller økonomiske endringer i forhold til dagens situasjon.

Lovens kapittel I inneholder en formålsbestemmelse og en innholdsbestemmelse. I henhold til forslaget til § 2 skal barnehagen ta hensyn til barns alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, *herunder samiske barns språk og kultur*. Forslaget til § 8 tredje ledd fastsetter at *kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur. For øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur*. Dette forslaget vil ikke innebære vesentlige administrative eller økonomiske endringer. Sametinget forvalter midler som også i dag brukes til barnehagetilbud til samiske barn uavhengig av hvor i landet barnehagen ligger.

Lovens kapittel II inneholder bestemmelser om barns og foreldres medvirkning. Barns rett til medvirkning, jf. forslaget § 3, antas ikke å medføre vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser. De øvrige bestemmelsene i dette kapitlet representerer kun en videreføring av gjeldende regler.

Lovens kapittel III omtaler oppgavene til hhv. barnehageeier, kommune og fylkesmann. Bestemmelsen om barnehageeiers oppgaver er en videreføring av gjeldende regler. Det samme gjelder for kommunens oppgaver, se dog merknadene til kapittel I om ansvaret for barnehagetilbudet til samiske barn. Når det gjelder fylkesmannen, vil forslaget om innføring av tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet innebære en ny oppgave. Samtidig oppheves fylkesmannens rolle som tilsynsmyndighet for den enkelte barnehage. Videre skal fylkesmannen ikke lenger behandle søknader om varige dispensasjoner fra utdanningskravet. Spesielt i starten vil forvaltningstilsynet kunne kreve en del ekstra ressurser. De økonomiske og administrative konsekvensene for det enkelte embete vil trolig avhenge av i hvilken grad embetet har overførbar erfaring og kompetanse med tilsyn på beslektede fagområder. Fylkesmannen har i dag betydelig erfaring med forvaltningstilsyn, noe som antakelig vil lette arbeidet med de nye tilsynsoppgavene. Fylkesmannen kan selv bestemme hvilken tilsynsme-

tode som skal benyttes. Bruk av systemrevisjon som tilsynsmetode kan medføre behov for opplæring. Igjen vil innsatsen avhenge av i hvilken grad det enkelte embete allerede er kjent med denne metoden. Etter hvert som fylkesmennene opparbeider kompetanse på tilsynsutøvelsen, vil behovet for ekstra ressurser trolig avta. Departementet viser i denne forbindelse til at fylkesmennenes tilskuddsforvaltning vil falle bort ved overgangen til rammefinansiering, hvilket kan frigjøre ikke ubetydelige ressurser som kan benyttes til tilsynsoppgaver. Departementet antar derfor at forslaget ikke nødvendigvis økte overføringer til fylkesmannsembetene. Engangsutgifter til opplæring knyttet til fylkesmennenes nye tilsynsfunksjon anslås til mellom 0,5 og 1 million kroner.

Lovens kapittel IV gir nærmere regler om barnehagemyndighetens generelle oppgaver. Forslaget til § 13, Prioritet ved opptak, innebærer en meget begrenset utvidelse av den eksisterende gruppe med barn som skal gis rett til prioritet ved opptak. Bestemmelsen gir ingen rett til barnehageplass og får derfor ikke økonomiske eller administrative konsekvenser av større betydning. Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene foreslås videreført. Det forhold at fylkesmannens tilsyn med den enkelte barnehage foreslås opphevet, antas ikke å medføre vesentlig merarbeid for kommunene. Det vises her til at fylkesmannens tilsyn i dag er sekundært i forhold til kommunens tilsyn og at det ser ut til at fylkesmannens hjemmel for å føre tilsyn med den enkelte barnehage har hatt liten praktisk betydning. Det foreslås en forskriftshjemmel for behandling av søknader for opptak i barnehage. Forskriftshjemmelen vil ikke i seg selv ha noen økonomisk betydning. Konsekvenser for øvrig vil det bli redegjort nærmere for i forslag til forskrift.

Lovens kapittel V omhandler personalet. Bestemmelsen om styrer antas ikke å medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Kommunen får noen flere oppgaver knyttet til behandlingen av søknader om varig dispensasjon fra utdanningskravet. Dette er imidlertid saker som også i dag skal behandles av kommunen, fordi søknadene skal fremmes via kommunen, som skal uttale seg før saken sendes fylkesmannen. Forslaget om at høyskoleutdanning som gir barnefaglig og

pedagogisk kompetanse kan likestilles med førskolelærerutdanning for styrere, vil trolig gi noen færre dispensasjonssøknader. En videreføring av kravet om førskolelærerutdanning for pedagogisk leder vil innebære en videreføring av dagens ressursbruk. Kommunen vil også her få noen få tilleggs-

oppgaver knyttet til søknader om varige dispensasjoner fra utdanningskravet.

Lovens kapittel VI inneholder bestemmelser som er en videreføring av gjeldende regler. Reglene som videreføres får ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

12 Merknader til de enkelte paragrafer

Til § 1 Formål

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 5.

Gjeldende formålsbestemmelse videreføres uendret.

Til § 2 Innhold

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 5.

Bestemmelsen fastsetter nasjonale standarder for innholdet i barnehagen, samtidig som det gis mulighet for lokal tilpasning og variasjon. Bestemmelsen redegjør nærmere for hva et barnehagetilbud skal innebære og skal bidra til å sikre at alle barn får et fullverdig pedagogisk tilbud – uavhengig av bosted. Innholdsbestemmelsen forteller foreldrene hva de kan forvente og angir nærmere vurderingstemaer for godkjenning og tilsyn.

Første ledd er en videreføring av § 2 første ledd i gjeldende lov. Formuleringen er imidlertid fornyet, slik at det ikke lenger heter at barnehagen skal være en pedagogisk *tilrettelagt* virksomhet. I dette ligger det ingen endringer i praksis, idet både tilrettelegging, gjennomføring og vurdering i dag inkluderes i pedagogikken.

Annet ledd viderefører kravet om at oppdragelsen i barnehagen skal skje i nær forståelse og samarbeid med barnets hjem. Foreldrenes rett til medvirkning i barnehagen er også nedfelt i §§ 1 og 4. Bestemmelsen understreker videre at arbeidet med å yte god omsorg fortsatt skal ha bred plass i barnehagene. Barnehagen skal sammen med hjemmene skape et godt grunnlag for aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn. Når storparten av barna har barnehageerfaring før de begynner på skolen, er det viktig å sørge for helhet og sammenheng i omsorgs- og læringstilbudet til barn. Barnehage og skole må bygge på hverandre og ivareta et felles ansvar for å sikre god sammenheng og overgang fra barnehage til skole. Bestemmelsen fastslår at det skal legges til rette for livslang læring i vid forstand.

Tredje ledd inneholder krav om at omsorgen, læringen og oppdragelsen i barnehagene skal fremme fellesverdier som står sentralt i vårt demokratiske samfunn. Likeverd, likestilling, åndsfrihet, toleranse, helse og forståelse for bærekraftig utvikling

er slike fellesverdier som det må kreves at alle barnehager arbeider med å fremme. Bestemmelsen understreker videre barnehagens forpliktelse til å bidra til den gode barndommen ved å gi alle barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Dette stiller mange og varierte krav til barnehagens lokaler og uteområde, og det vises her til merknadene til § 10 og til rammeplanen hvor innholdsbestemmelsen utdypes. Lekens betydning for barnas trivsel og allsidige utvikling må vektlegges. Lokaler, inventar og uteområde må utformes på en måte som tar hensyn til små barns behov for kroppslige utfordringer og som fremmer lek, læring, omsorg og tilhørighet. Barnehagen skal være et sted som bidrar til at barn kan erverve kunnskaper om og positive holdninger til helsemessige gode vaner. Barnehagen er en sentral arena for samfunnets tilrettelegging for god helse for barn i førskolealder, og det bør legges til rette for at de helsemessige gode valgene blir de enkle valgene.

Fjerde ledd innebærer en lovfesting av rammeplanens føringer om å støtte og ta hensyn til det enkelte barnet. Slik individuell tilpasning er nødvendig i en virksomhet som verdsetter barndommens egenverdi og hvor alle barn skal kunne nyttiggjøre seg det tilbudet som gis. Barn med særskilte behov kan trenge et spesielt tilrettelagt barnehagetilbud for å sikre et fullverdig tilbud, og dette må det legges til rette for. Lovfestingen skjer for ytterligere å understreke betydningen av å ta hensyn til det enkelte barns personlige og kulturelle bakgrunn. Lovfestingen fungerer også som en påminnelse om å være bevisst de mange variasjoner og ulikheter barna har med seg i et stadig mer globalisert og multietnisk samfunn.

Bestemmelsen understreker særskilt plikten til å ta hensyn til samiske barns språk og kultur. Med *samiske barn* menes barn av foreldre eller forelder som kan skrives inn i samemanntallet, jf. § 2–6 i sameloven 12. juni 1987 nr. 56. I samiske barnehager er det en forutsetning at det er personale som kjenner samisk språk og kultur. En samisk barnehage defineres som en barnehage der barna er samer og barnehagen har som et av sine formål å styrke barnas identitet som samer ved å fremme bruken av samisk språk og formidle samisk kultur. I norske

barnehager der det går samiske barn bør de av foreldrene som ønsker det ha rett til å forvente at barnehagens ansatte har kjennskap til og legger vekt på at også den samiske kulturen skal være en del av barnehagens innhold. Bestemmelsen krever ikke at det skal være samisktalende personale i den enkelte norske barnehage der det går samiske barn, men forutsetter at det i disse barnehagene, så langt det er praktisk mulig, legges til rette for at barna også kan få møte sin samiske kultur og sitt samiske språk i en egnet form. Hva som er praktisk mulig, vil måtte bero på de lokale forhold.

Femte ledd understreker barnehagens ansvar for å gi barna grunnleggende kunnskaper og å stimulere barnas medfødte nysgjerrighet og vitebegjær. Barnehagen skal formidle kunnskap på sentrale og aktuelle områder og må derfor kontinuerlig tilpasse tilbudet i samsvar med samfunnsutviklingen. Også i dette leddet understrekes betydningen av et individuelt tilpasset tilbud.

Sjette ledd peker på betydningen av at det i tillegg til voksnes formidling av verdier og kultur, må gis rom for barnas egen kulturskaping og kreativitet. Bestemmelsen understreker betydningen av å videreføre barnehagens tradisjonelle vektlegging av estetiske fag. Skapende virksomhet er et godt utgangspunkt for utvikling av fellesskap og opplevelse av mestring og egenverd.

Syvende ledd er en videreføring av § 2 annet ledd i gjeldende lov.

Åttende ledd er en videreføring av § 2 tredje ledd første setning i gjeldende lov.

Niende ledd fastslår at samarbeidsutvalget fastsatt skal fastsette barnehagens årsplan og at denne skal fastsettes med utgangspunkt i rammeplanen. Samarbeidsutvalget er omtalt nærmere under merknadene til § 4. Det er personalets oppgave å sikre at årsplanen holder faglig mål, men foreldrene er sikret medvirkning gjennom samarbeidsutvalget.

Til § 3 Barns rett til medvirkning

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 6.

Barns rett til medvirkning er nedfelt i FNs barnekonvensjon artikkel 12 nr. 1. Barnekonvensjonen ble inkorporert gjennom menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 ved lov 1. august 2003 nr. 86.

For å bidra til å oppfylle barnekonvensjonen, nedfelles også prinsippet om barns rett til medvirkning i barnehageloven. Barna har rett til å uttrykke seg og bli hørt, men de skal ikke overlates et ansvar de ikke er rustet til å ta. Det er de voksne som har ansvaret.

Til § 4 Foreldreråd og samarbeidsutvalg

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 6.

Bestemmelsen innebærer en videreføring av reglene om foreldreråd og samarbeidsutvalg i § 4 i gjeldende lov. Den nærmere angivelsen av foreldrerådets og samarbeidsutvalgets oppgaver er av forenklingshensyn flyttet fra tidligere tilhørende forskrifter og inn i loven. Endringen innebærer ingen endring i substansen.

Forskrift om foreldrebetaling er fastsatt ved kgl.res. av 23. april 2004 med hjemmel i barnehageloven §§ 15a og 4 fjerde ledd, og i forskriften kreves det samtykke fra foreldrerådet for overskridelse av den fastsatte maksimalgrensen for foreldrebetaling. Dette er nå også hjemlet i *annet ledd siste setning* i § 4. Foreldrerådets rett til nødvendig dokumentinnsyn i den forbindelse er nærmere regulert i foreldrebetalingforskriften.

For å sikre at foreldrerådet og samarbeidsutvalget får utført sine oppgaver, pålegges barnehageeieren i *fjerde ledd* å sørge for at saker av viktighet forelegges disse organene. Foreldrerådet skal bli forelagt saker som er viktige for foreldrenes forhold til barnehagen – ikke minst foreldrebetalingen. Samarbeidsutvalget skal ha seg forelagt saker som er av viktighet for barnehagens innhold og virksomhet og for forholdet til foreldrene. Etter § 2 siste ledd skal samarbeidsutvalget for hver barnehage med utgangspunkt i rammeplanen fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten. Øvrige saker av viktighet er blant annet forslag til budsjett, driftsendringer, arealutnyttelse mv. Samarbeidsutvalget skal påpeke overfor eier og kan melde fra til tilsynsmyndigheten dersom barnehagen ikke drives innenfor de rammene som settes av gjeldende lover, forskrifter, barnehagens vedtekter og barnehagens budsjett.

Til § 5 Felles samarbeidsutvalg for barnehage og skole

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 6.

Bestemmelsen er en uendret videreføring av § 5 i gjeldende lov.

Til § 6 Virksomhetens plikt til å søke godkjenning

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 7.

Bestemmelsen bygger i hovedsak på § 13 i gjeldende lov, dog slik at godkjenningsplikten skjerpes. Vilklårene for godkjenningsplikt i *bokstav a, b og c* er kumulative. Vilklåret i *bokstav a* er skjerpet slik at dette vilklåret nå er oppfylt allerede dersom ett av barna har en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer. Skjerpelsen av godkjenningsplikten inne-

bærer at ordninger med institusjonspreg blir godkjenningsspliktige etter barnehageloven.

De fleste familiebarnehager vil ikke være godkjenningsspliktige etter § 6. For godkjenning av familiebarnehager vises det til § 11 og merknaden til denne.

Ordlyden i *første ledd* er endret fra «Virksomheter som *gir tilsyn og omsorg* for barn under opplæringspliktig alder (...)» til «virksomheter som *har ansvar for* barn under opplæringspliktig alder (...)» Endringen er kun redaksjonell og er foretatt fordi departementet ønsker å la begrepet tilsyn være forbeholdt den virksomheten som utøves av tilsynsmyndighetene.

Til § 7 Barnehageeierens ansvar

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 7.

Bestemmelsen regulerer både private og kommunale barnehageeieres ansvar.

Første ledd stadfester barnehageeierens ansvar for å drive virksomheten i samsvar med regelverket. Eier har ansvaret for at virksomheten følger de krav barnehageloven setter. Barnehageeieren har ansvaret for at barnehagen oppfyller de krav som annet regelverk måtte stille, blant annet arbeidsmiljøloven 4. februar 1977 nr. 4, plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 og byggforskriften fastsatt 22. januar 1997, skatte- og regnskapslovgivningen, forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. fastsatt ved kgl.res. 1. desember 1995 med hjemmel i lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene § 4a-1 annet ledd og § 4a-4 annet ledd samt lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakkskader § 6 åttende ledd og forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr fastsatt ved kgl.res. 19. juli 1996 med hjemmel i lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester § 4, jf. Kronprinsreg.res. av 7. september 1990 nr. 730.

Annet ledd gir departementet hjemmel til i forskrift å pålegge private barnehageeiere å framskaffe nærmere angitte tjenestedata og regnskapsdata. Informasjonen om ressursbruk og tjenesteproduksjon tjener som grunnlag for departementets analyse, planlegging og styring og gir herunder grunnlag for å vurdere om nasjonale mål nås. For kommunale barnehageeiere følger denne rapporteringsplikten av § 49 i kommuneloven 25. september 1992 nr. 107, jf. forskrift om rapportering fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet 15. desember 2000 nr. 1425.

Tredje ledd er en videreføring av § 11a i gjeldende lov om barnehageeierens opplysningsplikt i forhold til kommunens kontantstøtteregister.

Fjerde ledd er en videreføring av § 15 første og annet ledd i gjeldende lov. Paragraf 15 tredje ledd i gjeldende lov inneholder en detaljert opplisting av hvilke forhold vedtektene skal inneholde. Opplistingen inneholder relevante punkter som dekkes av bestemmelsen i lovforslaget om at vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes/de foresattes forhold til barnehagen. Det samme gjelder for kravene i § 15 fjerde og femte ledd i gjeldende lov om at eventuelle vilkår stilt av kommunen for kommunal støtte skal framgå av vedtektene og at vedtektene skal henvise til eller gjengi den dokumentasjon barnehagen har for sitt internkontrollsystem. Departementet legger til grunn at vedtektene fortsatt vil inneholde de samme opplysningene som før, men anser en detaljregulering som unødvendig fordi alle de angitte opplysningene uansett er av betydning for foreldrenes/de foresattes forhold til barnehagen og således dekkes av ordlyden. Barnehageeierens fastsettelse av leke- og oppholdsareal per barn vil for eksempel være en opplysning som er av betydning for foreldrenes forhold til barnehagen og vil derfor fortsatt måtte framgå av vedtektene.

Av hensyn til barnehageeieren og foreldrene inntas enkelte av dagens elementer som en eksemplifisering. Listen er ikke uttømmende.

Femte ledd er en videreføring av § 12 annet ledd i gjeldende lov.

Til § 8 Kommunens ansvar

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 7.

Bestemmelsen definerer kommunens oppgaver som barnehagemyndighet og innebærer en videreføring av tidligere bestemmelser. Enkelte av kommunens oppgaver som barnehagemyndighet er regulert særskilt og mer utfyllende i kapittel IV *Barnehagemyndighetens generelle oppgaver mv.*

Første ledd fastslår at kommunen er barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Bestemmelsen viderefører og presiserer kommunens overordnede ansvar for å sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud. Kommunen skal ved godkjenningen og gjennom aktiv veiledning og tilsyn påse at barnehagene i kommunen drives i tråd med de krav som settes i barnehageloven med tilhørende forskrifter. Det stilles mange krav til barnehagens lokaler og drift også i annet regelverk, jf. blant annet plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 og byggforskriften fastsatt 22. januar 1997, arbeidsmiljøloven 4. februar 1977 nr. 4 og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. fastsatt 1. desember 1995. Helsemyndig-

hetene, plan- og bygningsmyndighetene og andre har selv ansvaret for sine områder, men barnehagemyndigheten har et overordnet ansvar for barnehagene og må legge opp til et nært samarbeid med de øvrige aktuelle instansene – både i godkjenningsprosessen og ved senere tilsyn.

Annet ledd er en videreføring av § 7 annet og tredje ledd i gjeldende lov.

Tredje ledd viderefører kommunens ansvar etter gjeldende rett for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur. Med samiske barn menes barn av foreldre eller foreldrer som kan skrives inn i samemantallet, jf. § 2–6 i sameloven 12. juni 1987 nr. 56. Med samisk distrikt menes forvaltningsområdet for samisk språk, jf. sameloven § 3–1. Som nevnt under merknadene til § 2, skal det legges til rette for at samisk språk og kultur også er en del av barnehageinnholdet til samiske barn utenfor det definerte samiske forvaltningsområdet, dersom foreldrene ønsker dette. Bestemmelsen krever ikke at det i disse barnehagene skal være samisktalende personale, men at det legges til rette for at samiske barn kan møte samisk språk og kultur i en egnet form. Hva som er praktisk mulig, vil måtte bero på de lokale forhold. I områder utenfor forvaltningsområdet for samisk språk, men med tradisjonell samisk bosetting fra Femunden i sør til Nordkapp i nord og Kirkenes i øst, vil man kunne forvente at det er lettere å få tak i personale som kjenner til det samiske språk og den samiske kultur. I kommuner som er i en fase med revitalisering, bør det kunne forventes at kommunen tar særlig hensyn til at samiske barn får møte samisk språk og kultur.

Fjerde ledd er en videreføring av kommunens plikt til å føre kontantstøttereister etter § 8a i gjeldende lov. Nærmere regler om plikten til å føre kontantstøttereister foreslås flyttet til forskrift.

Femte ledd er en videreføring av kommunens rett til innsyn etter § 11 i gjeldende lov. Bestemmelsen gir barnehagemyndigheten rett til dokumentinnsyn og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning kommunen finner det nødvendig for å utføre sine oppgaver. Med barnehagelokaler menes både lokaler der det drives barnehagevirksomhet og lokaler der det drives virksomhet som kan være godkjenningspliktig etter lovforslaget § 6. Barnehagemyndigheten avgjør selv hvilke opplysninger som anses påkrevet for å utføre myndighetens oppgaver. Barnehagemyndigheten kan for eksempel kreve relevante opplysninger om barnas alder og oppholdstid og de ansattes antall og utdanning. Kommunen har rett til innsyn i de dokumenter som anses påkrevet, herunder de økonomiske opplysninger som er relevante ved behandling av saker et-

ter forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd fastsatt ved Kronprinsreg.res. av 19. mars 2004 med hjemmel i barnehageloven § 7b og forskrift om foreldrebetaling i barnehager fastsatt ved kgl.res. av 23. april 2004 med hjemmel i barnehageloven §§ 15a og 4 fjerde ledd. Eksempler på dette kan være innsyn i barnehagens resultat- og balanseregnskap og budsjett- og aktivitetsplaner.

Sjette ledd er en videreføring av kommunens plikt til å forvalte de offentlige tilskuddene til ikke-kommunale barnehager i kommunen i § 8 siste ledd i gjeldende lov. Selv etter innføring av rammefinansiering av barnehagesektoren kan det være aktuelt for kommunen å forvalte eventuelle statlige særtilskudd.

Til § 9 Fylkesmannens ansvar

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 7.

Første ledd innebærer en videreføring av gjeldende rett med hensyn til fylkesmannens veiledningsansvar og klagekompetanse, jf. § 10 i gjeldende lov. Hjemmelen for fylkesmannens tilsyn med den enkelte barnehage videreføres derimot ikke.

I *annet ledd* gis fylkesmannen hjemmel for å føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den er pålagt som barnehagemyndighet etter denne lov, dvs. et såkalt forvaltningstilsyn. Dette innebærer at fylkesmannen blant annet må føre tilsyn med om barnehagemyndigheten foretar det lovpålagte tilsynet med barnehagene i kommunen. Det er av stor betydning at barnehagemyndigheten gir barnehagene god oppfølging gjennom veiledning og tilsyn. Fylkesmannens tilsyn med at kommunen utfører denne oppgaven skal bidra til å sikre kvaliteten på barnehagetilbudet. Videre vil det være naturlig at fylkesmannen fører tilsyn med om barnehagemyndigheten legger til rette for en samordnet opptaksprosess med likebehandling av kommunale og private barnehager. Det legges opp til et dialogbasert tilsyn, og det gis ikke særskilt hjemmel for sanksjoner i barnehageloven.

Etter *tredje ledd* er fylkesmannen gitt rett til dokumentinnsyn og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning fylkesmannen finner det nødvendig for å utføre sine oppgaver. Bestemmelsen er en videreføring av fylkesmannens rett til innsyn etter § 11 i gjeldende lov. Med barnehagelokaler menes både lokaler der det drives barnehagevirksomhet og lokaler der det drives virksomhet som kan være godkjenningspliktig etter lovforslaget § 6. Fylkesmannen har rett til innsyn i de dokumenter som anses påkrevet – herunder de økonomiske opplysninger som er relevante ved behandling av klager etter

forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd fastsatt ved Kronsprinsreg.res. 19. mars 2004 med hjemmel i barnehageloven § 7b og forskrift om foreldrebetaling i barnehager fastsatt ved kgl.res. 23. april 2004 med hjemmel i barnehageloven §§ 15a og 4. Eksempler på dette kan være innsyn i barnehagens resultat- og balanseregnskap og budsjett- og aktivitetsplaner.

Til § 10 Godkjenning

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 8.

Første ledd fastslår at kommunen er godkjenningmyndighet. Kommunen skal ved godkjenningen foreta en konkret vurdering av barnehagens egnethet i forhold til de kravene som kan utledes av §§ 1 og 2 om barnehagens formål og innhold. Barnehagens fysiske rammer, dvs. lokaler og uteområder, må være egnet for barnehagedrift. Etter § 2 skal barnehagen blant annet gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Dette stiller mange og varierte krav til barnehagens lokaler og uteområde. Som nevnt i merknadene til § 2 tredje ledd, må lokaler, inventar og uteområder utformes på en måte som tar hensyn til små barns behov for kroppslige utfordringer og som fremmer lek, læring og omsorg. Etter § 2 fjerde ledd skal barnehagen ta hensyn til barns ulike funksjonsnivå, og tilgjengelighet for alle må være et viktig hensyn ved utformingen av barnehagen. Videre må bemanningsplanen vise at driften vil bli forsvarlig og at barnehagetilbudet kan oppfylle lovens og rammeplanens krav til barnehagens innhold.

Det stilles mange krav i lovverket til barnehagens lokaler og uteområder, jf. blant annet i forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager mv. fastsatt ved kgl.res. 1. desember 1995 med hjemmel i lov 19. november 1982 om helsetjenesten i kommunene § 4a-1 annet ledd og § 4a-4 annet ledd samt lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader § 6 åttende ledd. Forskriften stiller som overordnet krav at barnehager skal være helsemessig tilfredsstillende. Det stilles videre mer konkrete krav til valg av beliggenhet, krav til utforming og innredning, muligheter for aktiviteter og hvile samt krav til egnede muligheter for måltider. Videre stiller forskriften krav til at barnehager skal fremme trivsel og gode psykososiale forhold, ha forsvarlig renhold og vedlikehold, drives slik at skader og ulykker forebygges og slik at risikoen for spredning av smittsomme sykdommer blir så liten som mulig. Helsemyndigheten i kommunen fører tilsyn med at kravene i forskriften overholdes og kan med

hjemmel i kommunehelsetjenesteloven 19. november 1982 nr. 66 foreta gransking, gi pålegg om retting eller stansing og ilegge tvangsmulkt. Byggforskriften fastsatt 22. januar 1997 med hjemmel i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 stiller foruten konkrete bygningsmessige krav også krav til tilgjengelighet.

I godkjenningsprosessen er det viktig med god veiledning overfor søker. Det er avgjørende at godkjenningmyndigheten er kjent med hvilke krav andre myndigheter, for eksempel helsemyndigheten, har stilt til virksomheten. Etter § 17 i forvaltningsloven 10. februar 1967 skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. I dette ligger at godkjenningmyndigheten må klargjøre hvilke vilkår andre myndigheter har stilt før godkjenning kan gis.

Dagens frie etableringsrett videreføres. Det betyr at barnehager som finnes egnet i forhold til formåls- og innholdsbestemmelsen har rett til godkjenning. Kommunen har ved sin vurdering av søknaden ikke adgang til å legge vekt på det lokale behovet for barnehageplasser eller følgene for det eksisterende barnehagetilbudet i kommunen. Dette gir lik mulighet for etablering for kommunale og ikke-kommunale utbyggere.

Annet ledd gir kommunen rett til å sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid. Barnehagemyndigheten kan i godkjenningsprosessen ta stilling til hvor mange barn barnehagens inne- og uteområder tillater, om barnehagen egner seg for alle aldersgrupper og om den er egnet for heldagsopphold eller kun deltidsopphold.

Tredje ledd viderefører ordningen med at fylkesmannen er klageinstans for kommunens vedtak om godkjenning. Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket.

Til § 11 Familiebarnehager

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 8.

Bestemmelsen er en videreføring av hovedinnholdet i gjeldende lov § 14. Departementet gis hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter om godkjenning og drift av familiebarnehager.

Paragraf 6 regulerer hvilke virksomheter som er pliktige til å søke godkjenning. Familiebarnehager behøver ikke å være godkjenningspliktige etter § 6, men godkjenning etter § 11 innebærer at familiebarnehagen framstår som en pedagogisk virksomhet som veiledes av førskolelærer og følger rammeplanen. Dermed atskiller familiebarnehager seg fra dagmammavirksomhet og blir en del av kommunens samlede barnehagetilbud. Godkjente

barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd, jf. § 14. Forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd fastsatt 19. mars 2004 presiserer i § 1 at alle godkjente barnehager uavhengig av eierskap skal motta offentlig finansiering etter prinsippene fastsatt i forskriften. Dette innebærer at både ordinære barnehager og familiebarnehager omfattes av forskriften om likeverdig behandling.

Til § 12 Samordnet opptaksprosess i kommunen

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 8.

Bestemmelsens *første ledd* er en uendret videreføring av § 7a i gjeldende lov.

Den samordnede opptaksprosessen innskrenker ikke barnehagens rett til å definere sin opptakskrets i barnehagens vedtekter og selv ta beslutningen om opptak av det enkelte barn. Eksempler på opptakskrets kan være barn som tilhører skolekretsen, barn av studenter ved en bestemt høyskole, barn i familier med medlemskap i en bestemt forening eller barn av ansatte i en bestemt bedrift. Et stort antall private barnehager er opprettet av foreldre eller lag med det formål å skaffe barnehageplass til egne barn. Eiere eller medlemmer av laget vil normalt ha fortrinnsrett til plasser i denne barnehagen. Så lenge dette framgår av vedtektene og barnehagens opptakskrets, vil en samordnet opptaksprosess ikke begrense disse foreldrenes anledning til å få plass for sitt barn i denne barnehagen. Retten til prioritet etter § 13 gjelder blant barna innenfor opptakskretsen. Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 76 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven).

Bestemmelsens *annet ledd* er nytt. Det anses som en etablert rettsoppfatning at opptak i kommunale barnehager regnes som enkeltvedtak. Opptak i ikke-kommunale barnehager regnes i utgangspunktet ikke som enkeltvedtak. Etter ny lov skal forvaltningsloven kapittel IV til VI ikke gjelde for opptak i barnehage. Kongen fastsetter i forskrift nærmere saksbehandlingsregler for opptak i kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Til § 13 Prioritet ved opptak

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 8.

Bestemmelsen viderefører i en noe endret form barn med nedsatt funksjonsevnes rett til prioritet ved opptak i barnehage etter § 9 i gjeldende lov.

Begrepet nedsatt funksjonsevne omfatter ulike fysiske funksjonsnedsettelse, utviklingshemming, språk- og talevansker, adferdsvansker og psykiske

lidelser. Ikke enhver funksjonsnedsettelse gir rett til fortrinn ved opptak. En sakkyndig instans må vurdere om funksjonsnedsettelsen og dens konsekvenser for barnet skaper et større behov for barnehageplass enn for førskolebarn ellers. Dersom den sakkyndige mener barnet har en slik nedsatt funksjonsevne at fortrinnsretten er utløst, skal barnet gis rett til prioritet ved opptak. Etter denne nye bestemmelsen er det ikke lenger noe krav om at det skal foretas en vurdering av om barnet kan ha nytte av barnehageoppholdet.

Retten til prioritet ved opptak er utvidet til også å omfatte barn det er fattet vedtak om etter barnevernloven 17. juli 1992 nr. 100 § 4–12, som gjelder vedtak om omsorgsovertakelse, eller § 4–4 annet og fjerde ledd hvor barnehageplass er innvilget som frivillig hjelpetiltak.

Prioritetsretten innebærer at barnet går foran andre søkere, men gir ikke rett til en barnehageplass. Prioritetsretten gjelder bare dersom barnet hører til barnehagens opptakskrets. Ut over den prioritetsretten som er gitt i denne bestemmelse, fastsetter barnehageeieren selv de øvrige opptakskriterier.

Loven regulerer ikke den innbyrdes prioritetsrekkefølgen mellom de to hovedgruppene som er gitt rett til prioritet ved opptak. Dette betyr at det må foretas en individuell skjønnsmessig vurdering av hvilket barn som bør gis forrang dersom det oppstår en interessekonflikt.

Til § 14 Offentlig tilskudd til private barnehager

Bestemmelsen er en uendret videreføring av § 7b i gjeldende lov.

Til § 15 Foreldrebetaling

Bestemmelsen er en videreføring av § 15a i gjeldende lov, med en presisering av at det i den omtalte forskriften om foreldrebetaling også kan gis nærmere regler om maksimalgrense for foreldrebetaling.

Til § 16 Tilsyn

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 8.

Bestemmelsen er en videreføring av § 10 første ledd i gjeldende lov med hensyn til kommunens plikt til å føre tilsyn. For å markere at tilsyn og veiledning er to ulike oppgaver, er kommunens veiledningsplikt flyttet til § 8 første ledd.

Kommunene og fylkeskommunene er pålagt å føre kontroll med sin egen virksomhet i kommuneloven 25. juli 1992 nr. 107 med senere endringer.

Regler for internt tilsyn og kontroll, samt for revisjon, finnes i kommuneloven kapittel 12.

Til § 17 Styrer

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 9.

Første ledd fastslår at barnehagen må ha en ansvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Dette betyr at barnehagens leder må ha nødvendig lederkompetanse.

Barnehagen skal etter *annet ledd* ha en daglig leder – en styrer. Det stilles fortsatt krav om førskolelærerutdanning for styrer. I tillegg åpnes det for at også andre med høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk utdanning kan tilsettes som styrer.

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

Etter *tredje ledd* kan kommunen innvilge dispensasjon fra utdanningskravet i annet ledd, mens fylkesmannen er klageinstans.

Etter *fjerde ledd* gir departementet i forskrift nærmere regler om dispensasjon fra utdanningskravet. Direktivene 89/48/EØF, 92/51/EØF og 2001/19/EF må legges til grunn for hvordan man ved tilsetting av førskolelærer behandler søkere som er statsborgere i land innen EØS-området eller i Sveits. Departementet vil derfor i forskrift gi nær-

mere regler om godkjenning av utenlandsk førskolelærerutdanning.

Til § 18 Barnehagens øvrige personale

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 9.

Bestemmelsens *første ledd* viderefører gjeldende krav om at pedagogiske ledere må ha førskolelærerutdanning.

Bestemmelsens *annet ledd* er nytt og likestiller annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå og videreutdanning i barnehagepedagogikk med førskolelærerutdanning. Dette betyr at for eksempel en allmennlærer som tar tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk kan tilsettes som pedagogisk leder på samme måte som førskolelærere.

Etter *tredje ledd* kan kommunen gi dispensasjon fra utdanningskravet, mens fylkesmannen er klageinstans.

Bestemmelsens *fjerde ledd* fastslår at departementet gir nærmere forskrifter om dispensasjonsadgangen etter forrige ledd. Direktivene 89/48/EØF, 92/51/EØF og 2001/19/EF må legges til grunn for hvordan man ved tilsetting av førskolelærer behandler søkere som er statsborgere i land innen EØS-området eller i Sveits. Departementet vil derfor i forskrift gi nærmere regler om godkjenning av utenlandsk førskolelærerutdanning. Etter § 18 i gjeldende lov gjelder ikke utdanningskravet for personer som arbeider i barnehagen på nattid, dvs. mellom klokken 21.00 og 06.00. I lovforslaget flyttes denne unntaksbestemmelsen til forskrift.

Bestemmelsens *femte ledd* er en videreføring av § 17 tredje ledd første setning i gjeldende lov.

I bestemmelsens *sjette ledd* videreføres gjeldende regel om at departementet gir utfyllende forskrifter om pedagogisk bemanning, dvs. fastsetter en pedagognorm.

Til § 19 Politiattest

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 9.

Bestemmelsen er en uendret videreføring av § 20 i gjeldende lov.

Politiattesten skal vise om den som skal arbeide i barnehagen er siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep mot barn. Personer som er dømt for seksuelle overgrep mot barn, er utelukket fra arbeid i barnehagen. Departementet gir utfyllende forskrifter. Departementet legger til grunn at begrepet «seksuelle overgrep mot barn» også dekker den befatning med kjønnslige skildringer som gjør bruk av barn som er omtalt i straffeloven 22. mai 1902 § 204 første ledd bokstav d.

Til § 20 Taushetsplikt

Bestemmelsen er en uendret videreføring av § 21 i gjeldende lov. Departementet peker på at barnehageansatte i lov om forbud mot kjønnslemlestelse 15. desember 1995 nr. 74 med endringer 28. mai 2004 i § 2 er pålagt en avvergelsesplikt uten hensyn til taushetsplikt.

Til § 21 Opplysningsplikt til sosialtjenesten

Bestemmelsen er en uendret videreføring av § 22 i gjeldende lov.

Til § 22 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

Bestemmelsen er en uendret videreføring av § 23 i gjeldende lov. Departementet peker på at barnehageansatte i lov om forbud mot kjønnslemlestelse 15. desember 1995 nr. 74 med endringer 28. mai 2004 i § 2 er pålagt en avvergelsesplikt uten hensyn til taushetsplikt.

Til § 23 Helsekontroll av barn og personale

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 10.

Bestemmelsen er en videreføring av § 25 i gjeldende lov.

Hensikten med å innhente opplysninger om barnets helsetilstand er at barnehagen skal kunne legge forholdene best mulig til rette for barnet. For å få informasjon om for eksempel astma, allergier, fysisk og/eller psykisk funksjonsnedsettelse eller andre typer plager, kan barnehagen utarbeide helseopplysningsskjema som foreldre/foresatte bes fylle ut, eventuelt opplyse foreldre om at det skal framlegges erklæring om barnets helse. Det bør framgå av helseopplysningsskjemaet om barnet har fulgt helsestasjonstilbudet, herunder barnevaksinasjonsprogrammet. I forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, fastsatt 3. april 2003 av Helsedepartementet med hjemmel i lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene § 1–3 femte ledd og lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 3–8 første

ledd, framgår det at kommunen gjennom helsestasjon blant annet skal tilby helseundersøkelser og vaksinasjon i henhold til barnevaksinasjonsprogrammet. Ved spesielle behov for informasjon om barnets helsetilstand kan barnehagen be om at dette dokumenteres med legeattest.

Siste ledd i bestemmelsen er noe endret for å presisere at barnehagens personale har plikt til å gjennomgå tuberkulosekontroll i den utstrekning helsemyndighetene finner det nødvendig. Plikten gjelder foruten de ansatte også personer i praksis og hospitering, jf. forskrift om tuberkulosekontroll § 3–1 nr. 2 og 3 fastsatt ved kgl.res. 21. juni 2002 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 2–1 m.fl. og lov 18. mai 2001 nr. 24 om helseregistre og behandling av helseopplysninger §§ 6 og 8.

Til § 24 Øvingsopplæring

Bestemmelsen er en uendret videreføring av § 24 i gjeldende lov.

Til § 25 Lovens anvendelse på Svalbard

Bestemmelsen er en videreføring av § 26 i gjeldende lov, bortsett fra at forskriftshjemmelen legges til Kongen.

Til § 26 Ikraftttredelse. Endringer i andre lover

Tredje ledd refererer seg til en endringslov til gjeldende barnehagelov.

Barne- og familiedepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om barnehager (barnehageloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om barnehager (barnehageloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om barnehager (barnehageloven)

Kapittel I. Barnehagens formål og innhold

§ 1 *Formål*

Barnehagen skal gi barn under opplæringspliktig alder gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem.

Barnehagen skal hjelpe til med å gi barna en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier.

Eiere av private barnehager kan i vedtektene bestemme at andre ledd ikke skal gjelde.

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

§ 2 *Barnehagens innhold*

Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet.

Barnehagen skal bistå hjemmene i deres omsorgs- og oppdrageroppgaver, og på den måten skape et godt grunnlag for barnas utvikling, livslange læring og aktive deltakelse i et demokratisk samfunn.

Omsorg, oppdragelse og læring i barnehagen skal fremme menneskelig likeverd, likestilling, åndsfrihet, toleranse, helse og forståelse for bærekraftig utvikling. Barnehagen skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser.

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

Barnehagen skal gi barn grunnleggende kunnskap på sentrale og aktuelle områder. Barnehagen skal støtte barns nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær og gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter.

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

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

Barnehagens eier kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold.

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

Kapittel II. Barns og foreldres medvirkning

§ 3 *Barns rett til medvirkning*

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

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

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

§ 4 *Foreldreråd og samarbeidsutvalg*

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

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

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

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

§ 5 *Felles samarbeidsutvalg for barnehage og skole*

Kommunen kan bestemme at det skal være felles samarbeidsutvalg for kommunal barnehage og grunnskole. Der begge parter ønsker det, kan det etableres tilsvarende ordning for privat barnehage og kommunal eller privat skole. Samarbeidsutvalget settes også i slike tilfeller sammen etter § 4 tredje ledd, men slik at foreldre/foresatte og ansatte fra både barnehagen og skolen skal være repre-

sentert, jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 11–1 fjerde ledd.

Kapittel III. Godkjenningsplikt og oppgavefordeling

§ 6 Virksomhetens plikt til å søke godkjenning

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

- a) virksomheten er regelmessig og ett eller flere barn har en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer, og
- b) antall barn som er til stede samtidig er 10 eller flere når barna er tre år eller eldre, eventuelt fem eller flere når barna er under tre år, og
- c) virksomheten utføres mot godtgjøring.

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

§ 7 Barnehageeierens ansvar

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

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

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

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

- a) eierforhold,
- b) formål, jf. § 1 fjerde ledd, herunder eventuell reservasjon fra § 1 annet ledd, jf. tredje ledd,
- c) opptakskriterier,
- d) antall medlemmer i samarbeidsutvalget,
- e) barnehagens åpningstid.

Godkjente virksomheter skal være registrert i Enhetsregisteret.

§ 8 Kommunens ansvar

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

Kommunen har plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

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

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

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

Kommunen forvalter tilskuddene til ikke-kommunale barnehager i kommunen.

§ 9 Fylkesmannens ansvar

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

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

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

Kapittel IV. Barnehagemyndighetens generelle oppgaver mv.

§ 10 Godkjenning

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

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

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

§ 11 Familiebarnehager

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

Departementet kan gi forskrifter om godkjenning og drift av familiebarnehager.

§ 12 Samordnet opptaksprosess i kommunen

Alle godkjente barnehager i kommunen skal samarbeide om opptak av barn. Kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess, der det tas hensyn til barnehagenes mangfold og egen-

art. Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket. Ved en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager sikres.

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

§ 13 *Prioritet ved opptak*

Barn med nedsatt funksjonsevne har rett til prioritet ved opptak i barnehage. Det skal foretas en sakkyndig vurdering for å vurdere om barnet har nedsatt funksjonsevne.

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

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

§ 14 *Offentlig tilskudd til private barnehager*

Godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd. Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling.

§ 15 *Foreldrebetaling*

Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om foreldrebetaling i barnehagen, herunder søskenmoderasjon, inntektsgradering og maksimalgrense.

§ 16 *Tilsyn*

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

Kapittel V. Personalet

§ 17 *Styrer*

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

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

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra ut-

danningskravet etter andre ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet gir nærmere forskrifter om dispensasjon fra utdanningskravet og om godkjenning av utenlandske utdanninger.

§ 18 *Barnehagens øvrige personale*

Pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer.

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

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

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

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

Departementet gir utfyllende forskrifter om pedagogisk bemanning.

§ 19 *Politiattest*

Den som skal arbeide i barnehage må legge fram tilfredsstillende politiattest. Attesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep mot barn.

Personer som er dømt for seksuelle overgrep mot barn, er utelukket fra arbeid i barnehager.

Kommunen kan kreve politiattest etter første ledd også for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen.

Departementet gir utfyllende forskrifter om politiattester.

Kapittel VI. Forskjellige bestemmelser

§ 20 *Taushetsplikt*

For virksomheter etter denne lov gjelder reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 til 13f tilsvarende.

§ 21 *Opplysningsplikt til sosialtjenesten*

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

§ 22 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

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

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

§ 23 Helsekontroll av barn og personale

Før et barn begynner i barnehage, skal det legges fram erklæring om barnets helse. Dersom barnet har møtt til de ordinære undersøkelser på helsestasjon, kan slik erklæring gis av barnets foreldre.

Barnehagens personale har plikt til å gjennomgå tuberkulosekontroll i henhold til gjeldende regelverk.

§ 24 Øvingsopplæring

Barnehagens eier plikter å stille barnehagen til disposisjon for øvingsopplæring for studenter som tar førskolelærerutdanning.

Barnehagens styrer og pedagogiske ledere plikter å veilede studenter i slik øvingsopplæring.

§ 25 Lovens anvendelse på Svalbard

Kongen kan gi forskrift om lovens anvendelse på Svalbard og kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forhold.

Kapittel VII. Ikrafttredelse og endringer i andre lover**§ 26 Ikrafttredelse. Endringer i andre lover**

Loven trer i kraft fra den dag Kongen bestemmer.

Når loven trer i kraft, oppheves lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager. Vedtak som er truffet etter denne loven, gjelder inntil de faller bort eller blir endret etter loven her.

Lov 19. juni 1997 nr. 64 om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager oppheves straks.

Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om overgangsregler.
