



Innst. 338 L

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Prop. 103 L (2015–2016)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for bar- nehageplass m.m.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

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

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

Departementet foreslår i proposisjonen enkelte endringer i gjeldende rett. Et av forslagene er at PP-tjenesten skal bistå barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Forslaget betyr at barnehagen kan få hjelp til å utvikle det ordinære tilbudet til barn med særlige behov. Med PP-tjenestens bistand kan barnehagene bli satt i bedre stand til å sette inn innsatsen tidlig.

Departementet foreslår også at kommunens plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med ned-

satt funksjonsevne, fastsettes i barnehageloven. I tillegg fremmer departementet forslag om at barn og foreldre får klageadgang til fylkesmannen på kommunens avgjørelse om tilrettelegging.

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

Departementet foreslår også at fraflyttingskommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring, skal gjelde frem til tilflyttingskommunen har fattet nytt vedtak. Forslaget vil bidra til at barn ikke opplever lengre avbrudd i den spesialpedagogiske hjelpen eller tegnspråkopplæringen.

Kunnskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen også lovendringer som skal bidra til at foreldre og barn får kortere ventetid for barnehageplass. Departementet foreslår i proposisjonen at barn født i september eller oktober, skal få rett til barnehageplass fra den måneden de fyller ett år.

I tillegg inneholder proposisjonen enkelte andre endringer i barnehageloven.

1.2 Spesialpedagogisk hjelp

1.2.1 Formålet med spesialpedagogisk hjelp

1.2.1.1 FORSLAGET I HØRINGSNOTATET

Departementet foreslo i høringsnotatet at formålet med spesialpedagogisk hjelp bør fremgå av ordlyden i barnehageloven.

1.2.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Å fastsette formålet direkte i ordlyden i barnehageloven vil bidra til å synliggjøre hva som er hensikten med retten til spesialpedagogisk hjelp, og hvilken funksjon hjelpen skal ha. Departementet foreslår å

tydeliggjøre at formålet med den spesialpedagogiske hjelpen er at barnet får tidlig og nødvendig hjelp.

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

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

Departementet har gjort enkelte endringer i ordlyden sammenlignet med forslaget som var på høring. Forslag til ordlyd er blant annet noe kortet ned og presisert, uten at meningen har vært å endre innholdet i forslaget til formål. I forslaget er det presisert at formålet med hjelpen «er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter.» Formålet synliggjør at hensikten med den spesialpedagogiske hjelpen er å sørge for at barnet så tidlig som mulig får nødvendig hjelp. Denne hjelpen vil typisk være bistand til utvikling av barnets språklige og sosiale ferdigheter.

1.2.2 Vurderingstema og innhold i sakkyndig vurdering og vedtak

1.2.2.1 BAKGRUNN

Hvilket innhold den sakkyndige vurderingen og vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal ha, følger av opplæringsloven. Opplæringslovens utforming av vurderingstema og innhold er i stor grad knyttet til

spesialundervisning for elever og ikke barn med behov for spesialpedagogisk hjelp.

1.2.2.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

1.2.2.2.1 Vurderingstema og innholdet i sakkyndig vurdering

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

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

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

I høringsforslaget ble det foreslått at barnets omgivelser skulle omfatte både barnehagen og barnets hjem.

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

PP-tjenesten vil i sin utredning være i kontakt med barnets barnehage og kan innhente eventuelle innspill fra barnehagen. For barn som ikke går i barnehage, vil ikke barnets omgivelser inngå i PP-tjenestens vurdering, siden barnets omgivelser da primært består av barnets hjem.

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

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

1.2.2.2.2 Innholdet i vedtak om spesialpedagogisk hjelp

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

For foreldrene er det av stor betydning å få vite hvilket tilbud barnet deres skal få. Forslaget betyr at kravene til vedtakets innhold følger direkte av bestemmelsen. Foreldre får gjennom vedtaket vite hvilken hjelp barnet har rett til å få, omfanget av hjel-

pen, hvordan hjelpen skal organiseres, hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha og varigheten av vedtaket.

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

Vedtaket skal også inneholde tilbud om foreldre-rådgivning.

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

1.2.3 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring ved flytting

1.2.3.1 GJELDENE RETT

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

Når barnet flytter fra kommunen, opphører kommunens ansvar.

Når det gjelder retten til tegnspråkopplæring, er det også barnets hjemkommune som har ansvaret for å fatte vedtak, jf. opplæringsloven § 2-6 fjerde ledd.

1.2.3.2 FORSLAGET I HØRINGEN

I høringen ble det foreslått at dersom barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring flytter, skal fraflyttingskommunens vedtak gjelde inntil det fattes nytt vedtak i saken. Forslaget betyr at den nye bostedskommunen vil være pliktig til å gi barnet den hjelpen som følger av vedtaket som er fattet av fraflyttingskommunen.

1.2.3.3 HØRINGSINSTANSENS SYN

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg, støtter at fraflyttingskommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring skal gjelde også i barnets nye kommune.

1.2.3.4 DEPARTEMENTETS VURDERING

Av hensyn til barnets beste er det avgjørende at det ikke skjer lange avbrudd i den hjelpen og opplæringen barnet har rett til og behov for. Barn med behov for spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring kan være i en sårbar situasjon og være avhen-

gig av at bistanden har en sammenhengende karakter. Ved at vedtaket fra fraflyttingskommunen skal gjelde også i tilflyttingskommunen, vil foreldre og barn kunne hevde sin rett allerede fra første dag i ny kommune. Det betyr at barnet ikke vil stå uten spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring på grunn av lang saksbehandlingstid i den nye kommunen.

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

1.2.4 Fjerning av fritaket i foreldrebetalingen for barnehageplass

1.2.4.1 BAKGRUNN OG KUNNSKAPSGRUNNLAG

Spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring er gratis. Foreldrene skal ikke pålegges noen utgifter knyttet til den hjelpen eller opplæringen barnet mottar. Foreldre med barn som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring, har også rett til fritak i foreldrebetalingen for den tiden barnet mottar hjelp eller opplæring.

1.2.4.2 FORSLAGET I HØRINGEN

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

1.2.4.3 DEPARTEMENTETS VURDERING

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

Det har vært påpekt at fritaket i foreldrebetalingen gir foreldre som har barn med behov for særlig oppfølging, et økonomisk insentiv til å benytte barnehageplass. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser imidlertid at i aldersgruppen tre til fem år, går 96 prosent av barna i barnehage. Det betyr at de aller fleste barn som har rett til henholdsvis spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring, går i barnehage. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det er nødvendig med dette økonomiske insentivet for å sikre høy barnehagedeltakelse. Flere høringsinstanser uttrykker bekymring for lavere barnehagedeltakelse dersom fritaket fjernes. Barn i familier med lav inntekt vil imidlertid være omfattet av moderasjonsordninger. Regjeringen har gjennomført en styrking av moderasjonsordninger for barnefamilier med lav inntekt. Fra 1. mai 2015 ble rett til reduksjon i foreldrebetalingen endret, slik at ingen familier skal betale mer enn seks prosent av inntekten sin for en barnehageplass. Formålet med endringen er å sikre en bedre sosial profil på foreldrebetalingen for barnehageplass og samtidig legge til rette for at flere får mulighet til å benytte barnehage tilbudet ved differensiert foreldrebetaling. Fra 1. august 2015 ble forskrift om foreldrebetaling i barnehager også endret slik at alle fire- og femåringer i familier med en samlet inntekt under en inntektsgrense fastsatt av Stortinget, skal ha rett på 20 timer gratis barnehage per uke.

Flere høringsinstanser viser til at familier med barn med behov for spesialpedagogisk hjelp ikke nødvendigvis har lav inntekt, men at familien kan ha høye utgifter. Familier med inntekt over inntektsgrensene i moderasjonsordningene faller utenfor ordningene, siden disse ikke tar hensyn til familiens utgifter. For familier med inntekt over inntektsgrensene vil dermed fjerning av fritaket være av økonomisk betydning. Maksimalprisen for barnehageplass fastsettes årlig i Stortingets budsjettvedtak. Fra 1. januar 2016 er den kr 2 655 per måned. Foreldrebetalingen utgjør dermed en mindre del av hva en barnehageplass reelt koster. Størrelsen på fritaket i foreldrebetalingen vil avhenge av hvor stor andel av tiden i barnehagen barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp. Tall fra Utdanningsdirektoratet for 2015 viser at barn

med vedtak i snitt har 15 uketimer spesialpedagogisk hjelp. Antallet timer per uke vil imidlertid kunne variere i stor grad, avhengig av vedtaket i den enkelte sak. I mange tilfeller vil dermed fritaket være av begrenset størrelse.

Enkelte høringsinstanser foreslår en evaluering av hvilken effekt fjerning av fritaket i foreldrebetalingen vil medføre for barnehagedeltakelsen. Departementet vil følge med på om andelen barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp som går i barnehage, endrer seg.

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

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

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

1.3.1 Gjeldende rett

PP-tjenestens oppgaver med kompetanse- og organisasjonsutvikling er regulert i opplæringsloven § 5-6 andre ledd.

Det er ikke særskilt fastsatt i opplæringsloven at PP-tjenesten skal arbeide med kompetanse- og organisasjonsutvikling i barnehagene.

1.3.2 Forslaget i høringsnotatet

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

I høringsnotatet forutsatte departementet at PP-tjenestens arbeid med kompetanse- og organisasjons-

utvikling ikke skulle gå på bekostning av PP-tjenestens rolle som sakkyndig instans.

1.3.3 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall støtter forslaget om at PP-tjenesten skal hjelpe barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling.

1.3.4 Departementets vurdering

1.3.4.1 FORSLAG OM AT PP-TJENESTEN SKAL BISTÅ BARNEHAGENE I ARBEIDET MED KOMPETANSE- OG ORGANISASJONS-UTVIKLING

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

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

1.3.4.2 HVA BETYR DET AT PP-TJENESTEN SKAL BISTÅ BARNEHAGENE I ARBEIDET MED KOMPETANSE- OG ORGANISASJONS-UTVIKLING?

Departementet har merket seg at PP-tjenesten i praksis bistår barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling etter ulike modeller. Bortsett

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

Et lovkrav om at PP-tjenesten skal arbeide med kompetanse- og organisasjonsutvikling, er etter departementets vurdering innenfor den praksisen som allerede foreligger både i barnehage- og opplæringssektoren, og ikke i strid med prinsippene for statlig styring av kommunesektoren. Forslaget innebærer at PP-tjenesten i hver kommune får plikt til å bistå barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling, men det vil være opp til den enkelte kommune å fastsette omfanget. Det foreslås ingen rett for barnehagen til å kreve kompetanse- og organisasjonsutvikling fra PP-tjenesten. PP-tjenestens mandat innebærer heller ikke en plikt for den enkelte barnehage til å ta imot hjelp til kompetanse- og organisasjonsutvikling fra PP-tjenesten. Siden forslaget ikke innebærer et konkret krav til omfang, vil den nærmere innretningen på arbeidet avgjøres av den enkelte PP-tjeneste og kommune og baseres på sektorens behov.

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

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

1.3.4.3 FAGLIG VIRKEOMRÅDE OG FORMÅL MED PP-TJENESTENS TILBUD OM BISTAND TIL KOMPETANSE- OG ORGANISASJONS-UTVIKLING

Departementet mener at regelverket ikke bør legge detaljerte føringer for PP-tjenestens bistand

med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Departementet ønsker fleksibilitet for kommunene slik at lokale behov og prioriteringer kan ivaretas.

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

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

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

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

PP-tjenestens bistand med kompetanse- og organisasjonsutvikling vil både kunne være konkret veiledning og mer generell kompetanseheving. Det kan både handle om å bistå barnehagen i deres oppfølging av konkrete barn med kjente hjelpebehov eller avdekke barn som trenger særlig tilrettelegging. Et godt barnehagetilbud vil være spesielt viktig for barn med særlige behov og bidra til å støtte opp under utvikling, trivsel og læring for alle barn. Tilrettelegging og støttetiltak på et tidlig tidspunkt vil ha større effekt enn hjelp på et senere tidspunkt.

1.3.4.4 KRAV OM SAMTYKKE FRA FORELDRE MED UTGANGSPUNKT I ENKELTBARNES BEHOV

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

1.3.4.5 FORHOLDET MELLOM INDIVIDUELL TILRETTELEGGING OG KOMPETANSE- OG ORGANISASJONSUTVIKLING

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

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

Selv om PP-tjenestens bistand til kompetanse- og organisasjonsutvikling også kan handle om oppfølging av enkeltbarn, må det avgrenses mot PP-tjenestens sakkyndighetsarbeid. PP-tjenesten skal utarbeide sakkyndige vurderinger der loven krever det. Departementet legger til grunn at kommunen skal ha mulighet til å fastsette det nærmere innholdet i PP-tjenestens arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling. PP-tjenestens arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling skal ikke føre til nedprioritering av PP-tjenestens rolle som sakkyndig instans etter loven. PP-tjenesten må innrette sin virksomhet slik at den både kan ivareta sin rolle som sakkyndig instans, samtidig som den bistår med kompetanse- og kvalitetsutvikling.

1.4 Overføring og videreføring av bestemmelser om retten til spesialpedagogisk hjelp

1.4.1 Bakgrunn og kunnskapsgrunnlag

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

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

1.4.2 Gjeldende rett

1.4.2.1 RETT TIL SPESIALPEDAGOGISK HJELP

Rett til spesialpedagogisk hjelp er regulert i opplæringsloven § 5-7.

Opplæringsloven § 5-7 gir barn under opplæringspliktig alder med særlige behov for spesialpedagogisk hjelp, rett til slik hjelp. Dette er en individuell rettighet som gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage.

1.4.2.2 VILKÅRET FOR Å HA RETT TIL SPESIALPEDAGOGISK HJELP

Vilkåret for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp er at barnet har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp. Det må foretas en helhetlig skjønnsmessig vurdering for å avgjøre om vilkåret er oppfylt.

I vurderingen av om barnet har et særlig behov vil det kunne være relevant å vurdere om barnets behov er mer omfattende eller skiller seg fra behovet til barn på samme alder.

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

1.4.2.3 INNHOLDET I HJELPEN

Spesialpedagogisk hjelp kan omfatte ulike tiltak, for eksempel språklige, motoriske eller sosiale hjelpetiltak.

1.4.2.4 SAKSBEHANDLINGEN

En sakkyndig vurdering skal foreligge før vedtaket fattes.

Utredningen skal avklare om barnet har et behov for spesialpedagogisk hjelp og gi kommunen informasjon om hvilken hjelp barnet trenger.

En henvendelse til kommunen om at et barns behov for spesialpedagogisk hjelp bør utredes, kan sendes når som helst i løpet av året.

Foreldrene må samtykke før en sakkyndig vurdering utarbeides, og foreldrene må også samtykke til at kommunen kan fatte vedtak.

For barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, skal det utarbeides en årsrapport.

Vedtaket om spesialpedagogisk hjelp må være tilstrekkelig tydelig. Vedtaket må blant annet avklare innholdet i tilbudet, omfanget av tilbudet fastsatt i antall timer, organiseringen av tilbudet, hvilken kompetanse de som skal tilby hjelpen må ha og tilbud om forelderådgivning.

1.4.3 Forslaget i høringen

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

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

1.4.4 Høringsinstansenes syn

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

1.4.5 Departementets vurdering

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

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

Departementet ba særskilt om innspill fra høringsinstansene på om det var behov for tydeligere presisering av vilkårene for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp eller om gjeldende åpne ordlyd burde

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

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

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

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

nevernloven § 4-8 eller vedtak om plassering etter barnevernloven § 4-6 andre ledd.

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

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

Etter gjeldende rett kan spesialpedagogisk hjelp omfatte en rekke ulike hjelpetiltak. Hjelpen kan inneholde hjelp som for eksempel bidrar til utvikling av barnets språk og sosiale og motoriske ferdigheter. Hjelpen kan videre inneholde trenings- og stimuleringstiltak og veiledning av de ansatte i barnehagen. Bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) kan inngå i den spesialpedagogiske hjelpen. Flere høringsinstanser, herunder Autismeforeningen, foreslår at rett til alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) bør lovfestes i barnehageloven. Den spesialpedagogiske hjelpen har etter gjeldende rett kunnet omfatte ASK. Departementet foreslår at dette videreføres, slik at vedtak om spesialpedagogisk hjelp kan inneholde ulike hjelpetiltak. Siden spesialpedagogisk hjelp omfatter et vidt spekter av ulike metoder å arbeide på, vil ASK kunne inngå i den spesialpedagogiske hjelpen for de barna som har behov for det.

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

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

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

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

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

1.5 Kommunens tilretteleggingsplikt for barn med nedsatt funksjonsevne

1.5.1 Bakgrunn og kunnskapsgrunnlag

Personer med nedsatt funksjonsevne er gjennom nasjonal lov og internasjonale konvensjoner sikret rett til å kunne delta i samfunnet på linje med funksjonsfriske. Det betyr at barn med nedsatt funksjonsevne skal ha mulighet til å delta i barnehage i likhet med andre barn. Begrepet nedsatt funksjonsevne er ikke definert i barnehageloven. Det er likevel ikke antatt at begrepet har et annet innhold i barnehageloven enn i annet lovverk.

1.5.2 Gjeldende rett

1.5.2.1 BARNEHAGELOVEN

Barn med nedsatt funksjonsevne er etter barnehageloven § 13 gitt rett til prioritet ved opptak til barnehage. Denne retten gjelder uavhengig av barnets alder. Utover § 13 er ikke barn med nedsatt funksjonsevne omtalt i barnehageloven. Det betyr at kommunens plikt til tilrettelegging av tilbudet til disse barna, ikke kan utledes direkte av barnehageloven. Ut ifra forarbeidene til loven kan man likevel utlede at kommunen har et juridisk og økonomisk ansvar for å bidra til at også barn med nedsatt funksjonsevne kan nyttiggjøre seg av barnehage tilbudet.

Barnehageloven § 2 tredje ledd stiller krav til at barnehagen skal tilpasse tilbudet blant annet ut ifra barnets funksjonsnivå. Det betyr at barnehageeier har et selvstendig ansvar for å se til at også barn med ned-

satt funksjonsevne får et barnehagetilbud i tråd med loven.

1.5.3 Forslaget i høringen

I høringen ble det foreslått at kommunens plikt til å tilrettelegge tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne, ble nedfelt i barnehageloven.

Det ble videre foreslått at forståelsen av begrepet «nedsatt funksjonsevne» skal være sammenfallende med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Det ble også presisert at forslaget ikke betydde noen endringer i kommunens mulighet til å avgjøre hvilken barnehage barn med nedsatt funksjonsevne skal få tilbud om plass i.

I høringsnotatet ble det foreslått å ikke gi klageadgang på kommunens avgjørelser om tilrettelegging.

1.5.4 Høringsinstansenes syn

Flertallet av de høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter at tilretteleggingsplikten tas inn i barnehageloven.

1.5.5 Departementets vurdering

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

Selv om undersøkelser viser at ressursbruken knyttet til barn med særlige behov ikke er gått vesentlig ned etter overgangen til rammetilskudd, ønsker departementet å sikre at de aktuelle barna gis et tilrettelagt tilbud. Ved å fastsette kommunens plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet i barnehageloven vil plikten bli ytterligere synliggjort og forhåpentligvis bidra til færre uklarheter. Av de høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter de fleste en fastsettelse av tilretteleggingsplikten i barnehageloven. Det viser at det er et behov for en slik fastsettelse, og at reguleringen i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ikke nødvendigvis er tilstrekkelig.

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

det til de aktuelle barna, og således kunne finne gode lokale løsninger.

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

Etter forvaltningsloven § 28 andre ledd er det kommunestyret eller annet kommunal klageorgan som er klageinstans for kommunale vedtak. Barnehageloven hjemler unntak fra denne hovedregelen ved at fylkesmannen er gjort til klageinstans for nesten alle kommunale vedtak etter barnehageloven. Departementet mener kommunens vedtak om tilrettelegging også bør være underlagt statlig klagesaksbehandling, jf. forslag til ny § 9 b.

Klageretten er gitt til foreldrene og barnet. Kommunens forpliktelse til tilrettelegging knytter seg til barnet og hvilke tilpasningsbehov barnet har.

Det følger av barnehageloven § 12 at brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved opptaket til barnehage. Dette gjelder også barn med nedsatt funksjonsevne. Barn med nedsatt funksjonsevne har i tillegg rett til prioritet ved opptaket til barnehage.

I forslaget er det tatt inn en uforholdsmessighetsbegrensning tilsvarende diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 16. Departementet vil vise til at det er en snever adgang for kommunene til å avvise ønske om tilrettelegging på bakgrunn av denne begrensningen. Det skal legges særlig vekt på effekten av tilretteleggingen for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, nødvendige kostnader knyttet til tilretteleggingen og virksomhetens ressurser. Unntaket fra retten til individuell tilrettelegging er kun en snever sikkerhetsventil. I vurderingen av om tilretteleggingen er uforholdsmessig må det tas hensyn til

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

1.6 Tegnspråkopplæring

1.6.1 Bakgrunn og kunnskapsgrunnlag

I Norge fødes det årlig omtrent 60 000 barn. Alle nyfødte i Norge screenes med tanke på hørselstap ved en enkel test på barselavdelingen. Etter funn i denne screeningen tester hørselssentralene 1 500–2 000 barn per år. Av disse har 60–120 en hørselshemming av ulik grad. Forekomsten av hørselstap hos nyfødte er 1–2 promille. I tillegg kommer barn som får hørselstap på et senere tidspunkt.

Tilbudet til barn med hørselshemming organiseres ulikt i kommunene. Dersom PPT ikke har tilstrekkelig hørselsfaglig kompetanse, er det nødvendig å søke bistand fra Statped.

1.6.2 Gjeldende rett

Av opplæringsloven § 2-6 tredje følger det at:

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

1.6.3 Forslaget i høringen

I høringen ble det foreslått at retten til tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder, ble overført fra opplæringsloven til barnehageloven. Det ble ikke foreslått materielle endringer i bestemmelsen.

1.6.4 Høringsinstansenes syn

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

1.6.5 Departementets vurdering

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

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

I bestemmelsen om tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder er vilkåret at barnet har særlig behov for tegnspråkopplæring.

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

Departementet kan ikke se gode grunner til at vilkårene for å ha rett til tegnspråkopplæring skal være strengere for barn under opplæringspliktig alder enn for barn og unge i opplæringspliktig alder. Også barn som ikke har begynt på skolen, vil kunne ha behov for å lære seg tegnspråk. Dette gjelder ikke bare barn med tegnspråk som førstespråk, men også andre barn som av ulike grunner vil ha nytte av tegnspråkopplæring. Departementet foreslår derfor at vilkårene for å ha rett til tegnspråkopplæring gjøres like for barn under og over opplæringspliktig alder. Gjennom forslaget vil barn under opplæringspliktig alder med tegnspråk som førstespråk, ha rett til tegnspråkopplæring, i tillegg til de tilfellene hvor en sakkyndig vurdering viser et behov for slik opplæring. Forslaget betyr blant annet at den sakkyndige vurderingen ikke skal ta stilling til selve språkvalget til barnet. I avgjørelsen av hva som er barnets førstespråk, vil barnets

og foreldrenes oppfatning av språklig identitet være avgjørende.

Det er viktig at kommunen involverer barnet og foreldrene i utformingen av tilbudet om tegnspråk-opplæring. I forslaget til ordlyd i høringsnotatet var det ikke tatt inn bestemmelser om involvering av barn og foreldre. I forslaget er det nå foreslått å lovfeste plikten til å involvere barnet og foreldrene i utformingen av tilbudet om tegnspråk-opplæring og en lovfesting av at det skal innhentes samtykke.

Departementet foreslår å videreføre kravene i opplæringsloven om at det skal foreligge en sakkyndig vurdering om innholdet i tilbudet om tegnspråk-opplæring før det fattes vedtak om tegnspråk-opplæring.

Språk-opplæring i norsk tegnspråk er ikke å anse som et spesialpedagogisk tiltak eller «hjelp». For å klargjøre at tegnspråk-opplæring ikke er et spesialpedagogisk tiltak, foreslår departementet at tegnspråk-opplæring tas inn i overskriften til det nye kapittelet i barnehageloven.

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

Departementet foreslår å fjerne kravet til fratrekk i foreldrebetalingen for den tiden barnet mottar tegnspråk-opplæring.

1.7 Skyss

1.7.1 Bakgrunn

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

1.7.2 Forslaget i høringen

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

1.7.3 Høringsinstansenes syn

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

1.7.4 Departementets vurdering

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

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

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

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

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

1.8 Tilsyn

1.8.1 Bakgrunn og kunnskapsgrunnlag

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

1.8.2 Forslaget i høringen

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

1.8.3 Departementets vurdering

De forslagene som reises i proposisjonen, betyr i hovedsak en overføring av eksisterende kommunale plikter fra opplæringsloven til barnehageloven. Fylkesmannen er gjennom opplæringsloven § 14-1 gitt hjemmel til å føre tilsyn med alle bestemmelsene i loven, også bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp. I og med at bestemmelsene allerede er underlagt statlig tilsyn, mener departementet det ikke er grunn til å gjøre endringer som medfører at disse kommunepliktene ikke lenger skal være underlagt statlig tilsyn. Lovfestingen av kommunens plikt til å

tilrettelegge tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehageloven er ingen ny kommunal plikt, og det legges dermed til grunn at fylkesmannen vil kunne føre tilsyn med denne plikten.

Forslaget om at PP-tjenesten skal bistå barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling, er en ny kommunal plikt. På bakgrunn av føringene i Meld. St. 7 (2009–2010) er det nødvendig å vurdere om denne plikten skal være underlagt statlig tilsyn. Departementet vil peke på at PP-tjenestens arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling er viktig for å sikre at barnehagene gir barna et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet i hele landet. PP-tjenestens arbeid, både med sakkyndige vurderinger og kompetanse- og organisasjonsutvikling, vil være en del av barnehagemyndighetens forvaltningsansvar og oppgaver. Departementet mener at fylkesmannen bør kunne føre tilsyn med om PP-tjenesten følger opp barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling, og ikke kun deres sakkyndighetsarbeid. Dette standpunktet bygger på kunnskap om den betydningen barnehager med høy kvalitet har for barns utvikling. Det vil videre være naturlig at fylkesmannen i eventuelle tilsyn knyttet til tilbudet til barn med særlige behov, kan se på området som et hele. Det betyr at fylkesmannen i sitt tilsyn både kan vurdere om barnet får oppfylt sine individuelle rettigheter, men også hva kommunen og PP-tjenesten har gjort for å styrke det generelle arbeidet med tanke på barn med særlige behov.

1.9 Økonomiske og administrative konsekvenser

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

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

I tråd med innspill fra en rekke høringsinstanser har departementet avgrenset lovforslaget i forhold til høringsnotatet. Departementet foreslår at PP-tjenestens bistand til kompetanse- og organisasjonsutvikling skal være knyttet til tematikken barn med særli-

ge behov. Departementet mener blant annet at dette innebærer at PP-tjenesten ikke vil ha behov for å skaffe seg ytterligere kompetanse for å oppfylle lovforslaget.

1.9.2 Kommunens plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet

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

Fylkesmannen var før 2011 klageinstans på vedtak om tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne. Etter dette tilskuddet var det barnehagene som hadde klagerett. Gjennom forslaget vil nå foreldre ha klagerett på kommunens avgjørelse om tilrettelegging av barnehagetilbudet. Dette vil være en ny oppgave for fylkesmannen. På bakgrunn av det lave antallet klager på det fysiske miljøet i skolen og barnehageområdet generelt, mener departementet at det ikke er grunn til å tro at fylkesmannens nye rolle vil innebære en vesentlig større arbeidsmengde. Departementet vil tilføre embetene 1 mill. kroner på bakgrunn av deres nye oppgave som klageinstans.

1.9.3 Vedtakets gyldighet ved flytting

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

1.9.4 *Krav til sakkyndig vurdering*

Det følger allerede av opplæringsloven at PP-tjenesten skal utarbeide sakkyndige vurderinger der loven krever det. En tilsvarende bestemmelse i barnehageloven som gjelder eksisterende krav til sakkyndig vurdering for spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder, innebærer ingen nye forpliktelser for kommunene som må kompenseres økonomisk. En slik regulering i barnehageloven vil heller ikke ha administrative konsekvenser.

1.9.5 *Fritak i foreldrebetalingen*

Fritaket i foreldrebetalingen administreres av kommunen og finansieres i rammeoverføringen til kommunen. Departementet anslår at forslaget om å fjerne fritaket i foreldrebetalingen for den spesialpedagogiske hjelpen alene vil bety en innsparing på omtrent 39 mill. kroner for kommunene. Departementet har ikke tall som viser hvor mye fritaket grunnet tegnspråkopplæring utgjør. Innsparingen må likevel ses i sammenheng med forslaget om å utvide PP-tjenestens mandat til å omfatte organisasjons- og kompetanseutvikling, som har en antatt kostnad på 27 mill. kroner.

1.10 Kortere ventetid for barnehageplass

1.10.1 *Lovforslagets bakgrunn*

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

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

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

1.10.2 *Gjeldende rett og forslag i høringsnotatet*

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

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

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

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

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

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

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

1.10.3 *Høringen og departementets vurdering*

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

1.10.3.1 OPPTAKET

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

Departementet har vurdert om også foreldre med barn født i september og oktober må takke ja til plass fra august dersom de tilbys plass da, og at de eventuelt må vente til neste hovedopptak dersom de ikke

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

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

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

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

1.10.3.2 FORELDREBETALING

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

I de tilfellene hvor de private barnehagene holder av plasser fra august og frem til september/oktober, betyr det at de ikke vil motta foreldrebetaling for denne perioden. Det samme gjelder kommunale barnehager. Det betyr at de utgiftene som kommunen har til tomme plasser på sikt vil påvirke tilskuddet til de private barnehagene, og den manglende foreldrebetalingen vil bli kompensert.

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

1.10.3.3 OPPTAKSKRITERIER I PRIVATE BARNEHAGER

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

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

1.10.3.4 FASTSETTELSE AV FRIST FOR OPPTAKET

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

Noen høringsinstanser har uttalt at de fortsatt ønsker en bestemmelse som fastslår at kommunene skal sette en frist for søknad om barnehageplass.

Noen høringsinstanser støtter forslaget fra høringsen.

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

1.10.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

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

Dersom foreldre til barn født i september eller oktober velger å benytte plassen først i september

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

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

Departementet vil etter implementering av lovendringene vurdere hvordan disse slår ut på utgiftene per barnehageplass og forholdet mellom utgiftene i offentlige og private barnehager. Dersom effektene viser seg å være betydelige, vil departementet vurdere om det vil være hensiktsmessig å gjøre justeringer i utformingen av retten til barnehageplass eller tilskuddsordningen.

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

Forslaget om endringer i retten til plass betyr at kommunene må endre sine opptaksprosedyrer, og at foreldre med barn født i september eller oktober vil kunne velge oppstart i september eller oktober. Departementet mener likevel endringen ikke vil ha vesentlig administrative konsekvenser for kommunene. De fleste kommunene er vant til å håndtere søk-

nader og oppstart gjennom hele året, og det bør være forholdsvis enkelt for kommunen å også håndtere søknader om opptak i september og oktober. Frist for søknad om plass i september og oktober vil kunne være lik som opptaket i august, og søknadene kan håndteres sammen med de øvrige søknadene om plass fra august.

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

2. Komiteens merknader

Spesialpedagogisk hjelp

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Arild Grande, Hege Haukeland Liadal, Sonja Mandt og Anette Trettebergstuen, fra Høyre, lederen Svein Harberg, Kårstein Eidem Løvaas og Mette Tønder, fra Fremskrittspartiet, Laila Marie Reiertsen og Ib Thomsen, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, ser at i tidlig barndom utvikler barn seg mer enn i noen annen periode i livet, og grunnlaget for videre læring og utvikling legges her. Barn som ikke får god omsorg og stimulering i denne perioden av livet, kan få problemer senere. Komiteen viser til at spesialpedagogisk hjelp bidrar til å sikre at barn får nødvendig hjelp for å avhjelpe vansker og utfordringer, for eksempel knyttet til språk og adferd, på et tidlig tidspunkt. Hjelpen kan også bidra til å minske sjansen for at barnet senere i utdanningsløpet vil ha behov for spesialundervisning.

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

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

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

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at Barnhagelovutvalget i NOU 2012:1 Til barnas beste konkluderte med at fritaket i foreldrebetalingen burde videreføres. Utvalget argumenterte med at redusert foreldrebetaling for denne gruppen barn kan stimulere til økt barnehagedeltakelse, det er sannsynlig at barnehagedeltakelse kan ha særlig positiv effekt for disse barna, og fratrekk i foreldrebetalingen vil bidra til at barnets behov for spesialpedagogisk hjelp lettere kan sees i sammenheng med barnets barnehagehverdag. Det er også påpekt av høringsinstanser og regjeringen i proposisjonen at familier med barn med funksjonsnedsettelse ofte har større økonomiske belastninger enn andre familier og at disse familiene ofte har lavere yrkesdeltakelse. Familier med lave inntekter vil være omfattet av de generelle moderasjonsordningene, men familier med inntekt over inntektsgrensene i moderasjonsordningene og med høye utgifter, vil falle utenfor ordningene. For disse familiene vil en fjerning av refusjonsordningen være av økonomisk betydning.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen videreføre ordningen med fradrag i foreldrebetalingen for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp.»

PP-tjenestens arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling i barnehagene

Komiteen ser at mange PP-tjenester arbeider allerede med kompetanse- og organisasjonsutvikling i en eller annen form overfor barnehagene. En undersøkelse fra 2012 om kvalitet i barnehagen viser at 95 prosent av barnehagene har etablert rutinemessig kontakt med PP-tjenesten.

Komiteen viser til at ifølge opplæringsloven skal PP-tjenesten hjelpe både offentlige og friskoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å

legge opplæringen bedre til rette for barn med særlige behov.

Overføring og videreføring av bestemmelser om retten til spesialpedagogisk hjelp

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

Komiteen viser til at en klar overvekt av barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, går i barnehage. Komiteen vil understreke at også barn under opplæringspliktig alder som ikke går i barnehage, fortsatt skal ha lik rett til spesialpedagogisk hjelp som i dag. Retten til spesialpedagogisk hjelp gjelder uavhengig av om et barn går i barnehage eller ikke. Komiteen vil understreke behovet for godt samarbeid med andre relevante kommunale tjenester, herunder kommunens helsestasjoner. Komiteen vil videre peke på at regjeringens forslag viderefører lovfesting av kommunens ansvar for å sikre at retten til spesialpedagogisk hjelp blir oppfylt. Det foreslås også fastsatt i barnehageloven at når foreldrene ber om spesialpedagogisk hjelp til sitt barn, har kommunen en plikt til å sikre at PP-tjenesten utarbeider en sakkyndig vurdering, og at kommunen deretter fatter et vedtak. Komiteen støtter dette.

Kommunens tilretteleggingsplikt for barn med nedsatt funksjonsevne

Komiteen viser til at personer med nedsatt funksjonsevne er gjennom nasjonal lov og internasjonale konvensjoner sikret rett til å kunne delta i samfunnet på linje med funksjonsfriske. Det betyr at barn med nedsatt funksjonsevne skal ha mulighet til å delta i barnehage i likhet med andre barn.

Tegnspråkopplæring, skyss og tilsyn

Komiteen viser til at det i Norge fødes årlig ca. 60 000 barn. Alle nyfødte i Norge screenes med tanke på hørselstap ved en enkel test på barselavdelingen. Forekomsten av hørselstap hos nyfødte er 1–2 promille. I tillegg kommer barn som får hørselstap på et senere tidspunkt. Det er ikke kjent hvor mange av barna med hørselshemming som går i barnehage, og det er generelt lite kunnskap om denne barnegruppen og tilbudet barna mottar i barnehagen. Men siden rundt 97 prosent av alle fireåringer i Norge går i barnehage, er det grunn til å tro at de fleste barn med hørselshemming også går i barnehage.

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

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

Komiteen vil vise til at i Meld. St. 7 (2009–2010) Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene, er det lagt føringer om at det ikke skal innføres statlig tilsyn med nye kommunale plikter før dette har vært gjenstand for grundig vurdering.

Økonomiske og administrative konsekvenser

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

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

Flertallet vil bemerke at de fleste PP-tjenester bistår barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling allerede i dag, selv om dette ikke er eksplisitt fastsatt som en lovbestemt forpliktelse.

Flertallet viser til at i tråd med innspill fra en rekke høringsinstanser, har departementet avgrenset lovforslaget i forhold til høringsnotatet. Det foreslås at PP-tjenestens bistand til kompetanse- og organisasjonsutvikling skal være knyttet til tematikken barn med særlige behov. Flertallet viser til at det også vises til at innsparingen for kommunene ved å fjerne

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

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at det ser ut til å være noe usikkerhet forbundet med beregninger av de økonomiske konsekvensene av forslagene i proposisjonen, og disse medlemmer forutsetter at regjeringen i forbindelse med de årlige budsjettene gir informasjon om utviklingen, og fremmer forslag for Stortinget som gir et godt beslutningsgrunnlag for Stortingets bevilgninger.

Kortere ventetid for barnehageplass

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

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at regjeringen foreslår lovmessig oppfølging av Stortingets vedtak om å gi barnehagerettigheter til barn født i september og oktober. Disse medlemmer støtter fullt og helt opp om dette. Videre vises det til Arbeiderpartiets alternative budsjett for 2016, der det ble foreslått og finansiert utvidede rettigheter til barnefamilie til barn født til og med desember.

Når de nye tallene for barnehagekø nå i mars i år viser en økning fra 8 334 i 2014 til 10 411, vil disse medlemmer minne om at regjeringen valgte bort en bevilgning til 6 970 nye plasser, som sitt aller første grep i barnehagepolitikken høsten 2013. Ifølge regjeringen oppfylles dagens rett til plass av samtlige kommuner, mens køen dreier seg om barn født etter 1. september, fordi foreldrene har søkt etter hovedopptaket, eller fordi de bor i en annen kommune enn den det er søkt plass i.

Disse medlemmer viser til at flere høringsinstanser problematiserer at private barnehager kan ta inn barn uten rett til plass, fremfor barn med rettigheter. KS understreker dette slik:

«Kommunene har ansvaret for at alle barn med rett til barnehageplass får det innen fristen, samtidig som de i realiteten kun har mulighet til å benytte seg av de kommunale barnehageplassene til å oppfylle denne plikten.»

Disse medlemmer mener – i likhet med KS – at ikke-kommunale barnehager på lik linje med de kommunale må pålegges å tilby plass til barn med lovfestet rett foran barn uten lovfestet rett. Dette er et av flere eksempler på at ikke-kommunale barnehager ikke er underlagt de samme krav som de kommunale, og bekrefter det urimelige i regjeringens opplegg for økonomisk likebehandling.

Disse medlemmer konstaterer at regjeringen ikke finner denne problemstillingen relevant, men uttaler:

«Departementets forslag i høringsnotatet knyttet seg ikke til de private barnehagenes frihet til å ha egne opptakskriterier. Departementet vil vise til at denne friheten sikrer fleksibiliteten i opptaket osv..»

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå finansieringen av barnehager, med sikte på at likeverdighet i tilskudd mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager forutsetter likeverdighet i krav til kvalitet og tilgjengelighet.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at flertallet på Stortinget i denne perioden har tilført kommunene 733 mill. kroner til økt antall barnehageplasser, og gjennom dette har lagt til rette for økt fleksibilitet i barnehageopptaket.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til budsjettforliket av 23. november 2015 mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre. Stortingsflertallet var i budsjettavtalen enige om å fremme følgende forslag for å sikre flere ettåringer plass i barnehage når de trenger det, jf. Innst. 2 S (2015–2016):

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

Dette medlem vil understreke at hensikten med vedtaket er å sikre flere ettåringer barnehageplass når familien ønsker det, og at stortingsflertallet med dette vedtar en utvidelse av retten til barnehageplass med to måneder. Målet er at alle foreldre som ønsker barnehageplass til sine barn på ett år og mer, får tilbud om det, uavhengig av når på året barnet er født og ved hvilken alder foreldrene ønsker barnehagestart. Først når køene er borte, også for ettåringene, har familiene reell valgfrihet. Dette medlem viser til at flere av høringsinstansene mener at retten til barnehageplass bør gjelde alle barn som er fylt ett år, uavhengig av når på året de er født. Dette medlem er enig i dette. Kristelig Folkeparti mener det er familievennlig politikk å legge til rette for at familier som ønsker barnehageplass, skal få det når de trenger det.

Dette medlem vil understreke at det er opp til kommunen å bestemme hvordan opptaket av barna født i september og oktober skal organiseres. Kommunens plikt er å tilby plass fra den måneden barnet fyller ett år, og barnets rett er å få plass i barnehage i den kommunen der det er bosatt fra den måneden barnet fyller ett år. Kommunen kan velge å tilby disse barna plass allerede i løpet av august, men kommunen har ikke mulighet til å kreve oppstart og foreldrebetaling fra og med august for foreldre med barn født i september eller oktober. Det er opp til barnehagen eller kommunen å fastsette hvilken dag i løpet av måneden (den måneden barnet fyller ett år) barnet kan starte opp. Foreldre vil være pliktige til å betale foreldrebetaling fra den oppstartsdatoen som er fastsatt av kommunen eller barnehagen, forutsatt at denne er i løpet av den måneden barnet fyller ett år.

Dette medlem vil understreke at hensikten med utvidelse av rett til barnehageplass er å sikre flere ettåringer barnehageplass, ikke å legge til rette for eller gi insentiver til tidligere barnehageoppstart for barn under ett år.

Dette medlem viser til regjeringens høringsnotat der det slås fast at barnehagene i perioden august til oktober må ha en høyere tetthet av barnehagelærere enn minimumskravet som ligger i pedagognormen for å kunne ta imot barn i løpet av september/oktober:

«En høyere tetthet av ansatte i august/september vil likevel være en fordel med tanke på kvaliteten i barnehagene. I august vil det være mange nye barn i de fleste barnehager. Flere barnehagelærere og ansatte per barn, kan bidra til bedre muligheter til å følge opp alle barn i en tilvenningsfase.»

Dette medlem vil understreke at dette lovvedtaket skal legge til rette for at flere ettåringer kan starte i barnehagen når de trenger plass, og at finansieringen av dette er et statlig ansvar. Ekstra utgifter for barnehage og kommune dekkes gjennom bevilg-

ninger i statsbudsjettet. Når barnehagen i praksis vil måtte ha bemanning i august som er tilstrekkelig ut ifra antallet barn som kommer inn i barnehagen i løpet av september og oktober, betyr det at barnehagen vil ha utgifter til plasser som enda ikke er tatt i bruk, og kommunen og de private barnehagene mottar ikke foreldrebetaling fra august og frem til oppstart i september eller oktober for de plassene som er reservert for barna født i disse månedene. Verken foreldre, barnehager eller kommuner skal finansiere dette.

Dette medlem viser til at regjeringen i proposisjonen skriver:

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

Dette medlem støtter dette.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen videreføre ordningen med fradrag i foreldrebetalingen for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp.

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen gjennomgå finansieringen av barnehager, med sikte på at likeverdighet i tilskudd mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager forutsetter likeverdighet i krav til kvalitet og tilgjengelighet.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

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

I

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

§ 8 andre ledd skal lyde:

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

§ 9 b skal lyde:

§ 9 b *Særlige regler om klageinstans*

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

§ 12 a skal lyde:

§ 12 a *Rett til plass i barnehage*

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

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

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

Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen.

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

V A Spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkkopplæring m.m.

§ 19 a *Rett til spesialpedagogisk hjelp*

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

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

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

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

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

Departementet kan gi forskrift om ansvar for utgifter til spesialpedagogisk hjelp, hvem som skal regnes som bosatt i kommunen, refusjon av andre kommuners eller fylkeskommuners utgifter til spesialpe-

dagogisk hjelp, fylkeskommunens ansvar for rett til spesialpedagogisk hjelp for barn i barneverninstitusjon og fylkeskommunens ansvar for rett til spesialpedagogisk hjelp for barn som er pasienter i helseinstitusjon eid av regionalt helseforetak, eller i privat helseinstitusjon med avtale med regionalt helseforetak.

§ 19 b *Samarbeid med barnets foreldre*

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

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

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

Dersom barneverntjenesten har overtatt omsorgen etter barnevernloven §§ 4-8 eller 4-12, har barneverntjenesten rett til å ta avgjørelser etter dette kapitlet på vegne av barnet. Tilsvarende gjelder vedtak om flytteforbud etter barnevernloven § 4-8 og vedtak om plassering etter barnevernloven § 4-6 andre ledd.

§ 19 c *Pedagogisk-psykologisk tjeneste*

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

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

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

§ 19 d *Sakkyndig vurdering*

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

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

- om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet
- realistiske mål for barnets utvikling og læring

- c) om barnets behov kan avhjelpest innenfor det ordinære barnehage tilbudet
- d) hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring
- e) hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha

Departementet kan gi forskrift om innholdet i den sakkyndige vurderingen.

§ 19 e *Vedtak om spesialpedagogisk hjelp*

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

Vedtaket skal inneholde:

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

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

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

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

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

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

§ 19 g *Barn med nedsatt funksjonsevne*

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

Kommunen fattet vedtak om tilrettelegging av barnehage tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne.

§ 19 h *Rett til tegnspråkopplæring*

Barn under opplæringspliktig alder som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter en sakkyndig

vurdering har behov for tegnspråkopplæring, har rett til slik opplæring. Retten gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage.

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

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

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

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

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

Departementet kan gi forskrift om tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder.

II

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

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

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

§ 5-3 første ledd første punktum skal lyde:

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

§ 5-3 fjerde ledd skal lyde:

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

§ 5-7 oppheves.

§ 7-6 oppheves.

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

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

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

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

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

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

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

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

Fylkeskommunen der ein institusjon ligg, skal oppfylle retten til *grunnskoleopplæring* og vidare-

gåande opplæring etter lova her for pasientar i helseinstitusjonar som eit regionalt helseføretak eig, og for pasientar i private helseinstitusjonar som har avtale med regionale helseføretak.

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

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

§ 15-2 første ledd skal lyde:

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

III

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

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 31. mai 2016

Svein Harberg

leder

Laila Marie Reiertsen

ordfører

