



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

Deres ref.:

Vår dato: 13.01.2016
Vår ref.: 2015/11695
Arkivnr.: 008

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 Oslo

Postadresse:
Postboks 59 Sentrum,
4001 Stavanger

Besøksadresse:
Lagårdsveien 44, Stavanger

T: 51 56 87 00
F: 51 52 03 00
E: fmropost@fylkesmannen.no

www.fylkesmannen.no/rogaland

Høyringsfråsegn - endringar i barnehagelova, barn med særlege behov

Fylkesmannen i Rogaland støttar overføringa av reglane til barnehagelova. Dette gir betre samanheng med reglane om det ordinære barnehagetilbodet og tydeleggjer kommunane sitt overordna ansvar for spesialpedagogisk hjelp. Vi har nokre merknader og innspel til forslaga:

Merknader til kap. 2: Overføring av reglar om barn under opplæringspliktig alder frå opplæringslova til barnehagelova

Departementet foreslår at innhaldet i den sakkunnige vurderinga skal endrast, m.a. ved at barnet sine omgivnader skal inngå i vurderinga.

I samband med overføring av reglane vil Fylkesmannen framheve enkelte område som ikkje er omtalte i forslaget. Vi kan ikkje sjå at forslaget omfattar stadfesting av retten til alternativ og supplerande kommunikasjon (ASK), jf. oppl. § 2-16, sjølv om det knytt til tolking av oppl. § 5-7 er sagt at spesialpedagogisk hjelp kan innehalde bruk av ASK. Vi stiller spørsmål ved om dette er eit bevisst val. Vi vil i denne samanhengen også vise til at vi registrerer eit behov for føringar frå lovgivar når det gjeld behovet for kompetanse hos personalet i den enkelte saka. Vi ser også eit behov for avklaring av ansvaret for vedlikehald og oppdatering av utstyr knytt til bruk av ASK.

Når det gjeld innhaldet i spesialpedagogisk hjelp, vil vi også framheve behovet for ei avklaring av minoritetsspråklege barn sin rett til/behov for særskilt norskopplæring (jf. oppl. § 2-8). Vår erfaring frå tilsyn og klagebehandling viser at dette blir forstått og praktisert ulikt, og at det er uklart for kommunane (både for PPT og for vedtaksorganet) når eit barn har rett til slik spesialpedagogisk hjelp. Fylkesmannen i Rogaland ønskjer ei avklaring av retten, og viser til det som er uttalt om dette i St.meld. nr.41 s.94. Det er ut frå vår erfaring behov for ei avklaring av kor langt retten går, eventuelt tydelege føringar for den skjønsmessige vurderinga som skal gjerast i desse sakene.

Vidare ser Fylkesmannen i Rogaland eit behov for avklaring av retten til spesialpedagogisk hjelp når barnet går i privat barnehage. Det er tidlegare omtalt i rettleiar frå Utdanningsdirektoratet at private barnehagar ikkje kan bli pålagde å gi spesialpedagogisk hjelp. Dersom departementet sitt forslag om at omgivnadene skal inngå i vurderingsgrunnlaget, kan dette skape ytterlegare

utfordringar i samarbeidet med dei private barnehagane. Vi ønskjer ein grundigare gjennomgang av desse problemstillingane, og vi meiner at det må takast stilling til dei private barnehagane sitt ansvar for gjennomføring/oppfølging av spesialpedagogisk hjelp direkte i barnehagelova.

Kommunen sitt overordna ansvar går per i dag fram av oppl. § 13-1, jf. § 13-10. Erfaringa vår frå tilsyn med kommunane viser at ein del kommunar har liten grad av internkontroll på området for spesialpedagogisk hjelp i førskolealder, og at dette dels skuldast at regelen blir forbunden med regelverket for skole. Vi ser det derfor som heilt nødvendig at regelen om overordna ansvar for kommunen blir flytta som foreslått, men vi kan ikkje sjå av forslaget om regelen om internkontroll i oppl. § 13-10 andre ledd er vurdert i denne samanhengen. Vi meiner at ei plikt til internkontroll er nødvendig ved sida av kommunen sine oppgåver som tilsynsmynde etter bhgl. § 16, i og med at individuelle rettar no blir regulerte i lova.

Vi vil også nemne plikta til å delta i arbeidet med individuell plan som gjeld i skolen jf. oppl. § 15-5. Vi kan ikkje sjå at det er vurdert om det er ønskjeleg med ei tilsvarande plikt for barnehagen, sett i samheng med barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, og rår til at slik plikt blir tatt med.

Merknader knytte til kap 2.4: Departementet sine forslag og vurderingar

Vilkår for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp

Fylkesmannen i Rogaland støttar departementet si vurdering av at vilkåra bør behaldast likelydande med gjeldande rett. Forståinga etter Utdanningsdirektoratet sin rettleiar er innarbeidd i kommunane og gir rom for konkrete, skjønsmessige vurderingar.

Vi meiner likevel at det er behov for tydelegare presisering av vilkåra knytte til forslaget om endringar i vurderingsgrunnlaget: at barnet sine omgivnader skal vere ledd i vurderinga.

Barnet sine omgivnader

Denne delen av forslaget føreset etter vår vurdering sterkare/klarare krav til barnehagen. Ein bør sjå til krava til tilpassa opplæring og tidleg innsats i oppl. § 1-3 og regelen i oppl. § 5-4 om plikt til vurdering og utprøving av tiltak i skolen. Vi saknar ei vurdering av behovet for å forplikte barnehagane gjennom ei regulering tilpassa barnehagesektoren og barnehagelova med rammeplan. Reguleringa bør etter vår oppfatning gjerast i barnehagelova, eventuelt knytt opp mot § 7 om barnehageeigar sitt ansvar, eller § 2 om innhaldet i barnehagetilbodet.

Vi meiner ikkje det er ønskjeleg med tilsvarande plikter til utprøving av tiltak som for skolen, men meiner at barnehagen sine plikter må formulerast med utgangspunkt i barnehagen sin eigenart og barna sin alder. Vi registrerer at kommunane i Rogaland allereie i stor grad legg opp til omfattande utprøving av tiltak i barnehagane, og at PP-tenestene mottar omfattande rapportar frå barnehagane før tilmelding og sakkunnig vurdering. Vi registrerer at kommunane har ulike system og rutinar for dette, og vi etterspør derfor ei regulering av barnehagen sine plikter i barnehagelova. Dette vil også henge saman med forslaget til utvida oppgåver for PPT. Vi viser til kommentarane våre under kap. 3 i høyringa. Dette gjeld i fasen før tilmelding, men vi meiner det også er behov for å klargjere omfanget av barnehagen sine plikter generelt ved arbeid med barn som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Høyringsnotatet viser til ei sterkare tilknytning til barnehagen sitt formål. Forskrift om rammeplan har reglar knytte til barnehagen sitt innhald og formål, jf. bhgl. §§ 1 og 2. Desse reglane gir ut frå vår erfaring ikkje tilstrekkeleg klare føringar for korleis barnehagen sitt ansvar for barn med særlege behov skal forståast opp mot kommunen sitt ansvar for spesialpedagogisk hjelp. Vi ser i

praksis at det m.a. er utfordrande for kommunane å vurdere kor stor grad av spesialpedagogiske oppgåver som kan bli pålagt personalet i barnehagen, sett opp mot kravet til ordinær bemanning i forskrift om pedagogisk bemanning og krava til bemanninga elles i bhgl. § 18 siste ledd.

Det er framheva i høyringa at tilstrekkjelege personalressursar er ein av dei viktigaste faktorane for å sikre eit godt og effektivt tilbod om spesialpedagogisk hjelp. Vurderinga av barnet sine omgivnader bør derfor etter vår oppfatning også vurderast opp mot bemannings- og kompetansekravkrav. Vi meiner det er behov for klarare føringar for denne vurderinga, og viser til at det tidlegare er blitt foreslått at reglar om bemanningsnorm skulle tre i kraft i 2020.

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

I høyringsnotatet heiter det at *Endringen skal imidlertid ikke medføre at barn som går i barnehager av god kvalitet, skal utelukkes fra å få vedtak om spesialpedagogisk hjelp.*

Vi synest det er uklart kva som ligg i dette og meiner det er behov for å gi klarare vurderingstema knytt til barnet sine omgivnader. Det er behov for klare kriterium for vurdering, både av barnehagen og av barnet sin heim, til dømes gjennom føringar for korleis ein vurderer kva som er tilstrekkjelege ressursar og kompetanse, kva som skal vektleggjast av organisering/gruppesamansetting og gruppestorleik i barnehagen, osv. Vi meiner det må klargjerast kva for faktorar som er relevante ved vurdering av barnet sin heim, og kva for utslag dei skal kunne gi. Dette er nødvendig for å sikre sakleg og einsarta praksis.

Dersom omgivnadene tilseier eit redusert behov for spesialpedagogisk hjelp, må det etter vår oppfatning gå fram av lovreglane/merknader til desse at ein slik konklusjon føreset at barnehagen allereie er tilført ressursar og/eller kompetanse utover det ordinære. Kursing av personale/kompetanseoverføring frå kommunen sine spesialpedagogar eller PPT kan etter vår meining ikkje vere tilstrekkjeleg som utgangspunkt. Individuelle rettar kostar, og kommunen sin økonomi er framleis ikkje relevant i vurderinga. Høyringsnotatet presiserer at retten ikkje skal svekkjast.

Foreldra sitt samtykke og involvering

Når det gjeld barnevernstenesta sin rett til å ta avgjerd på vegne av barnet, vi vil foreslå at ein i merknader til regelen gjer det klart at det m.a. handlar om kompetanse til å samtykke til sakkunnig vurdering, med andre ord gjere grensa mot «restforeldreansvaret» for biologiske foreldre tydeleg slik som i oppl. § 15-6, eventuelt med tilvising til barnelova.

Innhaldet i tilbodet om spesialpedagogisk hjelp

Vi har erfaring med at kommunane opplever utfordringar knytte kravet til tilbod om foreldrerådgeving. Dei spør kor langt kravet strekkjer seg. Vi vil rå til at lovteksten eller merknadene stiller krav til at tilbodet om foreldrerådgeving skal vere konkret, tilpassa behovet i det enkelte tilfellet, og at rådgevinga skal giast til foreldra utanom anna møteverksemd der mange involverte er til stades.

Vedtaket om spesialpedagogisk hjelp

Departementet foreslår at det i lovteksten skal presiserast kva eit vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal innehalde. Fylkesmannen støttar dette forslaget.

Skiljet mellom direkte hjelp til barnet og tid til rettleiing av personalet, til møte osv., blir ulikt forstått i kommunane i Rogaland og fører til utfordringar når omfanget av hjelpa skal definerast. Dersom frådraget i foreldrebetalinga fell bort, vil dette bli mindre problematisk, men vi meiner det likevel er viktig å få fram at vedtaket skal angi talet på timar med direkte hjelp til barnet.

Fylkesmannen i Rogaland støttar overføring av reglane om rett til teiknspråkopplæring og rett til skyss til barnehagelova.

Frådrag i foreldrebetalinga

Fylkesmannen i Rogaland støttar forslaget om at frådrag i foreldrebetalinga blir fjerna. Vi meiner dei nye reglane om moderasjonsordningar i forskrift om foreldrebetaling sikrar at foreldre med lav inntekt kan få barnehageplass til barna sine og få spesialpedagogisk hjelp der.

Merknader til kap. 3: PPT sine oppgåver etter barnehagelova

Departementet foreslår nokre endringar i PPT sitt mandat.

Fylkesmannen i Rogaland støttar forslaget, men vi meiner mandatet bør avgrensast på same måte som i opplæringslova § 5-6 andre ledd: *hjelp barnehagen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge (opplæringen)tilbudet bedre til rette for barn med særlige behov*, eventuelt med ein ordlyd betre tilpassa barnehagen sitt formål. Vi meiner PPT ikkje skal påleggjast å hjelpe med støtte t.d. knytt til leiing, slik som nemnd i høyringa. Dette kan vere utfordrande mot private barnehagar, sjølv om det ikkje er foreslått ei plikt til å ta imot slik hjelp.

Vi vil samtidig også peike på forskjellar mellom skole og barnehage når PPT skal ha ei slik oppgåve. Dei minste barna vil i mange tilfelle ha behov for at spesialpedagogisk hjelp blir utgreidd og sett i verk raskt. PPT skal ikkje gi råd om «tilpassa opplæring» slik som i skolen. Det systemretta arbeidet i barnehagen må med andre ord ikkje innrettast slik at ein trenerer iverksetting av spesialpedagogiske tiltak barnet har behov for og rett til. (Det blir i høyringa også lagt vekt på hjelp til å gripe inn og avdekkje behov tidleg.) Vi meiner det er behov for ei ytterlegare klargjering, både av barnehagen sine plikter, som nemnt ovanfor, og av PPT si rolle inn mot barnehagen. PPT sitt mandat og oppgåver må etter vårt syn bli ulikt mandat og oppgåver retta mot skolen på grunn av ulikt regelverk og formål. Vi støttar forslaget, men ønskjer ei presisering.

Vi ønskjer vidare å stille spørsmål ved departementet sin konklusjon om at dette i liten grad får økonomiske konsekvensar, og ved berekninga av desse under kap. 7 i høyringa.

Etter vår vurdering inneber forslaget om utvida mandat for PPT behov for ein betydeleg auke i ressursar. Auke i kompetanse er ikkje tilstrekkeleg. Kommunen skal sjølv fastsette omfanget av systemretta arbeid, men det blir likevel foreslått som ei plikt og skal også sjåast i samanheng med forslaget om at PPT skal vurdere barnet sine omgivnader i enkeltsakene. Dei samla oppgåvene vil dermed krevje god kunnskap om både kommunale og private barnehagar. Dei tala som er brukte i kap 7 er elles frå 2011, noko som innber at det ikkje er tatt høgde for den auken i talet på barnehagar og på barn i barnehagane dei siste åra (og som er vist i høyringa punkt 2.1).

I tillegg meiner vi at det må vurderast kva utslag forslaget om utvida mandat vil ha når det gjeld finansiering av private barnehagar og kommunane sitt ansvar. For grunnopplæringa inneber oppl. § 5-6, jf. fsl § 3-6, siste ledd, at PPT skal arbeide systemretta både overfor offentlege og private skolar. Men talet på private skolar er svært lågt samanlikna med talet på private barnehagar. Det er etter vårt syn ikkje rimeleg at kommunane skal ha ansvar for å dekkje utgiftene til systemretta arbeid på eit felt der om lag halvdel av verksemdene er private.

Merknader til kap 5: Kommunen si tilretteleggingsplikt for barn med nedsett funksjonsevne

Departementet foreslår at barnehagelova skal innehalde ein regel som slår fast kommunane si plikt til å leggje til rett for barn med nedsett funksjonsevne. Fylkesmannen i Rogaland støttar forslaget, og meiner det er nødvendig å synleggjøre retten til tilrettelagt barnehageplass i barnehagelova. Ein regel i barnehagelova vil medverke til synleggjering av ein rett som allereie eksisterer, men som er lite kjend i sektoren og blant foreldre.

I dialogen vår med kommunane i Rogaland registrerer vi at fleirtalet av kommunane opplever det som utfordrande for barnehagane å ta ansvar for barn med nedsett funksjonsevne, særleg der dei helsemessige utfordringane er omfattande. Kommunane opplever som barnehagemyndede at det i enkelte saker kan vere vanskeleg å sikre eit forsvarleg tilbod i barnehagen, fordi det krev eit tverrfagleg samarbeid om innhald i barnehagetilbodet og om økonomi og tilsettingsforhold. Dei opplever elles at foreldre i stor grad ønskjer tilbod i ein ordinær barnehage, eller så stor grad av inkludering som råd, men at dette er vanskeleg i nokre saker.

Det er etter vårt syn det beste å slå fast retten til eit tilrettelagt tilbod for det enkelte barnet i barnehagelova, og ikkje berre plikta for kommunen til å sikre eit eigna tilbod. Vi ønskjer m.a.o. ein ordlyd lik den som no er i diskriminerings- og tilgjengelova § 16. Etter vår oppfatning vil det også vere rett å la forvaltningslova sine reglar gjelde fullt ut. Det vil seie at denne individuelle retten bør følgjast opp av ein klagerett for barnet/foreldra, med Fylkesmannen som klageinstans. Vi ser utfordringar med denne rolla med tanke på grensene i fvl. § 34 mellom rettsleg skjønn og omsynet til kommunalt sjølvstyre og fridom til val av lokale løysingar. Vi meiner likevel at det ut frå omsynet til barna si rettstryggleik og utfordringane vi ser i kommunane, er behov for å gi klagerett til Fylkesmannen.

Vi meiner det også kan vere aktuelt å vurdere ei pålagd søknadsbasert ordning. Dette sikrar at kommunane set av midlar til formålet og gjer den konkrete ressursbruken meir synleg. Med ei slik ordning kan det også vere aktuelt å gi barnehagane klagerett på vedtak om tildeling av ressursar. Vi støttar likevel synspunktet om at kommunane framleis må kunne opprette særskilt tilrettelagte barnehagetilbod, jf. merknader til bhgl. § 13 tredje ledd, og at det ikkje er realistisk å gi rett til å velje barnehage på lik linje med normalt fungerande barn. Vi meiner likevel regelverket i så stor grad som råd bør leggje til rette for inkludering og ta omsyn til foreldre sine ønskje og behov som vist til ovanfor. Korleis ulike omsyn skal vektleggjast, kan ev. gå fram av merknader til regelen.

Når det gjeld ordlyden i lovregelen, vil vi avslutningsvis peike på at ein bør få fram at retten skal gjelde både i private og kommunale barnehagar. (Diskriminerings- og tilgjengelova refererer til *kommunale barnehagetilbud*.)

Merknader til kap 8:Forslag til lovtekst

Vi har nokre få merknader til formuleringa i lovreglane, utover det som er nemnt ovanfor.

Til § 19 b tredje ledd: Det bør presiserast kven som skal ha årsrapporten.

Til § 19 d andre ledd: Vi meiner det bør gå fram av lovtekst eller merknader at PPT i tilrådinga skal gi føringar for kva for kompetanse som er nødvendig for at barnet skal få nytte av den spesialpedagogiske hjelpa.

Til § 19 e fjerde ledd: Det bør presiserast i merknader at omfanget/talet på timar må reknast ut frå barnet sitt behov og barnet si opphaldstid i barnehagen, og ikkje ut frå tilsette si arbeidstid eller andre utanforliggjande omsyn.

Med helsing

Magnhild Meltveit Kleppa
fylkesmann

Sølvi Ona Gjul
utdanningsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift

Saksbehandler: Hanne Sørli Ronæss
Saksbehandler telefon: 51 56 87 36
E-post: fmrohsr@fylkesmannen.no