



Fylkesmannen i Hordaland

Saksbehandler, innvalgstelefon
Marianne Svege, 5557 2255

Vår dato
30.04.2012
Deres dato
06.02.2012

Vår referanse
2012/2386 611
Deres referanse
12/556

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Høringsuttalelse om NOU 2012:1 Til barnas beste - ny lovgivning for barnehagene

Fylkesmannen i Hordaland viser til departementets høringsbrev av 6. februar 2012. Vi har sett nærmere på forslaget og gir kommentarer til noen av kapitlene nedenfor.

Innledningsvis vil vi påpeke at dette er et grundig og helhetlig forslag til ny lov, som er tilpasset utfordringene i dagens barnehagesektor. Den foreslåtte kapittelinnvidlingen og innfdringen av en samlet forskrift, mot 13 forskrifter i gjeldende lov, vil trolig gjre regelverket mer tilgjengelig.

Kapittel II. Barns rettigheter

Til § 6 Barns rett til plass i barnehage

- Vi savner en bestemmelse om hva som skal til for at retten til barnehageplass en allerede har, *opphrer*. Vil flytting fra en kommune til en annen medfere at en mister tildelt plass og dermed kan bli oppsagt fra barnehagen? Vi foreslr en bestemmelse om at en ved flytting skal en beholde barnehageplassen frem til retten trer i kraft/blir oppfylt i den nye bostedskommunen.
- Vi mener at fylkesmannen br vere klageinstans for foreldre som ikke fr oppfylt sin rett til barnehageplass, enten fordi kommunen ikke tilbyr plass, eller fordi plassen de fr tilbud om av ikke oppfattes som et reelt tilbud. Fylkesmannen i Hordaland har frtt flere henvendelser fra foreldre som mener at barnehageplassen de har blitt tilbudt, ikke er reell. Dette kan vere fordi reisetiden er for lang eller fordi barnehagen har et livssyn som foreldrene ikke rnsker. I gjeldende lov er kommunens klageinstans klageorgan for klager vedrrende opptak i kommunale og ikke-kommunale barnehager. Nr det gjelder oppfyllelse av selve retten til barnehageplass etter § 12 a, er det ikke oppgitt noen klageinstans. I høringsnotatets merknader til § 20 annet ledd str det at ”barn med rett til barnehageplass som fr avslag p søknad om barnehageplass eller fr vedtak om plass som ikke korresponderer med retten, kan fr prvet dette vedtaket, enten ved forvaltningsklage eller domsstolforvaltning”. For å sikre foreldre en for-

enklet og reell klageadgang, mener vi at det vil være riktig at Fylkesmannen blir klageinstans.

Kapittel V. Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver

Til § 17 Kommunen er lokal barnehagemyndighet

- Andre ledd presiserer at kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået. Vi mener det kan stilles spørsmål ved behovet for denne bestemmelsen dersom § 26 som stiller krav om et forsvarlig system for barnehagemyndigheten, blir gjort gjeldende. Et av elementene et forsvarlig system skal inneholde er rutiner for å sikre at kommunen har riktig kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta de oppgavene den er gitt som barnehagemyndighet. Denne bestemmelsen kan etter vår oppfatning være tilstrekkelig til å sikre riktig kompetanse på flere aktuelle fagområder på kommunenivå, samtidig som den tillater lokale variasjoner av hvilke fagpersoner som det er behov for på barnehageområdet.

Til § 19 Godkjenning av barnehager

- I merknadene til § 19 er det skrevet et avsnitt om godkjenning av åpne barnehager. Ut over dette kan vi ikke se at denne barnehagetypen nevnt særskilt i lovforslaget. Etter at departementets rundskriv om statstilskudd falt bort, er ikke åpne barnehager omtalt i noe annet regelverk eller veiledere. Vi mener det er et stort behov for en presisering av hvilke bestemmelser som gjelder for denne barnehagetypen, og ønsker at departementet skal fastsette en forskrift om åpne barnehager slik som § 4 tredje ledd gir hjemmel til.

Til § 24 Moderasjonsordninger

- Andre ledd slår fast at alle kommuner skal tilby barnefamilier med lav betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling. Dette er en bestemmelse som også inngår i gjeldende barnehagelov. Slik den er formulert i dag, er det eneste kravet at kommunen skal ha slike ordninger, og bestemmelsen stiller ingen krav til innholdet. Det gjør at det er vanskelig for Fylkesmannen å føre tilsyn med bestemmelsen slik den fremstår i dag. Det er nå foreslått at det skal være et minimumskrav at kommunen har to satser slik at barnefamilier med lav betalingsevne blir definert. Vi mener at det ved en innføring av et slikt minimumskrav også vil være nødvendig å definere hva som skal regnes som inntekt og ellers gi retningslinjer for hvilken informasjon kommunen skal og kan etterspørre hos søkerne. Gjennom tilsyn på området har vi sett at dette varierer mye mellom kommunene. Det bør derfor utarbeides en forskrift på området, slik det åpnes for i tredje ledd.

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

- Andre ledd gir kommunen en hjemmel for å fastsette en reduksjon i foreldrebetalingen i barnehagen dersom barnehageeier ikke etterkommer pålegg om å rette et lovbrudd innen en fastsatt frist. Fylkesmannen i Hordaland kan se behovet for å innføre flere virkemidler ved kommunens tilsyn med barnehager enn de to som fremkommer i dag;

pålegg og stengning. Vi er likevel usikker på om reduksjon i foreldrebetalingen vil være en egnet reaksjonsform. Foreldrebetaling er et privatrettslig anliggende mellom foreldre og eier av barnehagen. Ved å pålegge private barnehager reduksjon i foreldrebetaling vil kommunen gi et pålegg som de kan få problemer med å følge opp. Hvordan skal de informere foreldrene om pålegget, hvordan skal de følge opp at det ikke blir krevd mer betaling enn det vedtaket sier og hvordan skal de påse at foreldre ikke ”frivillig” betaler full foreldrebetaling? En slik ordning vil også gjøre foreldrene delaktige i kommunens vedtak på en måte som kan være uheldig både for dem og for barnehagen. Vi mener at det å holde tilbake eller redusere kommunalt tilskudd vil være en mer egnet reaksjonsform. Da vil kommunen ha tilgang til alle data og dermed kunne styre hele prosessen.

Kapittel VI. Fylkesmannens ansvar og oppgaver

Til § 28 Fylkesmannens veiledningsplikt

- I merknadene til § 28 står det at Fylkesmannen skal drive ”aktiv veiledning” både overfor kommunene og kommunale og ikke-kommunale barnehager. Vi mener at det i begrepet ”aktiv” ligger en særlig handlingsplikt. Fylkesmannen har et særlig ansvar for aktivt å informere og veilede kommunene i forhold til regelverket, og å formidle at de har et ansvar for å bringe dette videre til barnehagenivået. Det er derfor viktig med en ordbruk som presiserer at det er kommunen som først og fremst skal drive aktiv veiledning overfor barnehager når det gjelder lov og regelverk. Fylkesmannen skal veilede *gjennom* kommunen, og *besvare henvendelser* fra enkeltbarnehager. Vi mener derfor at begrepet ”aktiv” bare bør brukes om Fylkesmannens veiledningsansvar over for kommunene.
- Vi mener at det er viktig med en bevisst bruk av ordet ”veiledning”. Begrepet *veiledning* er ikke entydig, og det brukes i flere ulike sammenhenger. Noen steder i teksten bør veiledning byttes ut med *informasjon* eller *opplæring* når det er dette som er forventet aktivitet fra Fylkesmannen.

Til § 29 Fylkesmannens tilsynsansvar. Pålegg om retting, midlertidig og varig stengning

- Vi støtter forslaget om å gi Fylkesmannen hjemmel til i særlige tilfeller å føre tilsyn med den enkelte barnehage. Det er imidlertid viktig at det blir understreket at dette gjelder i særlige tilfeller, og at hovedregelen er at kommunen har tilsynsansvar med den enkelte barnehage, slik at det ikke oppstår uklarheter om tilsynsansvaret.

Kapittel VII. Bestemmelser om barnehagens personale, mv.

Til § 32 Barnehagens grunnbemanning

- Vi støtter forslagene om å innføre en norm for totalbemanning og over tid å innføre en pedagognorm som øker andelen av førskolelærere i barnehagen. Det er store kostnader knyttet til disse to bestemmelsene. Dersom ikke begge lar seg gjennomføre samtidig,

mener vi at det i første omgang må prioriteres å få innført en norm for totalbemanningen. Barnehagesektoren i Hordaland melder om at det kuttes i totalbemanningen, og at det er her barnehagene i stor grad reduserer sine kostnader.

Kapittel VIII. Familiebarnehager

Til § 39 Bemanning i familiebarnehagen

- Det er foreslått en bestemmelse som sier at en assistent kan ha ansvaret for inntil tre barn under tre år og inntil fem barn over tre år. Siden de fleste familiebarnehager vil ha en kombinasjon av barn over og under tre år, vil dette være lite hensiktsmessige delingstall. Slik det fremgår av lovteksten vil det for mange barnehageeiere være uklart hvor mange barn de kan ha i barnehagen dersom de har barn under og over tre år. Vi ønsker en lovtekst som er lettere å bruke i praksis.

Kapittel IX. Spesialpedagogisk hjelp, tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne og tegnoplæring

Til § 40 Rett til spesialpedagogisk hjelp

- Tredje ledd slår fast at den spesialpedagogiske hjelpen fremdeles skal være gratis. Fylkesmannen i Hordaland erfarer at dette i enkelte tilfeller har ført til at kommuner har vedtatt lave timetall for spesialpedagogisk hjelp, mens de på den annen side har økt opp hjelpen til barnehagen, som ikke blir fastsatt i enkeltvedtak og dermed heller ikke gir fratrukk i foreldrebetalingen. Vi mener at en ved makspris og en velfungerende ordning som gir barnefamilier med lav betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling sikrer at alle har råd til å benytte seg av barnehageplassen. I merknader til § 42 andre ledd bokstave åpnes det for at det ved tildeling av ressurser til spesialpedagogisk hjelp skal legges vekt på barnets omgivelser/miljø/kontekst. I rammeplanen blir det understreket at barnehagens utforming og innhold skal tilpasses det enkelte barn uavhengig av bla funksjonsnivå. I dette ligger det at en ved tildeling av barnehageplass skal være sikret at barnas ulike behov blir ivaretatt, og at all hjelp må kunne sees som en del av barnehagetilbudet. Vi mener derfor at det ikke er rimelig at foreldre skal få fritak fra foreldrebetaling de timene spesialpedagogisk hjelp blir gitt. Ved å fjerne retten til fritak fra foreldrebetaling vil også kommunene bli friere i sin måte å organisere tilbudene på, og dette kan bla føre til at barn får høyere timetall til spesialpedagogisk hjelp enn vedtaksfestet, noe som igjen kan føre til større rettsikkerhet.

Til § 41 Kommunens ansvar

- Det er viktig at kommunens overordnede ansvar blir fastsatt. Vi mener imidlertid at ordlyden i andre ledd kan virke uklar for barnehager og brukere, når det står: *”Tilskuddet kan gå til tiltak til enkeltbarn eller til barnegrupper”* Foreldre oppfatter ofte tilskudd som er koblet til enkeltbarn som et enkeltvedtak. Vi ser i dag at mange har problemer med å skille mellom de ulike ordningene for barn med nedsatt

funksjonsevne. Dette medfører mye frustrasjon for foreldre som mener at barnet ikke får det tilbudet det har krav på. Slik forslag til lovtekst er formulert tror vi det kan bidra til å videreføre denne uklarheten. Vi mener at det er mer hensiktsmessig hvis lovteksten slår fast at dette tilskuddet skal til *barnehagen*, for at denne skal kunne oppfylle sitt ansvar de for å ivareta alle barn, uavhengig av funksjonsnivå.

Med hilsen

Lars Sponheim
fylkesmann

Rune Fjeld
ass. fylkesmann

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift.