



Fylkesmannen i Oppland

Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo

Dato 04.05.2012

Vår referanse 2012/1195-0 610 JKS  
Saksbehandler Jon Kristian Sørmo, tlf. 61 26 61 22  
Avdeling Oppvekst- og utdanningsavdelingen

## **NOU 2012:1 - Til barnas beste - Ny lovgivning for barnehagene - Ber om uttalelse.**

Det vises til høringsbrev av 06.02.2012 om ovennevnte. Fylkesmannen i Oppland oversender med dette sin høringsuttalelse til NOU 2012:1 Til barnets beste – Ny lovgivning for barnehagene. Fylkesmannen i Oppland avgir slik høringsuttalelse, referert til kapitler og bestemmelse.

Merknadene knytter seg til kapittel 23 i NOU 2012:1.

Til § 6 Rett til barnehageplass.

Barnehagen skal ut fra § 1 i dagens barnehagelov bidra til et helhetlig læringssyn der omsorg, lek, læring og danning er utgangspunktet for barnas utvikling. Det innebærer blant annet at barnehagen er et viktig ledd i læringsløpet for barna, sammen med grunnskolen og den videregående skolen. Etter någjeldende barnehagelovs § 12a og § 6 i forslaget til ny barnehagelov er retten til barnehageplass for barn som fyller ett år innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass. Det betyr at barn som er født etter 1. september først vil ha rett til barnehageplass først etter nesten to år. Ser vi på det samfunnsmandatet barnehagen skal ha gjennom forslaget § 1 og innholdet i tilbudet i § 2, vil tiden barnet tilbringer i barnehagen gi et godt og viktig bidrag for å gi barnet en god plattform for læring og danning.

Fylkesmannen i Oppland mener det bør vurderes om retten til barnehageplass skal være en løpende rettighet knyttet opp i mot barnets individuelle alder, og ikke som forslaget legger opp til, knyttet til hvilken periode av året barnet er født. Etter vår vurdering er det uheldig at en del barn som blir født etter 1. september må vente så vidt lenge, før de får rett til barnehageplass. Sett i lys av hvilken rolle og betydning barnehagen er gitt med tanke på barnet utvikling og danning er det uheldig at en del barn ikke gis rett til barnehageplass før de har fylt nesten to år.

Til § 17 Kommunen er lokal barnehagemyndighet.

Fylkesmannen i Oppland ser positivt på forslaget om at kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået. Vi mener imidlertid at ordlyden i barnehageloven bør være sammenfallende med ordlyden i opplæringsloven § 13-1 fjerde ledd hvor det fremgår at kommunen skal ha skolefaglig kompetanse. Etter vår vurdering er ordlyden i opplæringsloven jamfør ordlyden "skal ha", mer forpliktende enn den foreslåtte ordlyden i § 17 hvor det står at kommunen "skal ha tilgang til". Fylkesmannen i Oppland ser det som viktig at kompetansekravene til barnehagefaglig kompetanse og skolefaglig kompetanse etter opplæringsloven § 13-1 sees i sammenheng. Ser vi på det samfunnsmandatet barnehagen skal ha gjennom forslaget § 1 og innholdet i tilbudet etter forslaget § 2, vil tiden barnet tilbringer i barnehagen gi et godt og viktig bidrag for å gi barnet en god plattform for læring og danning. Det innebærer blant annet at barnehagen er et viktig ledd i læringsløpet for barna, sammen med grunnskolen og den videregående skolen. Fylkesmannen i Oppland erfarer at de kommunene som har barnehagefaglig kompetanse i

kommuneadministrasjonen står bedre rustet til å ivareta forpliktelsene i barnehageloven på en tilfredsstillende og god måte.

Til § 21 samordnet opptaksprosess i kommunen.

Som det fremgår av bestemmelsen skal alle godkjente barnehager i kommunen samarbeide om opptak av barn. Barn som er bosatt i kommunen skal i følge forslaget § 6 ha rett til plass i barnehagen. Bestemmelsen må sees i sammenheng med kommunes plikt etter forslaget § 20 til å tilby plass i barnehagen. For blant annet å realisere retten til barnehageplass skal alle godkjente, både kommunale og ikke-kommunale barnehager, etter forslaget § 21 samarbeide om opptak av barn. Dette er også dagens ordning etter någjeldende barnehagelov.

Fylkesmannen i Oppland har erfart at forpliktelsen med å oppfylle retten til de som er bosatt sett i lys av kravet til kommunen om å tilpasse utbygningsmønster og driftsformer til lokale forhold og behov kan by på utfordringer for kommunene. I forslaget til ny barnehagelov foreslås opprettholdt dagens ordning med at ikke-kommunale barnehager har rett til å fastsette opptakskrets og opptakskriterier i barnehagens vedtekter og til å foreta opptak av det enkelte barn i tråd med gjeldende forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehager.

Det innebærer at ikke-kommunale barnehager i sine vedtekter kan angi opptakskriter eller opptakskrets som innbefatter å ta inn barn som for eksempel ikke er bosatt i kommunen og dermed ikke har rett til plass i barnehagen etter barnehagelovens bestemmelser. Et praktisk eksempel er hvor begge foreldre bor i en kommune, men har sitt arbeid i en nabokommune og søker og får plass i en ikke-kommunal barnehage i kommunen hvor arbeidsstedet er lokalisert. For kommunen hvor barnet ikke er bosatt og dermed ikke har rett til plass etter barnehagelovens bestemmelser, kan det by på utfordringer til å ha tilstrekkelig antall plasser tilgjengelig for å oppfylle forpliktelsen til å gi plass i barnehagen i medhold av å være bosatt i kommunen. Barn som ikke er bosatt i kommunen kan dermed ta opp plasser i ikke-kommunale barnehager, som ellers ville vært tilgjengelig for barn bosatt i kommunen.

Fylkesmannen i Oppland anser som viktig at ikke-kommunale barnehager skal ha muligheten til å fastsette egne opptakskriterier og opptakskrets. Noen ikke-kommunale barnehager er opprettet for medlemmer av en forening, sykehus, bestemt høyskole eller lignende. Det foreslås ikke endring i denne forutsetningen. Men Fylkesmannen i Oppland mener det bør vurderes om retten bør innskrenkes til kun å gjelde barn som er bosatt i kommunen, slik at barnehagens vedtekter begrenses til å angi opptakskriterier og opptakskrets for barn bosatt i kommunen hvor barnehagen er lokalisert. En slik løsning vil bedre ivareta begge interessene, kommunens behov for oversikt og forutsigbarhet med tanke på antallet tilgjengelig barnehageplasser i kommunen og den ikke-kommunale barnehagens interesse om å sikre rett til plass i barnehagen for bestemte grupper.

Til § 29 Fylkesmannens tilsynsansvar.

I forslaget til § 29 andre ledd er det angitt at Fylkesmannen hvis særlige grunner gjør det nødvendig kan føre tilsyn med den enkelte barnehagen. Fylkesmannen i Oppland er positiv til at Fylkesmennene gis denne adgangen. Men Fylkesmannen i Oppland mener at adgangen til å føre tilsyn bør være en unntaksbestemmelse og at barnehagemyndigheten som hovedregel skal ha tilsynsansvaret ovenfor den enkelte barnehagen. Det kan ha flere uheldige konsekvenser hvis både Fylkesmannen og barnehagemyndigheten skal ha adgang og mulighet til å føre tilsyn med den enkelte barnehagen i samme omfang. Samordning av tilsynsvirksomheten og sams tolkning av regelverket er to spørsmål som kan by på utfordringer.

I forbindelse med vår tilsynsvirksomhet og veiledning har Fylkesmannen i Oppland erfart at flere av våre kommuner ser det som utfordrende å ivareta kravet i någjeldende § 16 om kommunens tilsyn med barnehagene. Det knytter seg særlig spørsmål til tilsynsmetodikk, spørsmål om habilitet og tolkning av lovverket. Særlig mindre kommuner kan ha utfordringer innenfor enkelte tilsynstemaer med å ivareta lovens habilitetskrav i forbindelse med sin tilsynsaktivitet. I slike tilfeller vil det være heldig at Fylkesmannen kan gjennomføre tilsyn som uavhengig instans ovenfor den enkelte barnehagen.

At Fylkesmennene blir gitt myndighet til å føre tilsyn med den enkelte barnehagen vil representere en utvidelse av embetsoppdraget for Fylkesmennene. Fylkesmannen i Oppland ser det som viktig at det gjøres en vurdering av ressursbehovet hos Fylkesmennene for å gjennomføre denne oppgaven i tillegg til de oppgavene som alt ligger i embetsoppdraget.

Videre er det positivt at Fylkesmennene gis adgang til å vedta sanksjoner hvis pålegg om retting av ulovlig forhold ikke rettes av barnehagemyndigheten.

Til § 31 Styrer.

Fylkesmannen i Oppland ser som positivt at lovforslaget presiserer og forsterker styrers rolle i barnehagen. Men dimensjoneringen av styrerressursen skal i følge forslaget foretas med bakgrunn i en konkret vurdering av oppgavene som skal løses, barnehagens samlede ressurser og brukernes behov. Dette til forskjell fra forslagets § 32 om barnehagens grunnbemanning som angir minimumsantall for dimensjoneringen for de øvrige ansatte i barnehagen. Det samme systemet bør også gjelde for dimensjoneringen av styrerressursen etter Fylkesmannen i Oppland sin vurdering.

Fylkesmannen i Oppland har gjennomført flere tilsyn på styrerressurs etter någjeldende barnehagelovs § 17. Vi erfarer at dette temaet er et utfordrende tema, både for oss som tilsynsmyndighet og for kommunen som barnehagemyndighet. Som merknadene til lovforslaget selv viser til er styrer en sentral person og er gitt en nøkkelrolle når det gjelder flere sentrale og viktige områder som angår utviklings- og endringsarbeid i barnehagen.

Gjennom våre tilsyn og gjennom dialog og kontakt med våre kommuner og styrere erfarer Fylkesmannen i Oppland stort press på styrerressursen i barnehagene. Ofte som ledd i kostnadsbesparende tiltak kuttet ressursen til styrer, barnehager slås sammen med felles styrer, og styreroppgaver blir tillagt pedagogiske ledere. Den tid dimensjoneringen av styrerressursen for så vidt er basert på en skjønnsvurdering, vil disse utfordringene i større omfang dukke opp enn om barnehageloven hadde angitt et minstekrav for styrerressursen i den enkelte barnehagen.

Forslaget fra Fylkesmannen i Oppland er å knytte kravet til dimensjonering av styrerressursen opp i mot en minimumsressurs ut fra antallet ansatte og/ eller antallet barn som vedkommende som er ansatt som styrer skal ha styrerrollen overfor.

Til § 40 Rett til spesialpedagogisk hjelp og § 42 sakkyndig vurdering.

Fylkesmannen i Oppland støtter forslaget om å flytte bestemmelsen om rett til spesialpedagogisk hjelp fra opplæringsloven til ny barnehagelov. Å lovfeste at vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal følge barnet ved flytting til ny kommune inntil nytt vedtak foreligger, støttes av Fylkesmannen i Oppland. Selv om dette innebærer at et vedtak fattet i en kommune kan gjøres gjeldende i en annen kommune og som dermed får det økonomiske, juridiske og organisatoriske ansvaret for å oppfylle den individuelle retten som fastsatt i vedtaket. Et vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal ta utgangspunkt i en vurdering av barnets særlige behov, og ikke ta utgangspunkt i hva som er økonomisk eller organisatorisk mulig å gjennomføre i den enkelte kommune. Sett i lys av prinsippet om tidlig innsats slik det kommer til uttrykk i opplæringsloven er det positivt at kontinuiteten i tilbudet om spesialpedagogisk hjelp sikres gjennom en slik regel jfr. forslagets § 40 fjerde ledd.

Men samtidig bør det etter Fylkesmannen i Oppland sin vurdering vurderes om forslaget bør inneholde en tidsfrist for når nytt vedtak skal være fattet. Sett i sammenheng med forslaget til § 42 andre ledd bokstav e skal sakkyndig vurdering utrede og ta standpunkt til om barnets vansker innenfor sitt daglige oppholdsmiljø kan avhjelpest. Ved flytting kan barnets daglige oppholdsmiljø bli endret. Det vil da oppstå et spørsmål om sakkyndig vurdering kan legges til grunn når nytt vedtak fattes. Av merknadene til § 42 andre ledd bokstav e skal det legges vekt på barnets omgivelser, miljø og kontekst ved tildeling av ressurser til spesialpedagogisk hjelp. Som en konsekvens av flyttingen kan disse elementene i barnets omgivelser bli så vidt endret at det vil kunne utløse behov for ny sakkyndig vurdering av dette spørsmålet, før det fattes nytt vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Fylkesmannen i Oppland foreslår en tilføyelse i lovteksten til § 40 fjerde ledd som viser til at vedtaksmyndigheten også må vurdere behovet for ny sakkyndig vurdering før nytt vedtak fattes, men at vedtak fattet i fraflyttingskommunen vil gjelde inntil det er fattet nytt vedtak i saken.

Trond Johnsen e.f.  
avdelingsdirektør

Jon Kristian Sørmo  
rådgiver

Etter våre rutiner er dette brevet godkjent og sendt uten underskrift.