



FYLKESMANNEN  
I ROGALAND

Dykkar ref.:

Vår dato: 02.05.2012

Vår ref.: 2012/1887

Arkivnr.: 610

Det kongelige kunnskapsdepartementet

Postadresse:

Postboks 59 Sentrum,  
4001 Stavanger

Besøksadresse:

Lagårdsveien 44, Stavanger

---

T: 51 56 87 00

F: 51 56 88 11

E: [postmottak@fmro.no](mailto:postmottak@fmro.no)

---

[www.fylkesmannen.no/rogaland](http://www.fylkesmannen.no/rogaland)

## Høring - NOU 2012:1 Til barnas beste

Vi viser til brev av 6. februar 2012. Fylkesmannen i Rogaland har lest utgreiinga med stor interesse og meiner utvalet har drøfta mange interessante problemstillingar.

Fylkesmannen ser det som særleg positivt at det er fremja forslag om ny lov med ei samla forskrift til lova. I dag blir regelverket opplevd som uoversiktleg med mange ulike forskrifter og rundskriv. Ei samla forskrift vil gjere forvaltninga enklare, både for barnehageeigar, kommunen som mynde og Fylkesmannen i høve til tilsynet med kommunane på dette feltet.

Fylkesmannen vil særleg framheve forslaget om ny §5 Omsynet til barnets beste, § 16 og § 26 med innføring av krav til forsvarleg system for så vel barnehageeigar som kommunen som barnehagemynde, og § 32 om barnehagen si grunnbemanning som viktige område i høve til å auke kvaliteten på kvart einskilte barn si oppleving av barnehagekvardagen. I tillegg vil Fylkesmannen i Rogaland støtte at regelverket knytt til barn med spesielle behov no blir flytta frå opplæringslova til barnehagelova.

Vi har elles slike merknader:

### **§ 10 Det psykososiale miljøet**

Innføringa av ny § 10 er i stor grad kopiert frå opplæringslova. På bakgrunn av erfaringa med tilsvarande regel i opplæringslova, meiner vi det er viktig å ha klare definisjonar: Ordlyden må tilpassast barnehageverksemda og barna sin alder. Til ein viss grad er dette gjort i merknadene. Det bør takast noko omsyn til dei reglane som alt finst i forskrift om rammeplan, og barnehagane sin praksis på dette området kan gjerne vere til nytte i utarbeidinga.

I høve til klageretten reagerer vi på formuleringa i merknadene om at kommunen ikkje kan forplikte barnehagen til bestemte løysningar på det lovstridige forholdet, samstundes som det blir vist til forvaltningslova § 34. Klageinstansen skal etter fvl. § 34 alltid kunne fatte nytt realitetsvedtak i saker som er rimeleg oversiktlege. Dette blir også gjort i vedtak etter opplæringslova, der Fylkesmannen som klageinstans av og til fattar vedtak om konkrete tiltak etter oppl. § 9a-3. Vi kan ikkje sjå at fvl. § 34 skal kunne tolkast ulikt i høve til barnehagelova.

Når det gjeld iverksetting, meiner vi det er viktig at kommunane/ barnehagane får ein enkel og oversiktleg rettleiar (ev. forskrift) - omfattande rundskriv bør unngåast. Gjennom tilsyn med oppl.

kap 9a ser vi at slike rundskriv kan gjere regelverket mindre tilgjengeleg for dei som skal følgje reglane i kvardagen.

### **§ 17 Kommunen er lokal barnehagemyndighet**

Fylkesmannen har gjennom tilsyn med kommunane som barnehagemynde sett behov for styrking av den barnehagefaglege kompetansen i kommunane, særleg i små kommunar. Eit krav i § 17 må formulerast tydeleg, gjerne meir på linje med kravet i opplæringslova. Etter vårt syn må kommunane sjølve ha barnehagefagleg kompetanse i administrasjonen, ikkje berre ”*ha tilgang på*”, og kompetansen må vere på eit høgare nivå enn det som trengst for å kvalifisere til pedagogisk leiar.

Fylkesmannen i Rogaland støttar forslaget om ny § 17, men meiner altså at kravet må spissast slik at kommunane *må ha* barnehagefagleg kompetanse, og at kompetansen må sikre at kommunen kan ivareta rolla som barnehagemynde, det inneber både pedagogisk, juridisk og økonomisk kompetanse.

### **§ 19 Godkjenning av barnehager**

Kommentaren er i høve til andre punktum. Fylkesmannen forstår bakgrunnen og ønsket om å gi kommunane rom for å leggje vekt på om barnehageeigar er eigna når godkjenning skal vurderast. På den andre sida opnar dette for svært krevjande vurderingar, og regelen kan medverke til å gi ei ”falsk forsikring” om forhold det ikkje er råd å kontrollere, jf. t.d. formuleringa ”*personers evne og vilje til å overholde barnehageloven og andre lover*”.

Fylkesmannen i Rogaland trur ikkje dette vil vere tenleg å ha med i sjølve regelen. Vi er usikre på korleis dette vil fungere i praksis og ser utfordringar knytte til rolla som klageinstans.

Fylkesmannen foreslår at ein stryk andre punktum og heller konkretiserer relevante føringar for skjønnet i merknadene.

### **§ 26 Krav til forsvarlig system for kommunen som barnehagemyndighet**

Fylkesmannen støttar forslaget om forsvarleg system og trur dette vil kunne medverke til å lette fylkesmannen sitt tilsyn med kommunane som barnehagemynde. Det er også ein naturleg følgje av forslaget til ny § 16 ”*Krav til forsvarlig system for barnehageeier*”, som Fylkesmannen også støttar.

Vi vil peike på samanhengen mellom §16 og §§ 26, 27. Det er viktig at forholdet mellom reglane knytte til system for barnehageeigar, system for kommunen som mynde og tilsynsansvaret er godt samordna.

### **§ 27 Kommunens tilsynsansvar. Pålegg om retting, midlertidig eller varig stenging**

Kommentaren knyter seg til formuleringa:

*Dersom fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, kan kommunen vedta reduksjon i foreldrebetalingen, som gjelder frem til barnehageeier har rettet lovbruddet.*

Fylkesmannen i Rogaland kan sjå behovet for mildare sanksjonar enn stenging, men fryktar at ein regel knytt til å redusere foreldrebetalinga kan få utilsikta konsekvensar. Det kan lett bli ulik praktisering av ein slik sanksjon, og det kan bli vanskeleg å sikre likeverdig behandling som klageinstans.

### **§ 29 Fylkesmannens tilsynsansvar. Pålegg om retting, midlertidig og varig stenging**

Fylkesmannen er positiv til at det blir opna for at Fylkesmannen kan føre tilsyn med den enkelte barnehagen. Det er likevel sær s viktig å presisere at det er kommunane som har tilsynsansvaret, og at Fylkesmannen sitt tilsyn med den einskilde barnehagen berre skal skje ”dersom særlege grunner gjør det nødvendig.” Slike særlege grunnar må spesifiserast nærare i merknadene.

Det må ikkje skapast uklare forhold om rollane og tilsynsansvaret. Små kommunar med berre ein barnehage bør ikkje kunne overlata dette ansvaret til Fylkesmannen og ”skulde på” habilitet – dei må heller søkje samarbeid med andre kommunar eller lage eit system som skil rolla som eigar og mynde. Etter vårt skjøn må det altså ikkje opnast for at kommunane kan ”overlate” tilsynet til fylkesmannen når dei vurderer det som byrdefullt eller vanskeleg, sjølv om det skuldast habilitet

Dessutan har Fylkesmannen i Rogaland den same kommentaren til forlaget om reduksjon i foreldrebetalinga som er fremja under § 26.

### **§ 32 Barnehagens grunnbemanning**

Fylkesmannen i Rogaland ser på bemanning i barnehagen som ein vesentleg faktor i arbeidet med å heve kvaliteten i barnehagane og er positiv til ei nærare lovregulering av grunnbemanninga, sjølv om oppfølginga vil bli krevjande.

Når det gjelder barnegruppa sin storleik i høve til formuleringane i andre og tredje punktum, vil Fylkesmannen peike på at dette bør presiserast nærare. Det går fram av merknadene at ein snakkar om to ulike forhold: å vere åleine med barnegruppa (for alle tilsette) og å ha det pedagogiske ansvaret (for pedagogisk leiar). Forslaget til lovtekst er ikkje tilstrekkeleg klart.

Eit viktig poeng i dette er barnehagen si opningstid. Den daglege arbeidstida til dei tilsette er til dels vesentleg kortare enn barna si opphaldstid og barnehagen si opningstid. Forslaget tar ikkje høgde for dette. Nokre barnehagar har lang opningstid, og Fylkesmannen vil peike på at formuleringa ”*Dette innebærer at en ansatt aldri kan ha ansvaret for mer enn tre små barn eller seks store barn*” vil medføre ytterlegare auke i tilsette når ein tek omsyn til opningstida.

### **§ 38 Pedagogisk veiledning i familiebarnehager**

Fylkesmannen ser positivt på at gjeldande høve til dispensasjon er fjerna, men vi er kritiske til siste setning:

*”Dersom familiebarnehagen mangler pedagogisk veiledning, kan kommunen sørge for pedagogisk veiledning i familiebarnehagen”*

Å tilsette rettleiar må vere eit krav til eigar av familiebarnehagen, ikkje til kommunen som barnehagemynde. Fylkesmannen i Rogaland meiner ansvaret for å skaffe kvalifisert personell må ligge hos eigar, uavhengig av driftsform, og kan ikkje sjå at kommunen skal ha eit større ansvar for å skaffe pedagogisk rettleiar for private familiebarnehagar enn for å skaffe førskolelærar til private, ordinære barnehagar.

### **§ 40 Rett til spesialpedagogisk hjelp**

Fylkesmannen i Rogaland er positiv til forslaget om kontinuitet i hjelpa, § 40 fjerde ledd. Avbrot i den spesialpedagogiske hjelpa er spesielt uheldig for små barn som er i ein særleg sårbar fase i utviklinga. Fylkesmannen ser innvendingane knytte til at regelen vil gripe inn i kommunen sin sjølvråderett, men meiner at omsynet til barnets beste må vege tyngst og støttar forslaget.

Det går fram av merknadene at retten også omfattar rett til særskild norskopplæring, jf. St. Meld. nr. 41 ((2008-2009) Kvalitet i barnehagen, s 94. Etter Fylkesmannen sitt syn er det nødvendig å sikre dette i sjølve regelen og ikkje berre i merknadene. Eit alternativ kan vere å sikre slik rett i ein eigen regel, m.a. fordi det for nokre barn ikkje vil vere behov for sakkunnig utgreiing frå PPT når det er tydeleg at barnet ikkje kan norsk/er i eit norskspråkleg heimemiljø. Vi viser her til mindretalet i

Østbergutvalet si grunngeving for eigen regel, sjå lenkja til NOU 2010: 7 Mangfold og mestring, s 125 og 126:

<http://www.regjeringen.no/pages/10797590/PDFS/NOU201020100007000DDDPDFS.pdf>

#### **§ 41 Kommunens ansvar**

Det går fram av merknadene at ”Der søknaden er knyttet til enkeltbarn vil også foreldre ha klagerett på vedtak etter andre ledd”.

Dette er nytt i høve til tidligare praksis, og det står i merknadene at dette inneber ei utviding av føresette sine rettar. Dersom det skal givast ein individuell rett for barnet/føresette, meiner vi at det må takast inn i sjølve lovteksten. Det må i tillegg klargjerast korleis forholdet mellom vedtak etter § 40 og § 41 vil vere når det gjeld foreldra sin klagerett. Dersom utvalet meiner å seie at foreldre skal ha rettsleg klageinteresse, jf. fvl. § 28 sjølv om dei ikkje er part i saka, må dette klargjerast.

#### **§ 42 Sakkyndig vurdering**

Kommentaren er knytt til innføring av nytt punkt

*e. Om barnets vansker innenfor sitt daglige oppholdsmiljø kan avhjelpest.*

Forslaget inneber etter det vi kan sjå, ei tilnærming til reglane på opplæringslova sitt område, der retten til spesialundervisning blir vurdert i høve til plikta skolen har om å gi tilpassa opplæring. Ein slik regel inneber også ei vesentleg endring i høve til det som er lovforståinga i dag, jf. rettleiar om spesialundervisning frå Utdanningsdirektoratet, der det er framheva at retten skal vurderast på sjølvstendig grunnlag, uavhengig av tilpassing/tilrettelegging.

Vi er usikre på kva ei slik endring vil innebere i praksis. På den eine sida er det openbart at eit barn kan ha rett til spesialpedagogisk hjelp både med høgare kompetanse og større omfang i ein barnehage med få tilsette med pedagogisk utdanning enn i ein barnehage der mest alle tilsette har pedagogisk utdanning og nokre har vidareutdanning i spesialpedagogikk. På den andre sida gjer erfaringa med klagesaker på dette området at vi ser med uro på ein slik regel. Regelen vil opne for større rom for skjønn, og det kan igjen føre til at tiltak blir mindre individretta, til auka press mot PPT og til større vekt på økonomiske omsyn. Det vil også kunne gjere det enklare å grunngi eit vedtak som avvik frå den sakkunnige vurderinga.

Med helsing

Sølvi Ona Gjul  
utdanningsdirektør

Randi Gording  
rådgivar

Dokumentet er godkjent elektronisk av Fylkesmannen i Rogaland og krev derfor ikkje signatur.

Saksbehandlar: Randi Gording  
Saksbehandlar telefon: 51 56 87 43  
E-post: randi.gording@fmro.no