



# Fylkesmannen i Vest-Agder

## Utdanningskontoret

Saksbehandler: Bodil O. Fjelde  
Tlf.: 38 17 67 69

Deres ref.:  
Vår ref.: 2012/1109

Vår dato: 04.05.2012  
Arkivkode: 610

---

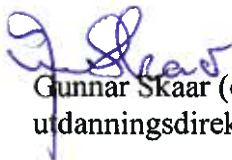
Kunnskapsdepartementet

[postmottak@kd.dep.no](mailto:postmottak@kd.dep.no)

### Høring av NOU 2012: 1 Til barns beste - Ny lovgivning for barnehagene

Herved oversendes høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Vest-Agder vedrørende NOU 2012: 1 Til barns beste – Ny lovgivning for barnehagene.

Med hilsen

  
Gunnar Skaar (e.f.)  
utdanningsdirektør

  
Rune Amundsen  
seniorrådgiver

Vedlegg som anført

## Høring av NOU 2012: 1 Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene

Fylkesmannen i Vest-Agder viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 06.02.12.

Ved kongelig resolusjon 25. juni 2010 ble det oppnevnt et offentlig utvalg som skulle se på barnehageloven med forskrifter. 16. januar 2012 ble NOU 2012:1 til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene avgitt til Kunnskapsdepartementet fra Barnehageutvalget. Denne ble deretter sendt ut på høring med høringsfrist 04.05.12.

Utvalgets mandat har vært å foreta en helhetlig gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å se om styringsverktøyet er godt nok tilpasset dagens og fremtidens barnehagesektor. Utvalget har vurdert:

- ◆ Behovet for nasjonal regulering i forhold til lokale prioriteringer
- ◆ Lovregulering som styringsvirkemiddel i forhold til andre styringsvirkemidler
- ◆ Om regelverket bør inneholde flere kvalitetsbestemmelser
- ◆ Kommunenes behov for styring med barnehagetilbudet i kommunen som lokal barnehagemyndighet
- ◆ Hvordan videreutvikle tilsynet på barnehageområdet; statlig – kommunalt
- ◆ Hvilken kompetanse som bør være tilstede på de ulike forvaltningsnivåene for å sikre at barnehagetilbudet drives og utvikles i tråd med rammeplan og barnehagelov.

Fylkesmannen i Vest-Agder mener at lovutvalget har gjort en grundig jobb med NOU 2012:1. Kapitlene er godt utredet og får frem dissensene som har vært til stede gjennom arbeidet.

Utredningen består av 24 kapitler. Fylkesmannen i Vest-Agder har valgt å gi høringsuttalelse med bakgrunn i de kapitlene hvor utvalget kommer med forslag til endringer i eksisterende lovverk. Vurderinger fra lovutvalget som har relevans for Fylkesmannens uttalelser er inkludert i høringen.

FMVA gir uttalelser til følgende kapitler:

- Kapittel 13 – Et system for tilsyn med barnehagesektoren
- Kapittel 14 – Den lokale barnehagemyndigheten
- Kapittel 15 – Barnehageeier
- Kapittel 16 – Kvalitetssikrende bestemmelser i barnehagen
- Kapittel 17 – Familiebarnehager
- Kapittel 18 – Barn med særlige behov

## Kapittel 13 – Et system for tilsyn med barnehagesektoren

### Innretning av fremtidig tilsyn med barnehageeier og barnehagen

Forslag til ny § 27:

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

*Kommunen skal føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter. Kommunen skal sørge for at tilsynet utføres på en måte som er uavhengig av oppgavene kommunen har som eier av barnehager.*

*Kommunen kan gi pålegg til barnehageeier om retting av brudd på loven. Dersom fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, kan kommunen vedta reduksjon i foreldrebetalingen, som gjelder frem til barnehageeier har rettet lovbruddet.*

*I særlige tilfeller, der pålegg eller reduksjon i foreldrebetalingen ikke har ført til at lovbrudd blir rettet, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Det samme gjelder dersom lovbruddet ikke lar seg rette. Dersom fortsatt barnehagedrift kan medføre alvorlig helseskade for barna, skal kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering.*

*Kommunens vedtak om pålegg om retting, reduksjon i foreldrebetaling og stenging kan påklages til fylkesmannen.*

*Kommunen skal offentliggjøre resultatene av gjennomførte tilsyn.*

*Departementet kan gi forskrift om kommunens tilsyn med barnehagene.*

Utdrag fra utvalgets vurderinger:

- Utvalget legger til grunn at tilsynsinstitusjonens konstatering av lovbrudd gjennom tilsyn som oftest vil være nok til at barnehageeier innretter sin praksis i henhold til loven. Dersom barnehageeier etter tilsyn ikke godtgjør på en tilfredsstillende måte hvordan barnehagelovens krav skal oppfylles, må tilsynsinstitusjonen benytte hensiktsmessige reaksjonsmidler.
- Selv om det forventes at en barnehageeier retter seg etter tilsynets konklusjoner og eventuelle pålegg, vil det kunne være noen som av ulike grunner ikke gjør dette. Dette taler for at kommunen har behov for enkelte alternative reaksjoner utover pålegg, både for å sikre at ulovlig praksis faktisk blir rettet, for å understøtte og skape respekt for at retting blir gjort allerede ved pålegg, samt å bidra til at ulovlig praksis blir rettet så fort som mulig.
- Utvalget mener i denne sammenheng at økonomiske reaksjoner kan være et effektivt virkemiddel for å sikre lovetterlevelse. Det er imidlertid et dilemma at økonomiske reaksjoner vil kunne ramme kvaliteten i barnehagen, og det er vanskelig å finne tiltak som unngår dette. Utvalget vurderer likevel at muligheten gir tilsynsinstituttet større gjennomføringskraft. Det understrekes at økonomiske reaksjoner tilhører unntakstilfellene der andre tiltak har feilet.
- Utvalget mener det vil være både rettferdig og treffsikkert at en økonomisk reaksjon mot barnehageeier gis i form av redusert foreldrebetaling. Dersom en barnehage drives i strid med loven, og lovbruddene bevisst ikke blir rettet, vil dette være en mangel ved kvaliteten som foreldrene ikke bør betale for.

Fylkesmannen støtter utvalgets vurderinger i at økonomiske reaksjoner kan være et effektivt virkemiddel for å sikre regelverksetterlevelse. Videre at økonomiske sanksjoner vil kunne ramme kvaliteten i barnehagen. Det kan det tenkes tilfeller der hvor en reduksjon i foreldrebetalingen kan medføre at brukere av barnehagen kan havne i en situasjon hvor reduksjonen bevisst brukes av barnehageeier for å unnlate å etterkomme pålegget. Det er rimelig at foreldre ikke bør betale full pris for en tjeneste som er av lavere kvalitet enn da avtalen ble inngått. Likevel er det ikke ønskelig med et barnehagetilbud som ikke gir barna den kvaliteten regelverket tillegger dem. Fylkesmannen støtter

utvalget i at økonomiske reaksjoner tilhører unntakstilfellene der andre tiltak feiler. Det er likevel vanskelig å se hvilke andre tiltak som kan iverksettes forut for en eventuell reduksjon. I de fleste tilfeller vil et pålegg i seg selv være tilstrekkelig til at tilsynsobjektet etterkommer kravet om retting. Dersom dette ikke gjøres vil unnlattelse av å etterkomme pålegget i første omgang være reduksjon i foreldrebetaling, og i særlige tilfeller tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen, jf bhl. § 16 og forslag til § 27, tredje ledd. Samtidig som Fylkesmannen støtter innføring av økonomiske reaksjoner etterlyses samtidig ytterligere reaksjoner der pålegg om retting ikke etterkommes.

Fylkesmannen i Vest-Agder støtter forslaget om å fjerne «uforsvarlige forhold», jf. bhl. § 16.

## **Fylkesmannen som statlig tilsynsorgan for barnehagesektoren**

*Forslag til ny § 29:*

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

*Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen utfører oppgavene den som barnehagemyndighet er pålagt etter denne loven med forskrifter, jf. kommuneloven kapittel 10A.*

*Dersom særlige grunner gjør det nødvendig, kan fylkesmannen føre tilsyn med at den enkelte barnehagen blir drevet i samsvar med denne loven med forskrifter. Dersom fylkesmannen utfører tilsyn gjelder § 27 tilsvarende.*

*Fylkesmannen kan gi pålegg om retting til kommunen som barnehagemyndighet dersom tilsynet avdekker brudd på loven. Fylkesmannen kan gi pålegg om retting til den enkelte barnehageeieren*

*dersom tilsynet avdekker brudd på loven. Dersom lovbruddet ikke rettes av barnehageeieren, kan fylkesmannen vedta en reduksjon i foreldrebetalingen frem til lovbruddet er rettet.*

*I særlige tilfeller, der pålegg eller reduksjon i foreldrebetalingen ikke har ført til at lovbrudd blir rettet, kan fylkesmannen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Det samme gjelder dersom lovbruddet ikke lar seg rette. Dersom fortsatt barnehagedrift kan medføre alvorlig helseskade for barna, skal fylkesmannen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Fylkesmannens stengingsvedtak skal sendes Utdanningsdirektoratet til orientering.*

*Vedtak om retting, reduksjon i foreldrebetaling og stenging kan påklages til Utdanningsdirektoratet.*

*Fylkesmannen skal offentliggjøre resultater av gjennomførte tilsyn.*

Utdrag fra utvalgets vurderinger:

- Etter gjeldende rett har fylkesmannen i sitt tilsyn med barnehagemyndigheten ikke andre reaksjoner enn å konstatere lovbrudd og eventuelt gi pålegg. Det er imidlertid utvalgets vurdering at dette er bindende føringer fra tilsynsinstansen, og det må forventes at slike føringer i praksis vil bli etterlevd. Mulighet for ytterligere reaksjoner gjør seg for det første gjeldende ved at disse blir et ris bak speilet når det blir konstatert lovbrudd eller gitt pålegg. I tillegg mener utvalget at fylkesmannen kan ha behov for å legge et økonomisk press på en barnehageeier som ikke retter seg etter pålegg etter at klagemulighetene er uttømt.

- Utvalget vurderer at fylkesmannens tilsyn med den enkelte barnehageeier vil nødvendiggjøre de samme reaksjonsmidler som blir tillagt kommunen som barnehagemyndighet. Det foreslås derfor at fylkesmannen kan vedta redusert foreldrebetaling der barnehageeier ikke etterkommer pålegg etter tilsyn.

Bestemmelsen gir Fylkesmannen hjemmel til å gi pålegg om retting, midlertidig og varig stengning. Forslaget støttes av Fylkesmannen.

Fylkesmannen støtter videre forslaget om at Fylkesmannen i særlige tilfeller kan føre tilsyn med om den enkelte barnehage har en drift i samsvar med barnehageloven.

Vi kjenner til tilfeller der foresatte ikke finner kommunens tilsyn tilfredsstillende. Det er heller ikke ukjent for oss at en kommune ber om veiledning/bistand i forhold til tilsyn med barnehager. I tilfeller hvor for eksempel barnehagens ledelse og eller barnas foresatte opplever at den kommunale barnehage ikke drives i samsvar med barnehageloven kan det være hensiktsmessig at Fylkesmannen kan føre tilsyn på barnehagenivå.

Øvrige kommentarer til § 29, tredje ledd, siste setning: se kommentarer til § 27.

## Kapittel 14 – Den lokale barnehagemyndigheten

### Barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivå

*Forslag til ny § 17:*

*§ 17 Kommunen er lokal barnehagemyndighet*

*Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.*

*Kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået.*

*Kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikter bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur.*

*Hver kommune skal opprette og føre register til bruk for Arbeids- og velferdsetaten (NAV) i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtteleven.*

*Registeret kan samkjøres mot Arbeids- og velferdsetatens (NAV) register over mottakere av kontantstøtte. Departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om føringen av registeret, hvilke opplysninger registeret skal inneholde og behandlingen av disse opplysningene.*

Utdrag fra utvalgets vurderinger:

-Utvalget vil vise til at grunntanken i kommuneloven er at kommunene er ulike og må ha mulighet til å organisere sin virksomhet ut fra lokale forutsetninger. Kommuneloven stiller derfor krav om at kommunen skal ha et forsvarlig system for å ivareta sine lovpålagte oppgaver, men uten å oppstille nærmere krav til intern organisering. Det må samtidig legges til grunn at et forsvarlig system innebærer at den enkelte ansatte i den kommunale ansvarskjeden har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta sine arbeidsoppgaver. Dette gjelder fra assistent- til rådmannsnivå.

- Tilgang til barnehagefaglig kompetanse vil, slik utvalget ser det, være nødvendig for at kommunen skal kunne utføre sine myndighetsoppgaver på en fullt ut tilfredsstillende måte. Etter utvalgets vurdering, følger dette av kommuneloven og det her foreslåtte krav til forsvarlig system.

Bestemmelsens andre ledd presiserer at kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivå. Med dette klargjøres kompetansekrav til kommunen som barnehagemyndighet.

Fylkesmannen i Vest-Agder støtter lovforslaget. Dette er en bestemmelse som tydeliggjør at det er behov for et høyt kompetansenivå på personell til å løfte og drifte en av de største sektorene i Norge.

### **Krav om forsvarlig system for kommunen som barnehagemyndighet**

Forslag til ny § 26:

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

*Kommunen skal oppfylle kravene i barnehageloven med forskrifter, herunder stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles.*

*Kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt. Kommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene.*

*Departementet kan gi forskrift om kravet til forsvarlig system.*

Utdrag fra utvalgets vurderinger:

- For en kommune vil et forsvarlig system kunne innebære at det til enhver tid er avklart hvilke krav som stilles til kommunen, om det er satt kompetent personale til å løse de aktuelle oppgavene, om det er rutiner for å vurdere hvorvidt krav faktisk oppfylles på en lovlig måte, samt rutiner for å sette inn tiltak der lovkrav viser seg å ikke bli oppfylt.
- Selv om kommuneloven § 23 nr. 3 har bestemmelser om kommunens egenkontroll i forhold til oppfyllelsen av alt relevant lovverk, så er det ikke klarhet i hvorvidt det er anledning for den enkelte tilsynsinstans å føre tilsyn med om egenkontrollen fungerer tilfredsstillende.
- Gjeldende barnehagelov har ikke et krav om forsvarlig system eller internkontroll knyttet til kommunens myndighetsutøvelse.
- Utvalget finner at det vil være formålstjenlig å fastsette et krav til forsvarlig system direkte i barnehageloven. På denne måten vil det skapes klarhet i hva som ligger i kommunens ansvar på dette området, noe som vil bidra til forutberegnelighet både for fylkesmannen som tilsynsinstans og kommunen som barnehagemyndighet. Det nærmere innholdet i det forsvarlige systemet vil kunne forvaltes av nasjonal og regional barnehagemyndighet.
- Utvalget foreslår videre at kravet til forsvarlig system formuleres som en rettslig plikt, som fylkesmannen kan føre tilsyn med blir overholdt. Ved at systemet skal være *forsvarlig*, gis kommunene tilstrekkelig romslige rammer til å lage sine egne systemer tilpasset lokale forhold.

Fylkesmannen i Vest-Agder støtter forslaget om å innføre en rettslig plikt om forsvarlig system for barnehagemyndigheten. Kommuner som allerede har etablerte systemer for internkontroll vil kunne dra nytte av den kompetansen som allerede finnes knyttet til krav om forsvarlig system, herunder etter opplæringsloven § 13-10. Erfaringer fra skolesektoren viser imidlertid at kravet er vanskelig å oppfylle. I tillegg til forskrifter mener Fylkesmannen at det vil være formålstjenlig å utarbeide en veileder på linje med veileder om kravet til skoleeiers forsvarlige system etter opplæringsloven § 13-10 (KS/Utdanningsdirektoratet).

## Vurdering av godkjenning

Forslag til ny § 19:

### *§ 19 Godkjenning av barnehager*

*Kommunen skal godkjenne barnehager som er egnet til å oppnå lovens krav. I vurderingen av om en barnehage er egnet til å oppnå lovens krav kan det legges vekt på om barnehageeier eller andre personer som vil ha vesentlig innflytelse på virksomheten er egnet til å drive barnehage. Krav i annen lovgivning må være oppfylt før det gis godkjenning.*

*Kommunen kan sette vilkår ved godkjenningen med hensyn til antall barn, barnas alder, oppholdstid og barnehagens fysiske miljø.*

*Dersom det foreligger vesentlig endrede forhold skal kommunen stadfeste, oppheve, endre eller sette nye vilkår i godkjenningen.*

*Godkjenningen faller bort dersom barnehagen ikke starter opp innen tre år etter at godkjenningen er gitt. Det samme gjelder om barnehagedriften opphører.*

*Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.*

Utdrag fra utvalgets vurderinger:

- Utvalget foreslår å lovfeste at kommunen i vurderingen av om barnehagen er egnet til å oppnå lovens krav kan legge vekt på om barnehageeier og andre personer som vil ha vesentlig innflytelse på virksomheten er egnet til å drive barnehage. Utvalget vil understreke at det er viktig at bestemmelsen utformes slik at den i størst mulig grad er enkel å håndtere for kommunen, og slik at det ikke stilles urimelige krav til barnehageeier. Det er samtidig viktig å utforme et regelverk som kan praktiseres effektivt.

- Utvalget mener at kommunen bør få mulighet til å vurdere om vedkommende «er egnet til å drive barnehage». I denne sammenheng mener utvalget at man bør kunne se hen til de sentrale personers evne og vilje til å overholde barnehageloven, andre lover som har sammenheng med barnehageloven og skatte- og avgiftslovgivningen. I vurderingen kan kommunen for eksempel legge vekt på om personen det gjelder tidligere har hatt vesentlig innflytelse over barnehagedrift, eller for så vidt andre omsorgsinstitusjoner, som tilsynsmyndigheten har påpekt lovbrudd ved, herunder også vedkommendes evne og vilje til å rette lovbruddet.

- Kommunens vedtak kan i dag påklages til fylkesmannen. Partene i saken og personer med rettslig klageinteresse har rett til å klage. I Ot.prp. nr. 68 (1993–94) er det i pkt. 4.5 nevnt at brukerne av barnehagen (foreldre/barna) som hovedregel ikke har rettslig klageinteresse i godkjenningssaker. Utvalget er derimot kjent med at Fylkesmannen i Buskerud har gitt foreldre medhold i at de hadde rettslig klageinteresse i sak om barnehagens uteareal. Utvalget mener at foreldre ved foreldreutvalget bør ha rettslig klageinteresse i saker om barnehagens godkjenning og at dette bør komme klart frem i ny lov.

Fylkesmannen støtter utvalgets forslag. Det etterlyses samtidig en klarere definisjon av hvilke forhold som konkret skal kunne tillegges vekt ved vurdering av barnehageeiers eller andre sentrale personer «egnethet».

Fylkesmannen støtter lovutvalget i at brukere av barnehagen, representert ved FAU, bør ha rettslig klageinteresse i saker om barnehagens godkjenning. Dette er særlig aktuelt ved godkjenning av kommunale barnehager, jf. kommunens rolle som både barnehagemyndighet og barnehageeier. Fylkesmannen etterlyser samtidig en konkret vurdering på om hvorvidt en slik rettslig klageinteresse skal kunne gis, og eventuelt i hvilke saker. Fylkesmannen er enig i at forhold som knytter seg til barnehagens leke- og oppholdsareal er relevant i denne sammenheng. Klagerett til Fylkesmannen sikrer en reell to-instansbehandling.

Lovutvalgets forslag til ny § 9 om det fysiske miljøet gir foreldrerådet eller samarbeidsutvalget klagerett på barnehageeiers manglende etterkommelse av utvalgenes krav om endring vedrørende det fysiske miljøet i barnehagen. Ved at kommunen er klageinstans vil det ikke kunne gjennomføres en to-instans klagebehandling når klagen gjelder kommunale barnehager. Fylkesmannen kan imidlertid etter foreslått § 29 i særlige tilfeller gjennomføre tilsyn med den enkelte barnehage etterlevelse av barnehageloven med forskrifter. En prosess som vil innebære krav fra barnehagens utvalg, kommunens vedtak/manglende vedtak, klagebehandling i kommunen samt henvendelse til Fylkesmannen vil være tidkrevende. Barnas fysiske forhold i barnehagen kan ha stor innvirkning på læring og utvikling, så vel som det psykososiale miljøet. Det er derfor etter Fylkesmannens vurdering relevant at barnehagens utvalg gis rettslig klageinteresse i saker om barnehagens godkjenning i enkelte tilfeller, herunder om forhold knyttet til det fysiske miljøet.

En slik klageinteresse vil trolig være mest praktisk knyttet til endringer av eksisterende barnehager, da de endringene søknaden gjelder vil være kjent for barnehagens utvalg. Det kan imidlertid tenkes at det ved nyopprettelse av barnehager kan være forhold som kan påklages etter at barnehagen er satt i drift. Forhold knyttet til klagefrist må i slike tilfeller avklares, jf fvl. § 29 annet ledd.

## Kapittel 15 – Barnehageeier

### Krav til forsvarlig system for barnehageeier

*Forslag til ny § 16:*

#### *§ 16 Krav til forsvarlig system for barnehageeier*

*Barnehageeier har ansvaret for at kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt, herunder stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles.*

*Barnehageeier skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt. Barnehageeier skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene.*

*Departementet kan gi forskrift om krav til forsvarlig system.*

Utdrag fra utvalgets vurderinger:

-Etter gjeldende rett finnes det ikke krav om forsvarlig system eller internkontroll for å ivareta lovkrav i barnehageloven med forskrift.

-Utvalget vurderer at det bør innføres et krav om at barnehageeier etablerer et forsvarlig system i den enkelte barnehage. En slik plikt vil bidra til å sikre at lovkrav oppfylles og i tillegg effektivisere, målrette og systematisere tilsynet.

-I forbindelse med lovfesting av systemkrav vurderer utvalget at det er hensiktsmessig med en rettslig presisering av barnehageeiers ansvar for å oppfylle barnehagelovens krav til barnehagedriften, og at dette innebærer å stille til disposisjon de ressurser som er nødvendig. Dette følger allerede av gjeldende rett.

-Begrepet forsvarlig system er valgt for å synliggjøre den nødvendige lokale handlefriheten til å tilpasse systemet til de konkrete behov i den enkelte barnehage.

-Et forsvarlig system i den enkelte barnehage skal sikre at barnehageloven med forskrifter faktisk blir oppfylt. Systemet må altså kunne sette virksomheten og de ansatte i stand til å avdekke lovbrudd og sørge for tiltak der lovbrudd blir avdekket. Både av hensyn til barnehageeiers styring med egen virksomhet og etterprøvbareheten ved barnehagemyndighetens tilsyn, må barnehageeiers system være skriftlig.

-Utvalget vurderer at det bør kunne fastsettes forskrift om det nærmere innholdet i et krav til forsvarlig system/internkontroll for barnehageeier.



Fylkesmannen i Vest-Agder støtter forslaget om å innføre krav til forsvarlig system for barnehageeier. Bestemmelsen er viktig for å sikre en kontinuerlig vurdering og opprettholdelse av barnehagens kvalitet og utvikling. Kravet bør kunne etterkommes med enkle grep for barnehage som allerede har etablert internkontrollsystem etter forskrift om miljørettet helsevern. FMVA slutter seg til utvalgets vurderinger om at gjennomføring av tilsyn vil effektiviseres ved innføring av kravet. Videre støttes behovet for en utfyllende forskrift om krav til forsvarlig system.

## Kapittel 16 – Kvalitetssikrende bestemmelser i barnehagen

### Utvalgets forslag til krav til grunnbemanning og pedagogisk bemanning i barnehagen

*Forslag til ny § 32:*

#### *§ 32 Barnehagens grunnbemanning*

*Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en god pedagogisk virksomhet.*

*En ansatt kan ha ansvaret for inntil tre barn under tre år. En ansatt kan ha ansvaret for inntil seks barn over tre år.*

*En førskolelærer kan ha ansvaret for inntil seks barn under tre år. En førskolelærer kan ha ansvaret for inntil tolv barn over tre år. Pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer. Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå eller universitetsutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk. 20 prosent av pedagogene i barnehagen kan ha annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå eller universitetsnivå.*

*Barne- og ungdomsarbeidere skal utgjøre minst 25 prosent av barnehagens grunnbemanning.*

*Kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet i tredje og fjerde ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.*

*Departementet kan gi forskrift om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet, om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet og om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.*

Utdrag fra utvalgets vurderinger:

-Utvalgets flertall, alle medlemmene unntatt medlemmet Henriksen Aas, foreslår at for den generelle grunnbemanningen skal forholdstallet mellom voksne og barn være 1:3 for barn under tre år og 1:6 for barn over tre år. Til grunn for flertallets forslag ligger både bemanningstradisjonen i barnehager i Norge og tilgjengelig forskning, jf. kapittel 5.

-Utvalgets forslag til fremtidig grunnbemanning og pedagogisk bemanning vil bidra betydelig til å sikre et likeverdig barnehagetilbud med høy kvalitet. Den styrkingen av barnehagenes kvalitet som utvalget med dette foreslår vil videre styrke den tidlige innsats som allerede i dag finner sted i barnehagene, jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007) og NOU 2009:10. Utvalget har annet sted vurdert de samfunnsøkonomiske gevinster av gode barnehager, jf. kapittel 22. Styrket generell og pedagogisk bemanning er et vesentlig element i dette, jf. kapittel 5.

Fylkesmannen i Vest-Agder støtter forslaget og er enig med utvalgets flertall. Et høyt antall av voksne i forhold til barn i tillegg til ansatte med høy kompetanse om barn og barndom er viktige faktorer for å oppnå et godt kvalitativt tilbud.

Vi ser det også som hensiktsmessig at andel pedagoger regnes ut på barnehagenivå. Dette gir barnehageeier en større mulighet for fleksibel organisering.

Vi ber om at lovgiver presiserer forholdet mellom begrepet barn i forhold til antall plasser. Dette er etter vår mening en forutsetning for å være i stand til å håndtere bestemmelsen. Fylkesmannen i Vest-Agder er kjent med at det i flere barnehager praktiseres en tolkning av pedagognormen slik at to eller flere barn deler en fulltidsplass. Praksisen innebærer at en pedagog kan ha ansvar for flere barn sammenlignet med situasjoner hvor hvert barn har fulltidsplasser. Ved en slik praksis vil det være utfordrende å angi hvor mange plasser som kan deles i henhold til pedagognormen før det pedagogiske og administrative ansvaret anses som overskredet. Fylkesmannen ber om at dette blir avklart i kommentarene til § 32 dersom lovforslaget blir vedtatt.

### **Barnegruppens størrelse og organisering**

Forslag til ny § 33:

#### *§ 33 Barnegruppen*

*Barn har rett til å tilhøre en barnegruppe i barnehagen.*

*Barnegruppen skal ha en størrelse som ut fra barnas alder og forutsetninger er trygg og pedagogisk forsvarlig. Organiseringen må ivareta barnas behov for forutsigbarhet og tilhørighet til en barnegruppe og tilknytning til voksne.*

*Ved vurderingen av om en gruppe er trygg og pedagogisk forsvarlig skal det legges vekt på barnas alder, aldersspredning i gruppen, om det er barn med nedsatt funksjonsevne, flerspråklige barn, barnas mulighet for å etablere tilhørighet og vennskap, tilgjengelige voksne og personalets kompetanse samt barnehagens fysiske og psykososiale miljø.*

*Departementet kan gi forskrift om maksimale gruppestørrelser.*

Utdrag fra utvalgets vurderinger:

- Forskning tyder på at gruppeorganiseringen i barnehagen spiller en vesentlig rolle for kvaliteten på omsorgs-, leke- og læringsmiljøet, jf. kapittel 5. Antallet barn i en gruppe påvirker relasjonene både mellom barna og mellom barn og voksne. Gruppestørrelser som gjør det mulig for voksne å samhandle med barna på en god måte, er en viktig faktor for å fremme barnas utvikling (Melhuish 2004). Gruppestørrelse legger slik premisser for den pedagogiske kvaliteten en barnehage kan tilby (Søbstad 2002).

- Utvalget finner videre ikke å kunne se bort fra at angivelse av maksimal størrelse for barnegruppene over tid vil medføre at barnehagene vil organisere sine grupper etter denne angivelsen, og ikke foreta en tilstrekkelig vurdering av om barnegruppens størrelse i konkrete tilfeller bør være lavere. Det kan antas at en bestemmelse som tydeliggjør kravet om at det foretas vurdering av barnegruppens størrelse og at ulike vurderingstema fremgår enten i lovtekst eller merknader, i større grad vil bidra til en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

Fylkesmannen støtter forslaget. Formålet med bestemmelsen er å sikre at barn daglig møter kjente barn og voksne, slik at de får mulighet til å knytte nære relasjoner til et avgrenset antall mennesker i barnehagen. Fylkesmannen er enig med utvalgets vurderinger i at et tallfestet krav til gruppestørrelse kan føre til en ukritisk bruk av maksimal gruppestørrelse.

## Kapittel 17 – Familiebarnehager

Forslag til ny §§36,37,38,39:

### *§ 36 Definisjon og virkeområde*

*En familiebarnehage er en barnehageform der barna får et tilbud i private hjem. Ut over de særskilte regler som gis om familiebarnehager, gjelder de bestemmelser som er fastsatt i eller med hjemmel i barnehageloven, med unntak av §§ 19 og 32.*

*Departementet kan gi forskrift om familiebarnehager.*

### *§ 37 Godkjenning av familiebarnehager*

*Kommunen avgjør søknad om godkjenning av familiebarnehage etter en vurdering av virksomhetens organisering og om det enkelte hjem er egnet for familiebarnehagedrift. I vurderingen av om familiebarnehagen er egnet til å oppnå lovens krav, kan det legges vekt på om barnehageeier eller andre personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, er egnet til å drive barnehage. Familiebarnehagens drift skal foregå i bebodde hjem.*

*Et hjem kan godkjennes for maksimalt fem barn over tre år som er til stede samtidig. Er flertallet av barna under tre år, må antallet reduseres. Det kan settes begrensning ved antall barn i et hjem på grunnlag av hjemmets egnethet.*

*Det skal som hovedregel være minst to barn i et familiebarnehagehjem. Hjemmets egne barn under opplæringspliktig alder, som deltar i ordningen, teller med. I en familiebarnehagegruppe må minst halvparten av barna være andre enn hjemmets egne.*

*Familiebarnehagen skal være et fellesskap mellom minst to hjem, eller mellom minst ett hjem og en ordinær barnehage.*

*Kommunens vedtak om godkjenning av familiebarnehager kan påklages til fylkesmannen.*

### *§ 38 Pedagogisk veiledning i familiebarnehager*

*I familiebarnehagen skal det gis pedagogisk veiledning til assistenten i det enkelte hjem i barnehagens åpningstid. Den pedagogiske veiledningen skal gis av utdannet førskolelærer. Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høyskole- eller universitetsnivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.*

*Pedagogisk veiledning kan maksimalt omfatte 12 barn per førskolelærer når barna er under tre år og 20 barn per førskolelærer når barna er over tre år.*

*Pedagogisk veiledning må være forsvarlig i forhold til barnas alder og forutsetninger.*

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

### *§ 39 Bemanning i familiebarnehagen*

*Én assistent kan ha ansvaret for inntil tre barn under tre år. Én assistent kan ha ansvaret for inntil fem barn over tre år.*

*Bemanningen må være forsvarlig i forhold til barnas alder og forutsetninger.*

Utdrag fra utvalgets vurderinger:

- Utvalget har registrert at mange av dagens familiebarnehager er omfattet av unntaksbestemmelsene, at personalet i familiebarnehager ofte er ufaglærte og at mange familiebarnehager har en løs tilknytning til førskolelærerkompetanse.

-Å foreta en opprydding i unntaksbestemmelsene vil også bidra til en forenkling av regelverket og lette kommunenes saksbehandling. Det vil da fremgå klarere hva foreldrene skal kunne forvente av en familiebarnehage de har eller vurderer å søke plass i.

- Utvalget vil vise til at siktemålet opprinnelig var at familiebarnehagene skulle inngå i fellesskap med andre hjem eller med ordinær barnehage. Adgangen til å godkjenne enkeltstående hjem skulle kun benyttes unntaksvis<sup>1</sup>. Utvalget legger til grunn at dette kan ha blitt vurdert som nødvendig tidligere, men i en situasjon med full barnehagedekning er det mindre som taler for en slik unntaksadgang. Dagens adgang til å godkjenne enkeltstående hjem som én familiebarnehage bør følgelig, etter utvalgets syn, ikke videreføres i fremtidig regelverk.

- For å sikre at tilbud i familiebarnehage innebærer et pedagogisk tilbud av et visst omfang, finner utvalget at kravet om pedagogisk veiledning bør legges nærmere kravet om pedagogisk bemanning i ordinære barnehager. Utvalget foreslår at pedagogisk veiledning maksimalt kan omfatte 12 barn per førskolelærer når barna er under tre år og 20 barn per førskolelærer når barna er over tre år.

- For å ivareta særpreget med familiebarnehager som et pedagogisk tilbud med hjemlig preg, foreslår utvalget å fjerne dagens adgang til å godkjenne ubebodde lokaler som et hjem i en familiebarnehage. Med samme begrunnelse foreslår utvalget å fjerne dagens adgang til å godkjenne dobbel gruppe.

Fylkesmannen i Vest-Agder slutter seg til forslagene omtalt i kapittel 18. Fylkesmannen støtter en skjerpelse av kravene knyttet til bruk av enkeltstående hjem, jf. lovgivers opprinnelige hensikt og dagens barnehagetilbud. En utstrakt bruk ubebodde lokaler til familiebarnehager vil kunne uthule familiebarnehagens særpreg. Videre innebærer begrepet skjønnsmessige vurderinger med rom for ulik praktisering hos godkjenningsmyndighet/klageinstans. Etter Fylkesmannens mening kan denne form for barnehage etter dagens regelverk kunne praktiseres som en form for barnepass framfor et pedagogisk tilbud. Gjennom de foreslåtte bestemmelsene vil kvaliteten både på organisering og drift økes.

## Kapittel 18 – Barn med særlige behov

Forslag til §§ 40-50:

Fylkesmannen i Vest-Agder vil i hovedsak støtte forslaget om å flytte opplæringsloven § 5-7 om spesialpedagogisk hjelp til barnehageloven, forutsatt at tilhørende saksbehandling og rettigheter ivaretas slik det er skissert i utredningen.

Imidlertid ønsker vi å påpeke det vi oppfatter som uklarheter knyttet til finansiering ved utvidelse av PP-tjenestens mandat til å arbeide med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling overfor barnehagene, slik det i dag tilligger tjenesten å gjøre i skolen.

I utredningen vises det i den forbindelse til at «kommunene må kompenseres økonomisk for de nye arbeidsoppgavene som PPT blir pålagt», samtidig som det i kapitlet om økonomiske konsekvenser framkommer at «forslaget ikke medfører økonomiske og administrative konsekvenser utover det som departementet har redegjort for i Meld. St.18 [2010-2011 *læring og fellesskap*]

Av det vi kan se er de økonomiske konsekvensene i Meld. St.18 hovedsakelig knyttet til kompetanseutviklingstiltak for PP-tjenesten, og ikke vurdert i forhold til løpende oppgaver i forbindelse med et utvidet mandat/nye pålagte arbeidsoppgaver.

Det argumenteres i NOU 2012:1 med at PPT også i dag gjennomfører systemrettede oppgaver i barnehagen. Vi mener likevel det vil være behov for å avklare hvorvidt slike oppgaver i realiteten er veiledning knyttet til gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp for det enkelte barnet, heller enn det som omfattes av systemarbeidsbegrepet.

Allerede ut fra dagens forventninger til PP-tjenestens sakkyndighetsarbeid og systemarbeid, kan det synes som om flere tjenester mangler kapasitet i forhold til de kvalitets- og effektivitetskrav som stilles. Som det også går fram av Meld. St. 18 (2010-2011), viser dette seg blant annet i form av uakseptabel lang saksbehandlingstid i saker om spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Kompetanseutviklingstiltak for PP-tjenesten på bakgrunn av signalene i Meld. St.18 vil også kunne få konsekvenser for hva PP-tjenesten i denne perioden kan forventes å utføre av løpende oppgaver, selv om det er meningen kompetanseutviklingen skal knyttes til slike oppgaver.

Vi mener derfor det er nødvendig å utrede kapasitetsforholdet før tjenesten tillegges ytterligere oppgaver. Dette må ses i sammenheng med de forhold som tas opp i Meld. St.18, herunder tydeliggjøring av skolens og PP-tjenestens oppgaver, fordeling av oppgaver mellom PPT og Statped og meldingens forventninger til PP-tjenesten for øvrig.