

Høringsfrist 4. mai 2012. Sendes til [postmottak@kd.dep.no](mailto:postmottak@kd.dep.no)

## Høringsuttale fra Fylkesmannen i Aust- Agder

Fylkesmannen i Aust-Agder har lest NOU 2012:1 "Til barnas beste" med interesse. Vi har vurdert innholdet opp mot vår kunnskap om barnehageområdet gjennom tilsyn, klagesaksbehandling, informasjon og veiledning - og kontakten vi har med kommunene.

Utredningen er omfattende og vi har valgt å avgrense vår uttalelse til noen hovedpunkter som knytter seg til forslag om lovendring.

Utredningen inneholder mye god informasjon om utviklingen på barnehageområdet og om dagens barnehagetilbud. Store endringer i struktur og omfang har skapt behov for denne grundige gjennomgangen av regelverket. Utvalget har gjennomført et stort og viktig arbeid, som vi mener kan være med på å sikre likeverdighet og høy kvalitet i sektoren." Dette er en kjærlighetserklæring til norske barnehager og barn", sa utvalgsleder Kjell Erik Øie i sin åpningstale da rapporten ble overlevert. Vi kan si oss enig i dette.

Fylkesmannen i Aust-Agder har valgt å gi uttalelse i forhold til noen av de lovendringene som er foreslått. Vår utvelgelse er gjort med bakgrunn i en vurdering av hva som er mest relevant for oss å si noe om ut fra våre oppgaver og vår erfaringsbakgrunn.

<i>Kapittel</i>	<i>paragraf</i>	<i>Samlet uttale fra FM-AA</i>
Kap 23 og 24 Lovendringer merknader	§ 15: Barnehageeiers registrerings- og opplysningsplikt	Data om den enkelte barnehage og barnehageeier samles inn ved årsmelding per 15. desember hvert år. Årsrapporteringen i BASIL danner grunnlag for SSBs statistikk. Fylkesmannen finner det viktig at grunnlaget for norsk barnehagestatistikk opprettholdes også etter at rammefinansiering er innført. Det bør arbeides videre med å utvikle kvalitetsvariabler som publiseres. Det er behov for at det utvikles nye indikatorer som er knyttet til personalets kompetanse, kvaliteten på læringsmiljøet og oppfølging av barn med særskilte behov. Det er behov for bearbeiding av data og analyse på nasjonalt nivå. <b>Fylkesmannen er positiv til at direktoratet ønsker å innhente jevnlig kartlegginger av kommunenes og barnehagenes oppfølging av barnehageloven, rammeplanen og foreldrenes brukertilfredshet.</b> Dette vil gjøre det lettere å følge med i kvalitetsutviklingen i sektoren.

§ 17:  
Kommunen som lokal barnehagemyndighet ( Gjeldende § 8 annet ledd er flyttet til § 20 som regulerer kommunens ansvar og oppgaver knyttet til rett til plass, fortrinn, utbyggingsmønster og driftsformer)

Fylkesmannen ser nødvendigheten av at en i forslaget til ny lov skiller enda klarere ansvar og oppgaver til henholdsvis barnehageeier og lokal myndighet. At de ulike oppgavene skilles i to ulike kapitler virker klargjørende. På denne måten blir det lettere for kommunen som lokal barnehagemyndighet å forstå eier- og myndighetsrollen, og skille dem fra hverandre. Fylkesmannen ser viktigheten av at begrepet lokal barnehagemyndighet presiseres. Det er ikke bare kommunen som er barnehagemyndighet, det er også Fylkesmann og Kunnskapsdepartement.

Fylkesmannen støtter at det på kommunenivå skal være *tilgang* til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået. Men FM ser det ikke som nødvendig at den som skal ivareta kompetansen må ha pedagogisk utdanning som kvalifiserer til stilling som pedagogisk leder eller styrer i barnehage. I store kommuner er det viktig at det også er tilstrekkelig juridisk og økonomisk kompetanse i barnehageadministrasjonen.

Vi ser at påbud om enkelte stillinger i særlovgivningen vil skape utfordringer i små kommuner, når det stilles klare kompetansekrav til funksjoner. I små kommuner med liten administrasjon kan et slikt krav bli dyrt å oppfylle og det kan bli vanskelig å få kvalifisert personale. FM mener likevel at det er viktig at kommunen er pålagt å ha en funksjon eller "stillingsressurs" som skal knyttes til å ivareta at barnehagetilbudet er av god kvalitet og at tilbudet er tilpasset lokale forhold og behov. Ved å bruke betegnelsen "tilgang til" åpner en for muligheten til å etablere tverrkommunalt samarbeid. Ved et slikt samarbeid er det å gjøre det mulig å bygge opp velfungerende fagmiljøer i små kommuner, som har vansker med å få den kompetansen som kreves for utføre oppgavene.

§ 19  
Godkjenning av barnehager ( Erstatte §§ 10 og 11 og et omfattende rundskriv)

Med formuleringen i merknadene til § 19 kommer det tydeligere fram at kommunen skal gi en konkret vurdering av om barnehagen er "egnet til å oppnå lovens krav". Det kommer også tydelig fram at godkjenning er enkeltvedtak etter forvaltningsloven og at vedtaket skal begrunnes. Det er ikke nok med skjema. Merknaden bør kunne erstatte rundskriv og presiseringer.

§§16 og 26:  
Krav til forsvarlig system

Våre erfaringer fra tilsynsarbeid viser at det er behov for et tydeligere lovkrav knyttet til internkontroll på

barnehagefeltet. I forslaget er det krav til forsvarlig system både til barnehageeier og til lokal barnehagemyndighet. Dette er bra. **Vi er enige i at et slikt lovkrav vil styrke tilsynsarbeidet.**

Kommunene er så ulike i forhold til størrelse og ressurser gjør at det er vanskelig å stille krav til ett system som skal omfatte alle rutiner. Men det må kunne stilles krav til at rutiner er skriftliggjort og mulig å samle.

§ 28:  
Fylkesmannens  
veiledningsplikt  
(Erstatter § 9 som  
omhandlet FMs ansvar  
som veileder,  
klageinstans og  
tilsynsfører)

Her er veiledningsplikten skilt ut i en egen paragraf. I merknaden er det presisert at FM skal ha ansvar for aktivt å gi veiledning, både ovenfor kommunen som myndighet og ovenfor kommunale og ikke-kommunale barnehageeiere. Ordet aktivt er kommet inn. Vi er usikre på **om dette betyr økt aktivitet?** Her er viktig å få fram forholdet mellom veiledning og tilsyn. Veiledning som gis gjennom tilsyn har blitt hevdet for å være en skjult og indirekte form for statlig styring. Veiledning er her å tolke som et pedagogisk virkemiddel ovenfor kommunesektoren og som omfatter Fylkesmannens formidling av nasjonal politikk, mål og regelverk. Det må skilles tydelig mellom tilsyn og veiledningsaktiviteter, og må være klart for kommunen når Fylkesmannen opptrer i den ene eller den andre rollen.

§ 27:  
Kommunens  
tilsynsansvar  
(Erstatter § 8 som  
omhandler kommunens  
ansvar)

Fylkesmannen merker seg at utvalget foreslår at kommunen fortsetter med å ha ansvaret for tilsyn med den enkelte barnehage. Vi erfarer at tilsynsrollen for kommunen er en vanskelig dobbeltrolle. Det stilles store krav til rolleforståelse og myndighetsutøvelse. Med lovkravet om et internkontroll-system, er det viktig at det er kjennskap og nærhet mellom tilsynsmyndigheten og den som skal utføre oppgavene. Kommunen må sikres nødvendig kunnskap om barnehagens kvalitet og innhold. Det er viktig å merke seg at ved de statlige tilsynene med kommunene ble mer enn 60 % av avvikene knyttet til kommunens tilsyn med barnehagene etter barnehageloven. Plassering på kommunenivå vil kreve strenge krav til kompetanse og kapasitet.

**Fylkesmannen i Aust Agder mener det er riktig å flytte tilsynet med den enkelte barnehage til Utdanningsdirektoratet med en utøvende rolle hos Fylkesmannen.** Dette vil gi den nødvendige avstand mellom myndighet og eier.

Ulempen med et regionalt tilsyn, lagt til Fylkesmannen, er at tilsynet ikke vil ha samme lokalkunnskap som et kommunalt tilsyn. Det ville gå lang tid mellom hvert

tilsyn, og dette ville føre til behov for betraktelig mer ressurser til barnehageområdet i fylkesmannsembetene.

Kommunen har til nå bare hatt stenging av barnehagen som virkemiddel ved lovbrudd, nå foreslås det at tilsynsmyndigheten kan vedta reduksjon i foreldrebetalingen. Foreldrebetalingen utgjør 25% av inntektene i barnehagedriften, og dette ville kunne fungere som et effektivt virkemiddel. Ikke minst preventivt. Vedtak om reduksjon i foreldrebetalingen ville være enkeltvedtak som kan påklages til Fylkesmannen.

§ 29:  
Fylkesmannens  
tilsynsansvar

**Fylkesmannen i Aust Agder mener det er riktig å flytte tilsynet med den enkelte barnehage til Utdanningsdirektoratet med en utøvende rolle hos Fylkesmannen.** Dette vil gi den nødvendige avstand mellom myndighet og eier.

Fylkesmennene gjennomfører tilsyn som systemrevisjon , med to hovedformål: - Å fastslå om lovkrav blir overholdt, – Å bidra til bedre internkontroll og kvalitetsforbedring. Metoden gjør det enklere å skille mellom tilsyn og veiledningsrollen. Og i tillegg er den funksjonell for å avdekke mangel på oppfylging av myndighetskrav.

Felles nasjonalt tilsyn nyttes som begrep i utdanningssektoren og kjennetegnes ved at det fastsettes et felles tema som det skal føre tilsyn med i alle fylkesmannsembetene. Direktoratet utarbeider veiledere som gir en felles lovforståelse og metodikk.

**Ved at barnehagefeltet nå er blitt overført til utdanningsdirektoratet, er det kanskje på tide å ha en gjennomgang av tilsynsmetodikk og felles lovforståelse også på barnehagefeltet?**

I lovforslaget åpnes det for å gi Fylkesmannen hjemmel til å i særlige tilfeller å føre tilsyn med den enkelte barnehage. Dette vil være en unntaksregel som vi ser viktigheten av, hvis foreldre, foreldreråd eller samarbeidsutvalg har manglende tillit til kommunen som tilsynsmyndighet.

Dersom det innføres en slik tilsynshjemmel, er det viktig å si noe om denne. Oppgaven kommer til å kreve betydelige ressurser hos FM. Dette kan også føre til at

	noen kommuner ikke gjør en stor nok innsats for å selv utvikle et tilfredsstillende tilsyn.
§§ 31 og 32 Barnehagens bemanning	<p>Utvalget går inn for at minst halvparten av de ansatte i barnehagene skal være førskolelærere. Samtidig foreslår det å lovfeste et bemanningskrav på minimum en ansatt per tredje barn under tre år, og minimum en per sjetten barn over tre år. FM støtter flertallets forslag og ser at dette kan være et steg i riktig retning for å øke kvaliteten i barnehagene.</p> <p>FM merker seg at utvalget vil at faktorer knyttet til antall barn per voksen, pedagogtetthet, kompetanse i personalet, barnegruppens størrelse og barnehagens fysiske rammer skal være nasjonalt regulert. Dette er viktig for å sikre likeverdighet og kvalitet. Men det er krav som kan være vanskelige å innfri fullt ut. Viktig at en er realistisk i forhold til at det allerede før lovendringen mangler anslagsvis 6000 førskolelærere. Det er nødvendig å tilpasse kravene slik at de ikke kommer i konflikt med kommuneloven og kommunenes frihet til å bestemme den organisatoriske oppbygningen. Den statlige styringen av kommunene bør skje gjennom rammeverk, ikke detaljstyring og detaljkontroll, jf. Innst. Snr. 18 (1992-93)</p> <p>Dispensasjoner: Vi ser at bestemmelsen om dispensasjoner fra normen om pedagogisk bemanning foreslås fjernet. Det samme gjelder muligheten til å gi varige dispensasjoner for styrer og pedagogisk leder. Ved å beholde adgangen til å innvilge midlertidige dispensasjoner blir ikke loven undergravet. Med et scenario med mangel på 13500 pedagoger på landsbasis, ser vi at en slik dispensasjonsadgang er nødvendig.</p>
§ 40-50 Spesialpedagogisk hjelp	I tråd med Midtlyngutvalgets utredning NOU: 2009: 18, Rett til læring og Meld. St 18, Læring og fellesskap er det foreslått å overføre retten til spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven. De tilhørende saksbehandlingsregler i opplæringslova kap.5 blir foreslått overført til barnehageloven. Fylkesmannen har merket seg at det er foreslått å lovfeste at vedtak om spesialpedagogisk hjelp følger barnet ved flytting til ny kommune inntil nytt vedtak foreligger. Dette er nytt og en forbedring av opplæringslovas bestemmelser. Fylkesmannen støtter utvalget.
§ 53: Opplysningsplikt til barnevernstjenesten	Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende §22. Dagens bestemmelse annet ledd siste punktum lyder : "Opplysninger skal normalt gis av styrer". Dette er nå tatt bort, og det er klarere at plikten

---

gjelder alle ansatte i barnehagen. Bra!

---