



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Høyringsuttale NOU 2012:1 – Ny lovgjeving for barnehagane

Fylkesmannen i Møre og Romsdal vil innleiingsvis gi honnør til Barnehagelovutvalet for det grundige arbeidet som er gjort med NOU 2012: 1 *Til barnas beste, ny lovgivning for barnehagane*. Utgreiinga gir ei omfattande oppdatering på barnehageområdet og er eit viktig dokument som grunnlag for utarbeiding av ny barnehagelovgjeving. Med den raske og omfattande utviklinga som har vore, mangfaldet og variasjonen i sektoren, er det nødvendig med styringsverktøy som svarar til utfordringane i dagens barnehagesektor.

I det følgjande vil vi uttale oss om eit utval av føresegnene i lovforslaget:

§ 10 Det psykososiale miljøet

Ordlyden i lovframlegget:

Barnehagen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremme et godt psykososialt miljø, der det enkelte barnet kan oppleve respekt, trygghet, omsorg og sosial tilhørighet.

Dersom noen som er tilsatt i barnehagen, får kunnskap eller mistanke om at et barn blir utsatt for krenkende ord eller handlinger, skal vedkommende snarest undersøke saken og varsle styrer, og dersom det er nødvendig og mulig, selv gripe inn. Styrer skal varsles om alvorlige forhold.

Dersom foreldrene, foreldrerådet eller samarbeidsutvalget krever tiltak for å rette på mangler ved det psykososiale miljøet, skal barnehagen behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Om barnehagen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til saken, kan det klages etter bestemmelsene i forvaltningsloven som om det var gjort enkeltvedtak. Kommunen er klageinstans.

Fylkesmannen sine merknader:

Ordlyden i forslaget til ny § 10 er i samsvar med det ein finn i opplæringslova kapittel 9a. Fylkesmannen ser positivt på forslaget, og trur dette kan bidra til eit auka fokus på det psykososiale miljøet i barnehagen. Fylkesmannen trur også dette kan bidra til auka kompetanse på dette området i personalgruppa, og håper at dette kan få konsekvensar på korleis ein ser på barn som del av ein dannelsingsprosess, der opplevinga av eit godt psykososialt miljø er ein føresetnad for at barnet skal ha utbytte av tida i barnehagen.

Forslaget til ny § 10 skil seg frå opplæringslova når det gjeld klageinstans. Etter opplæringslova er det statleg klageinstans, medan det etter utvalet sitt forslag til ny barnehagelov er kommunen som skal vere klageinstans. Gjennom Fylkesmannen si klagesakshandsaming og tilsyn etter opplæringslova kapittel 9a, har det kome fram at det i mange kommunar er mangelfull kompetanse både når det gjeld konkret i forhold til det materielle innhaldet i opplæringslova § 9a-3, og også når det gjeld generell forvaltningsrettskompetanse - ein kompetanse som er naudsynt for at retten til enkeltvedtak med vidare skal vere ivaretatt.

Eit vonaleg resultatet av at kommunen blir klageinstans er at dette vil auke kompetansen i kommunane om den retten til eit godt psykososialt miljø som gjeld både for barn i barnehage og skule.

Fylkesmannen meiner likevel at kommunen som endeleg klageinstans – i ytste fall – kan vere ein trussel mot rettstryggleiken til barnehagebarna, ein rettstryggleik som for skulebarna sitt vedkommande er ivaretatt gjennom ein statleg klageinstans. Kommunane er oftast både barnehageeigar og barnehagemyndigheit, og ein ser ein klar risiko for at det kan oppstå eit «bukken til havresekken»-problem dersom kommunen også skal vere klageinstans.

Etter utvalet sitt lovframlegg skal den noverande § 5-7 i opplæringslova overførast til den nye barnehagelova. Dette er i seg sjølv eit grep som Fylkesmannen i Møre og Romsdal støttar. Vår klagesakshandsaming viser imidlertid at det i praksis er ein nær samanheng mellom retten til spesialundervisning, og retten til eit godt psykososialt miljø. Det vil også av denne grunnen vere uheldig om ikkje det skal vere statleg klageinstans etter framlegget til ny barnehagelov § 10. I dette høvet bør det også nemnast at tema for Fylkesmannen sine situasjonsbestemte tilsyn blir avgjort med utgangspunkt i mellom anna klagesaker, og Fylkesmannen som klageinstans vil vere ein viktig føresetnad for eit velfungerande statleg tilsyn med barnehagesektoren. Også meir generelt påpeikar vi at erfaringane frå klagesakshandsaminga er med på å danne grunnlaget for gode og velfungerande tilsyn.

Etter dette vil Fylkesmannen i Møre og Romsdal kome med følgjande forslag til ny siste setning i utvalet sitt framlegg:

"Fylkesmannen er klageinstans".

§ 17 Kommunen er lokal barnehagemyndighet

Ordlyden i lovframlegget:

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.

Fylkesmannen sine merknader:

Andre ledd presiserer at "kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået".

Dette klargjør kompetansekrav til kommunen som lokal barnehagemyndighet. Mange og store oppgaver er no lagt til kommunen som lokal barnehagemyndighet og myndighetsrolla er styrka. Mellom anna har kommunen ansvar for å sikre eit heilskapleg barnehagetilbod av god kvalitet og som er tilpassa lokale forhold og behov. Kommunen har ansvar for å tilby plass i barnehage til barn med rett til plass. Med rammefinansiert sektor frå 2011, har kommunen no ansvaret for å finansiere ikkje-kommunale barnehagar. Kommunen skal gi rettledning til barnehagane, både dei kommunale og ikkje-kommunale. Vidare skal kommunen "påse" at barnehagane vert drivne i samsvar med gjeldande regelverk, noko som i hovudsak skjer gjennom godkjenning av barnehagar og gjennom tilsyn med barnehagane i kommunen. Kommunen er også gitt eit overordna ansvar for å kontrollere at barnehagane oppfyller krava som anna regelverk stiller til barnehagane.

Med eit krav om barnehagefagleg kompetanse over barnehagenivå, vil ein imøtekomme behovet for eit tilfredsstillande fagleg nivå på dei vurderingane og slutningane som er lagt til kommunen som barnehagemyndighet. **Fylkesmannen meiner at det ikkje er tilstrekkeleg å ha tilgang på barnehagefagleg kompetanse over barnehagenivå, men at kvar einiskild kommune må ha barnehagefagleg kompetanse over barnehagenivå plassert i eigen organisasjon.** Vår erfaring tilseier at kommuneorganisasjonen treng denne kompetansen mellom anna i saksutgreiingar, i prioriteringar og i planlegging og gjennomføring av endrings- og utviklingsarbeidet i barnehagane. Vi meiner dette er særskild viktig i fremming av barnehagekvaliteten – og at det er viktig i arbeidet med å fremme barnehagekvaliteten for alle barn – i alle barnehagane i kommunen.

Etter dette kjem Fylkesmannen i Møre og Romsdal med følgjande framlegg til ny § 17 andre ledd:

«Kommunen må ha barnehagefagleg kompetanse over barnehagenivå».

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

Ordlyden i lovframlegget:

Kommunen skal føre tilsyn med at barnehagane 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 særlege 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.

Fylkesmannen sine merknader:

Kommunane har ansvaret for å sjå til at barnehagane i kommunen blir drivne i samsvar med lova. Under Fylkesmannen sitt tilsyn med kommunane som barnehagemyndigheit har det kome fram at mange kommunar ikkje har etablert ei tilsynsordning som er tilstrekkeleg uavhengig frå kommunen sine oppgåver som barnehageeigar. Dette er særleg ei utfordring i kommunar med få innbyggjarar.

I vårt fylke er det fleire kommunar som har gode erfaringar med interkommunalt samarbeid om tilsynsfunksjonen, der det er med representantar frå barnehagemyndigheita i andre kommunar på tilsynet. Denne ordninga føreset at det er gjeve tilstrekkeleg delegasjon til at tilsynsgruppa kan fatte avgjerder om eventuelle pålegg og sanksjonar med verknad for barnehagane i tråd med kommunelova.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal er ikkje overtydd om at eit slikt interkommunalt samarbeid bør lovfestast, men det bør kome klart fram av rettskjelder i tilknytning til lova at interkommunalt samarbeid er eit døme på ein måte å organisere tilsynet på som er tilstrekkeleg uavhengig i forhold til oppgåvene som kommunen har som barnehageeigar.

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

Ordlyden i lovframlegget:

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.

Fylkesmannen sine merknader:

På grunn av det som er sagt over om at kommunane kan ha problem med å etablere eit tilsyn som er tilstrekkeleg uavhengig frå kommunen sine oppgåver som barnehageeigar, ser vi eit klart behov for ein heimel for at fylkesmannen skal kunne føre tilsyn med einskildbarnehagar. Dette gjeld særleg for situasjonsbestemte tilsyn. Fylkesmannen får også eit vidt omfang av sanksjonsmidlar overfor den einskilde barnehagen.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal ser også heilt klart at eit slikt tilsynshøve vil vere naudsynt dersom vår endring til ny siste setning i framlegget frå lovutvalet § 10 - mot formodning - ikkje vert tatt til følgje.

Fylkesmannen er samd i utvalet sitt framlegg til ny § 29.

§ 30 Fylkesmannen som klageinstans

Ordlyden i lovframlegget:

Fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av kommunen etter loven §§ 19, 22, 23, 24, 27, 31, 32, 37 og 40 og der det følger av forskrifter gitt i medhold av denne loven.

Fylkesmannen sine merknader:

I denne føresegna må det også gå fram at fylkesmannen skal vere klageinstans etter § 10.

§ 32 Barnehagens grunnbemanning

Ordlyden i lovframlegget:

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.

Fylkesmannen sine merknader:

Med dei store endringane i sektoren, er det viktig med ein gjennomgang i forhold til krava til bemanning. I barnehagane har det vore ein betydeleg auke i talet på små barn.

Undersøkingar viser at vaksentettleik er særskild viktig for kvaliteten på tilbodet. Vi meiner at det er viktig at pedagognorma vert vidareført, ikkje minst i ein rammefinansiert sektor. Våre erfaringar viser at norma pr. dato i mange barnehagar ikkje er oppfylt. Pedagogtettleik er eit av dei klaraste kvalitetskriteria ein har når det gjeld barnehageverksemd. Gjennom tydelegare regulering på dette området, vil ein kunne få eit likast mogleg kvalitetsnivå på alle barnehagar. Vi støttar utvalet sitt framlegg om å løfte normeringa opp som lovkrav.

Vidare støttar vi eit forholdstal mellom tal på pedagogar og tal på barn på 1:6 for barn under tre år og 1:12 for barn over tre år. Dette vil innebære ei betydeleg styrking av den pedagogiske bemanninga i barnehagen og pedagogane vil slik utgjere halvparten av grunnbemanninga.

§ 33 Barnegruppen

Ordlyden i lovframlegget:

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.

Fylkesmannen sine merknader:

Denne føresegna er ny og vi støttar ei slik føresegn i ny lov. Det er viktig med ei føresegn som har som intensjon å sikre at barn dagleg møter kjente barn og vaksne. Dette vil gi stabilitet og medføre at barna får høve til å bygge nære relasjonar til eit avgrensa tal på menneske i barnehagen. For å fremme barnet si tilknytning til andre, fremme barnet sine leike- og dannelsingsprosessar vil tryggleik og tilknytning vere grunnlag og fundament både for læring her og no og i framtida. I vårt samansette, fleirkulturelle samfunn, vil denne føresegna kunne imøtekomme inkludering og medverknad. I neste omgang vil dette kunne vere med å fremme aktiv deltaking i demokratiet.

Til slutt vil vi framheve at forskning på barnehageområdet har vore sterkare prioritert i dei seinare åra. Dette må halde fram. Forsking som grunnlag for prioriteringar, retning og satsing, er nødvendig for å kontinuerleg vidareutvikle kvaliteten i barnehagesektoren.

Med helsing

Kjeld Brecke (e.f.)
Ass. fylkesmann

Alv Walgermo

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur.