



# FYLKESMANNEN I SOGN OG FJORDANE

Sakshandsamar: Bodhild Therese Cirotzki  
Telefon:  
E-post: fmsfboc@fylkesmannen.no

Vår dato  
03.05.2012  
Dykkar dato

Vår referanse  
2012/732 - 610  
Dykkar referanse

Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo

## Svar frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane: Høyring av NOU 2012:1 Til barns beste

Vedlagt ligg svar på høyring av NOU 2012:1 Til barns beste

Med helsing

Anne Karin Hamre

Åslaug Krogsæter  
utdanningsdirektør

*Brevet er elektronisk godkjent og er utan underskrift*

Hovudkontor  
Njøsavegen 2, 6863 Leikanger  
Telefon: 57 64 30 00  
Telefaks: 57 65 33 02  
Org.nr 974 763 907

Landbruksavdelinga  
Fjellvegen 11, 6800 Førde  
Postboks 14, 6801 Førde  
Telefon: 57 64 30 00  
Telefaks: 57 82 17 77

E-post:  
fmsfpost@fylkesmannen.no  
Internett:  
www.fylkesmannen.no/sfj

## Svar på høyring NOU 2012:1 Til barns beste

Sogn og Fjordane fylke har 26 kommunar med til saman 169 barnehagar. Av desse er 41 ikkje-kommunale. Pr 2011 har 5998 barn barnehageplass og det er til saman 1545 årsverk knytt til barnehagedrift. Dekningsgrad i fylket for barn i alderen 1 – 5 år med barnehageplass er på 91,9 %.

### Generelt

NOU 2012:1 er eit godt gjennomarbeidd dokument. Det gjev ei tydeleg framstilling av barnehagesektoren slik den har vore, utfordringane den har i dag og kva styringssystem som skal til for å styrke sektoren.

Barna sitt beste som grunnhaldning kjem tydeleg fram i alle vurderingane som er gjort i dokumentet. Det vil vere ein styrke for sektoren dersom dette vert grunnpremissen i styrings- og lovverk for sektoren framover.

Foreldra sine rettar er styrka, noko som er viktig sett opp mot § 1 formål og innhald for barnehagen.

Ny lov med ei samla forskrift vil gjere lova meir oversiktleg og handterleg.

Kommunen som barnehagemynde vert i dokumentet gjort tydeleg og er avgjerande for gjennomføring av innhaldet i NOU 2012:1. Den viktige rolla som barnehagemynde er gjennomgåande i heile dokumentet og avgjerande for å kunne følgje opp endringane som vil kome i ny barnehagelov. Kommunen si utøving av rolla som barnehagemynde vil vere avgjerande for samarbeidet med Fylkesmannen.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har valt å omtale til desse områda:

- Styringsverkemiddel og rammevilkår
- Tilsyn
- Kommunen som barnehagemynde
- Kvalitetssikring

Val av område er gjort på bakgrunn av dei erfaringar og problemstillingar vi ser i møte med kommunane. I tillegg er det viktige område for Fylkesmannen si informasjons- og rettleiingsrolle.

### Kap 7. Styringsverkemiddel og rammevilkår

Balansen mellom statleg styring og kommunal handlefridom er og blir viktig for sektoren. Overgang til rammefinansiering har vore utfordrande for kommunane. Regelverket er uklårt og gjev rom for ulike tolkingar. Rammefinansiering har sett større krav til kommunen som

barnehagemynde for å sikre eit likeverdig tilbod til alle barn og løyse dei oppgåvene som lova krev.

Dei økonomiske rammene har ikkje auka i tråd med oppgåver og ansvar som kommunane har. I møte med kommunane i Sogn og Fjordane får Fylkesmannen innspel på at fleire av forslaga som utvalet kjem med vil få store økonomiske konsekvensar. Dette gjeld krav til bemanningsnorm, auke til to årlege opptak og kompetansekrav for assistentar.

Fylkesmannen har tidlegare ikkje hatt klagesaker som gjeld økonomi. I 2011 hadde vi tre klagesaker og ser at trenden er aukande for 2012.

### **Kap 13. System for tilsyn med barnehagen**

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane støttar fleirtalet i utvalet om at tilsynsmyndet framleis skal ligge hjå kommunen og at Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunen som barnehagemynde slik ordninga er praktisert i dag.

Tilsyn avdekkjer lovbrøt. Erfaringar etter gjennomførte tilsyn med kommunar i Sogn og Fjordane viser mange avvik på godkjenning av barnehagane etter §§ 10 og 11 i barnehagelova og avvik på om kommunen fører tilsyn med barnehagane etter § 16 i barnehagelova.

Eit mindretal av kommunane i Sogn og Fjordane har tilsett eigen barnehagefagleg ansvarleg i overordna system på barnehageområdet, og ein kan sjå samanheng mellom det og tal avvik som er avdekka i Fylkesmannen sine tilsyn.

Fylkesmannen foreslår at det vert vidareført ein eigen lovheimel for kommunen som tilsynsmynde. På denne måten kan ein sikre likeverdig behandling, få presisert rolla som barnehagemynde og sikre at barnehagane vert drivne etter lov og forskrift.

Kommunane som barnehagemynde må føre tilsyn med barnehagane då dei har lokalkjennskap og nærleik til tilbodet. Gjennom opptak, godkjenning, fagleg utvikling, kompetanseheving og tilskotsordningar har kommunen grunnleggande kjennskap til barnehagetilbodet og kan tilpasse tilsyn og oppfølging. I tilsynsmyndet må det presiserast tydelege mål og rolleavklaring på kva som ligg til barnehagemynde og barnehageeigar.

Fylkesmannen meiner at kommunen som barnehagemynde framleis må ha tilsynsmynde etter barnehagelova. Gjennom tilsyn kan kommunen følgje opp og kontrollere om barnehagen driv i samsvar med barnehagelova. Tilsyn kan samtidig sjåast i samanheng med kompetanse og kvalitetsutvikling i sektoren. For å sikre at kommunen utøver mynde, må Fylkesmannen framleis føre tilsyn med kommunen etter barnehagelova § 9. Fylkesmannen sitt system for tilsyn må reviderast og utviklast slik at tilsyn fører til læring. Her kan ein sjå på erfaringar som er gjort etter tilsynsmetoden som er nytta ved skuletilsyn. I oppdraget til Fylkesmannen må ein sjå samanheng mellom kompetansesatsingar og oppfølging av kommunane gjennom tilsyn. Systemet for Fylkesmannen sitt tilsyn må innehalde rettleiing og oppfølging av kommunen som tilsynsmynde.

Barnehagelova bør opne opp for at kommunane kan inngå interkommunalt samarbeid om tilsynsarbeidet.

Det må utarbeidast ein nasjonal standard for Fylkesmannen sitt tilsyn med barnehagemynde. Ein standard og rettleiar som er lik over heile landet og knytt til konkrete paragrafar i barnehagelova. I tillegg bør det utviklast rammeverktøy som skildrar førebuing, gjennomføring og etterarbeid for tilsynsprosessen. Målet må vere at alle kommunane opplever same tilsynsprosess uansett kva fylke dei høyrer til. Vi støttar utvalet sitt forslag om at barnehagelova kan gi heimel for at Fylkesmannen kan føre tilsyn med enkeltbarnehagar etter prinsipp om hendingsbasert tilsyn i samband med klage.

## **Kap 14. Kommunen som barnehagemynde**

Nytt regelverk om foreldrebetaling og bruk av offentleg tilskot skal setjast i verk frå 2013. Dette må vere eit tydeleg regelverk som sikrar både barna sitt beste og lik behandling av både kommunale og ikkje-kommunale barnehagar. Fylkesmannen støttar utvalet si vurdering om at foreldrebetaling framleis må vere statleg regulert, og unntak frå maksimalpris vert fjerna frå nytt regelverk. Dette vil vere eitt tiltak for å sikre eit likeverdig tilbod til barn og foreldre.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane støttar utvalet sine vurderingar som er gjort på området og utvalet sitt forslag til ny § 13; «*Dersom det foreligger vesentlig endrede forhold ved barnehagen, skal det søkes ny godkjenning*» (s.384.)

Godkjenning av barnehagar er det området som viser flest avvik og merknader ved tilsyn i kommunane i Sogn og Fjordane. Regelverket knytt til godkjenning må presiserast. Kravet til kommunen som godkjenningsinstans må gjerast tydelegare. Kommunane har hatt størst merksemd på dei fysiske forholda når det gjeld godkjenning. Dette er viktig, men for å sikre kvalitet må kommunen i større grad gjere vurderingar på andre områder som pedagogisk bemanning og personaltettleik.

### Barnehagefagleg kompetanse på kommunenivå.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane støttar utvalet si vurdering av å lovfeste barnehagefagleg kompetanse på kommunenivå. Tilsynet viser klår forskjell på kvaliteten på område der det over tid har vore barnehagefagleg kompetanse på kommunenivå og på område med mangel på kompetanse.

- Barnehagefeltet er tydelegare i overordna kommunale styringsdokument
- Samanheng mellom overordna dokument og anna planverk på barnehageområdet
- Meir systematisk arbeid med kompetanseheving

Sjølv om det vert innført nye styringssystem/regelverk vil det framleis gjerast skjønsmessige vurderingar som krev barnehagefagleg kompetanse.

Dobbeltrolla som eigar og mynde er ei utfordring som er forsterka ved overgang til rammefinansiering, samordna opptak og rett til plass. Systematisk kompetanseheving av

kommunen som barnehagemynde vert avgjerande for å styrke kvaliteten og sikre fagleg nivå på saksbehandling og vedtak som vert gjort på barnehageområdet.

### Rett til barnehageplass

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane støttar utvalet si vurdering av ordninga med rett til barnehageplass med ei endring som fører til to årlege opptak. Vi ser ein trend med at mange småbarnsforeldre ikkje får tilbod om barnehageplass før barnet er nærare to år. Dette er ei stor utfordring for foreldre som har behov for barnehageplass.

## **Kap 16. Kvalitetssikring i barnehagen**

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane støttar utvalet si vurdering av at eit godt og tydeleg regelverk er avgjerande for kvaliteten på barnehagetilbodet.

Fylkesmannen meiner at ein i nytt regelverk må bruke ord som **skal** og **må** og ikkje **kan** og **bør**. For å unngå at regelverket blir tolka ulikt og opp imot økonomiske vurderingar. Slik barnehagelova er i dag opplever Fylkesmannen at språket er så utydeleg at det vert rom for mange ulike tolkingar og ulik praksis som gjeld rammer og innhald i barnehagetilbodet.

Fylkesmannen føreslår at regelverket skal omhandle nasjonale standardar og vere tydeleg på:

### Krav til dei tilsette i barnehagen:

Styrar: Det må stillast krav til styrar i barnehagen. Styrar må ha førskulelæruddanning med leiarutdanning som tillegg. Kvar barnehage må ha ein styrar som er fysisk til stades i barnehagen. Fylkesmannen meiner dette er viktig for rettleiing, kvalitet og kompetanseheving. Regelverket kan ved presisering gi rom for at kommunen, ved særlege situasjonar og behov, skal kunne vurdere å slå saman styrarressursen innafor geografisk avstand og størrelse på barnehagen.

### Tal barn per vaksne:

Fylkesmannen støttar fleirtalet i utvalet. Barnehagen som lærande organisasjon skal ha eit kvalitativt pedagogisk tilbod som sett standard for tal barn per vaksen. For at barn skal kjenne seg trygge i barnehagen er det viktig med tett og god vaksenkontakt. Fylkesmannen føreslår ei vidareføring av at skiljet skal vere på barn under tre år og over tre år. Fylkesmannen opplever i tilsyn at omgrepa *tilstrekkeleg* og *forsvarleg* gir rom for tolkingar og praksis som vert styrt av økonomiske rammer. Vi meiner dette ikkje er etter intensjonen om eit tilbod til barna sitt beste.

Dispensasjon frå utdanningskravet:

Fylkesmannen støttar utvalet si vurdering av varig dispensasjon frå utdanningskravet som lite heldig. Ved bruk av dispensasjon må det vere same krav til vurdering som tidlegare og den må vere avgrensa til korte periodar.