



Fylkesmannen
i Oslo og Akershus

Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Barnehage- og utdanningsavdelingen

Tordenskioldsgate 12
Postboks 8111 Dep, 0032 Oslo
Telefon 22 00 35 00
fmoapostmottak@fylkesmannen.no
www.fmoa.no
Organisasjonsnummer NO 974 761 319

Deres ref.: 14/595
Deres dato: 17.11.14
Vår ref.: 2014/22334-2 FM-BUA
Saksbehandler: Anne Kathrine Holter
Cecilie Langholm

Dato: 12.01.2015

Svar på høring – Forslag til endringer i barnehageloven med tilhørende forskrifter

Fylkesmannen i Oslo og Akershus viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 17.11.14, med forslag til endringer i barnehageloven med tilhørende forskrifter.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (heretter kalt FMOA) har uttalt seg om pkt. 2, ”Statlig tilsyn med barnehagene”, og pkt. 6, ”Forslag om presisering av lovhjemmel for barnehagenes arbeid med dokumentasjon og vurdering”.

Til punkt 2. Statlig tilsyn med barnehagene

Til pkt. 2.3 Kunnskap om tilsyn med barnehagesektoren

Det er nylig, fra 2014, innført en ny, obligatorisk, tilsynsmetodikk på barnehageområdet. Utdanningsdirektoratets har utarbeidet en metodehåndbok som fylkesmannen skal følge i sine forvaltningstilsyn med barnehageloven. FMOA har erfart at denne metoden gjør Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet mer oversiktlige og grundige, og at dette bidrar, i større grad enn tidligere, til å styrke regelforståelsen og regeletterlevelsen i kommunene. Dette gir igjen en økt bevissthet og kompetanse i kommunenes tilsynsvirksomhet, noe som setter kommunene bedre i stand til å påse regeletterlevelse i barnehagene gjennom både veiledning og tilsyn.

FMOA har fått ubetinget positive tilbakemeldinger fra kommunene på at denne metodikken gir god læring for kommunenes veilednings- og tilsynsvirksomhet, og at denne også kan brukes av kommunene i deres tilsyn med barnehagene. FMOA mener at det er viktig at denne metoden får tid til å etablere seg og å få de ønskede virkninger, før man eventuelt flytter fokuset over på statlig tilsyn med barnehagene. Fylkesmannen kan også videreutvikle denne tilsynsmetoden, for eksempel gjennom større veiledningsmøter med kommuner i forkant og/eller etterkant av forvaltningstilsyn. FMOA hadde sett det som mer effektivt, for å sikre oppfyllelse av kommunenes ansvar etter barnehageloven § 8, at fylkesmannen fikk økte ressurser til å styrke og videreutvikle dette tilsynsarbeidet.

FMOA har også den erfaring at kommunene i all hovedsak har god kunnskap om sine barnehager, men at de trenger ytterligere verktøy fra fylkesmannen om hvordan denne kunnskapen kan/skal brukes for å påse regeletterlevelse i barnehagene.



Kunnskapsdepartementet nevner innledningsvis i høringsnotatet (på side 5) at undersøkelsen fra Rambøll i 2012 om kommunen som barnehagemyndighet, viser at det har skjedd en økt systematikk og profesjonalisering av kommunenes tilsyn med barnehagene ved at flere kommuner har utarbeidet tilsynskriterier og færre benytter ansatte i barnehagene til å utføre tilsyn. Videre at kommunene i større grad enn tidligere skiller mellom rollen som eier og myndighet. Utdanningsdirektoratets oppsummering av fylkesmennenes tilsyn med kommunene i 2013, viser at de lovbruddene som er avdekket i hovedsak knytter seg til manglende oppfyllelse av formelle krav til for eksempel enkeltvedtak. Det er også avdekket lovbrudd knyttet til mangler ved kommunens vurderinger av behov for tilsyn eller andre tiltak for å sikre at barnehagene følger loven. Dette samsvarer med den erfaring FMOA har fra våre forvaltningstilsyn, som viser at kommunene generelt har god lokalkunnskap om sine barnehager og er gode på å sikre oppfyllelse av krav til kvalitet og innhold i barnehagene, men at de har større utfordringer når det gjelder å ivareta det formelle forvaltningsansvaret.

Det er vår erfaring at foreldre i all hovedsak tar kontakt med FMOA for å påpeke mangler ved barnehagens kvalitet og innhold, som for eksempel manglende samarbeid/foreldremedvirkning, manglende pedagogisk innhold, manglende pedagogisk kompetanse hos ansatte, for få ansatte og andre forhold som medfører en risiko for sikkerheten, i barnehagen. Dette er forhold som kommunen som regel har mer erfaring i og bedre kompetanse til å føre tilsyn med enn fylkesmannen. Etter FMOAs mening vil et sekundært tilsynsansvar på dette området kreve en kompetansestyrking i embetet.

For øvrig bemerkes at Foreldreutvalget for barnehager (FUB), som er et selvstendig rådgivende organ for foreldre med barn i barnehage, kan være en viktig bidragsyter for å sikre at foreldrenes interesser i barnehagessammenheng blir ivaretatt, både ved konkret veiledning overfor foreldre i enkelttilfeller og generelle innspill til departementet. På den måten kan man mer indirekte sikre et best mulig barnehagetilbud til barnets beste.

Til punkt 2.4 Departementets vurderinger og forslag

Til pkt. 2.4.1 Fylkesmannen som uavhengig tilsynsorgan

FMOA støtter departementets standpunkt om at kommunene skal fortsette å ha hovedansvaret for tilsynet med barnehagene. Vi vil fremheve viktigheten av å fastholde dette prinsippet. Kommunene står som lokal barnehagemyndighet i en helt spesiell stilling ved sin nærhet til barnehagene, både geografisk og gjennom samarbeid med opptak i barnehage, godkjenning av barnehager, utbetaling av kommunalt driftstilskudd og samarbeid om faglig utvikling. Kommunene har også på andre områder et primært myndighetsansvar overfor barnehagene, som for eksempel ved godkjenning og tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager. Ved at kommunene har hovedansvaret for tilsynet med barnehagene, vil det etter vårt syn bidra til en mer hensiktsmessig innretting av disse tilsynene og gi viktig kompetanse-/kunnskapsoverføring innad i kommunene.

Kommunen er gitt tre virkemidler for å påse regeletterlevelse i barnehagene: godkjenning, veiledning og tilsyn. Disse tre ansvarsområdene er nært knyttet til hverandre, og den faglige kompetansen kommunen har på det enkelte av disse områdene påvirker også de øvrige områdene. Det er nær sammenheng mellom den faglige kompetansen som en tilsynsinstans har og kompetansen til å gi god veiledning. Ved å gjøre grundige godkjenninger av barnehagene, legger barnehagemyndigheten et viktig grunnlag for sitt etterfølgende tilsynsarbeid. Ved at



kommunen beholder den primære tilsynsoppgaven, vil den også beholde verdifull kompetanse som også ivaretar andre myndighetsoppgaver på barnehageområdet.

Kunnskapsdepartementet skriver i høringsnotatet (på side 6) at det på bakgrunn av antall klagesaker og henvendelser kan det se ut som at fylkesmannen er lite kjent blant foreldre, og ønsker ved innføring av statlig tilsyn å gi foreldre til barn i barnehage et bedre rettsvern. Slik FMOA ser det, er få antall klagesaker fra foreldre til fylkesmannen en naturlig konsekvens av at det er få bestemmelser i dagens barnehagelov som gir foreldrene klageadgang direkte til fylkesmannen (i hovedsak gjelder dette ved klage på fastsettelse av foreldrebetaling). Ellers er det kommunenes eget klageorgan som er klageinstans for foreldre, bl.a. ved klage på opptak i barnehage. Når det gjelder hvor mange henvendelser fylkesmannen mottar fra foreldre, er vi usikre på hvilke tall departementet baserer sin uttalelse på. FMOA fører ikke statistikk på disse henvendelsene. Det kan være at fylkesmenn som mottar få henvendelser fra foreldre på barnehagefeltet, erfarer at dette har sin årsak i at kommunene er gode på å utøve sitt ansvar som lokal barnehagemyndighet.

Til pkt. 2.5 Innretting av tilsynet

I forslaget til ny lovtekst i barnehagelov § 9 presiseres det bl.a. at: ”Fylkesmannen kan i særlige tilfeller føre tilsyn med at den enkelte barnehage blir drevet i samsvar med denne loven med forskrifter.” Kunnskapsdepartementet har bedt spesielt om at embetene kommer med innspill på hvordan det nærmere innholdet i ”særlige tilfeller” kan avgrenses og konkretiseres.

Det fremgår i høringsnotatet (på side 7) at fylkesmannen skal være ”en sikkerhetsmekanisme” for å sikre et lovlig/forsvarlig barnehagetilbud. På denne bakgrunn mener FMOA at fylkesmannen i utgangspunktet må kunne anmode om, og forvente, at kommunen fullt ut bruker sin veilednings- og tilsynsmyndighet overfor barnehageeier, og at fylkesmannen vurderer om det er nødvendig med statlig tilsyn dersom barnehagens drift, på tross av dette, er uforsvarlig/ulovlig. Dette kan i enkelte tilfelle innebære at kommunen skal gis anledning til å gjennomføre flere stedlige tilsynsbesøk med påfølgende pålegg/veiledning overfor den aktuelle barnehagen, før fylkesmannen eventuelt griper inn.

Dersom det i enkelte tilfeller skulle vise seg at årsaken til at kommunen ikke følger opp en tilsynssak, er at kommunen mangler tilstrekkelig kompetanse til å sikre retting av det uforsvarlige/ulovlige forholdet i barnehagen (eventuelt å foreta stenging av barnehagen), kan det likevel være at generell veiledning fra fylkesmannen er tilstrekkelig til at kommunen kan påse at retting/stenging skjer. Terskelen vil nok imidlertid her være lavere for at fylkesmannen skal anse det som nødvendig med statlig tilsyn, avhengig av sakens alvorlighetsgrad.

Siden kommunen har det overordnede tilsynsansvaret, også etter at fylkesmannen eventuelt har vært involvert i en enkeltsak, kan det være hensiktsmessig at fylkesmannen ansvarliggjør hele kommuneleddet, inkludert overordnet barnehagemyndighet på rådmannsnivå (avhengig av delegasjonsreglementet i den enkelte kommune), istedenfor eller i kombinasjon med et statlig tilsyn med barnehagen. På den måten kan fylkesmannen bidra til at kommunen skaffer seg den nødvendig faglige kompetanse til å ivareta sitt fremtidige tilsynsansvar.



Til punkt 2.5.1 Rettslig krav til gjennomføring av fylkesmannens tilsyn med barnehager

Kunnskapsdepartementet skriver i høringsforslaget (på side 9) at fylkesmannens rolle som veilednings- og tilsynsorgan overfor kommunene, vil bidra til at det sjeldent vil oppstå tilfeller hvor det er motstrid mellom pålegg gitt av fylkesmannen og pålegg gitt av kommunen.

FMOA er ikke av samme oppfatning som departementet, da vi ser at det kan by på betydelige utfordringer, både praktisk og rettslig, at fylkesmannen skal ”tre inn i” kommunens rolle ved tilsyn med enkeltbarnehager. Fylkesmannen vil riktignok, gjennom sitt øvrige veilednings- og tilsynsarbeid overfor kommunen som barnehagemyndighet, bidra til at kommunen har riktig lovforståelse i sin tilsynsvirksomhet, men dette er på et mer generelt og overordnet plan. De tilsyn som fylkesmannen per i dag fører med kommunen som barnehagemyndighet, er først og fremst forvaltningstilsyn, dvs. kontroll med lovligheten av kommunens plikter etter barnehageloven og dens forskrifter. Tilsyn med en barnehage innebærer vurderinger av om barnehagen oppfyller de enkelte eierplikter i barnehageloven, og barnehageloven legger i stor grad opp til bruk av skjønn i disse vurderingene. Kommunene bruker derfor i stor grad kommunalt skjønn ved utøvelse av rollen som lokal barnehagemyndighet. Et tilsyn med kvaliteten og innholdet i en barnehage (jf. rammeplanen), vil eksempelvis være preget av konkrete skjønnsvurderinger, og det vil derfor kunne oppstå ulike oppfatninger hos kommunen og fylkesmannen i det enkelte tilfelle.

Som statlig tilsynsmyndighet, vil fylkesmannen som regel gå inn i tilsynet med en barnehage i etterkant av et kommunalt tilsyn, og kommunen vil allerede ha gitt barnehagen pålegg basert på de konkrete funnene. Basert på den erfaring FMOA har gjennom klagesaker hvor barnehageeier klager på påleggsvedtak fra kommunen, mener vi at det ofte vil kunne oppstå tilfeller hvor fylkesmannens oppfatning er i motstrid med pålegg fra kommunen, og tilfeller hvor fylkesmannen finner at kommunens påleggsvedtak er ufullstendige eller ulovlige. Dette vil gjelde i forhold til det forvaltningsmessige og i forhold til det barnehagefaglige innholdet.

For øvrig bemerkes at fylkesmannen fortsatt er klageinstans for kommunens påleggsvedtak også etter en eventuell lovendring, og det vil kunne oppstå situasjoner hvor fylkesmannen er klageinstans (barnehageeier har klaget på pålegget fra kommunen), samtidig som rollen som veilednings- og tilsynsmyndighet overfor kommunen som barnehagemyndighet og rollen som tilsynsmyndighet i den aktuelle barnehagen, skal ivaretas. Da den tidligere barnehageloven fra 1995 ga fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med barnehagene, men ikke hjemmel til å føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, vil fylkesmannen, etter en eventuell lovendring, få flere roller å forholde seg til.

Til punkt 2.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Dersom fylkesmannen gis en tilsvarende hjemmel som kommunene til å føre tilsyn med barnehager, vil dette med sikkerhet føre til et økt antall enkelthenvendelser fra foreldre. Forslaget innebærer at den enkelte foreldre kan henvende seg til fylkesmannen om forhold i sin barnehage, og da fylkesmannen vil få en overordnet rolle på tilsynsområdet, vil det skape en viss forventning om fylkesmannens involvering.

FMOA vil understreke at vårt embete, som skal ivareta Oslo og Akershus fylke, står i en særstilling i denne sammenheng. Oslo og Akershus har per i dag ca. 1 800 kommunale og ikke-kommunale barnehager, og totalt ca. 70 000 barn i barnehage. Selv om det fremheves i høringsnotatet at fylkesmannens tilsynsrolle skal være sekundær og kun nødvendig i særlige



tilfeller, vil fylkesmannen måtte saksbehandle alle henvendelser som kommer inn til embetet, uavhengig av om resultatet blir at fylkesmannen gjennomfører tilsyn i barnehagen eller ikke. Det fremgår videre av høringsnotatet (på side 10) at Kunnskapsdepartementet er opptatt av at fylkesmannen skal opprettholde dagens tilsynsaktivitet overfor kommunens som barnehagemyndighet, og at det ikke er ønskelig at eventuelle tilsyn med barnehager skal gå på bekostning av tilsynene med kommunene.

FMOA vil anmode Kunnskapsdepartementet om å foreta en nyansert vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget for det enkelte embete, basert på de store variasjonene det er mellom de ulike fylkene når det gjelder antall kommuner, antall barnehager og antall barn i barnehage.

Til punkt 6. Forslag om presisering av lovhjemmel for barnehagenes arbeid med dokumentasjon og vurdering

Til pkt. 6.7 Eiers ansvar og pkt. 6.8 Departementets vurderinger og forslag

Fylkesmannen ønsker å kommentere følgende avsnitt i høringsbrevet: *”Barnehageeier har det overordnede juridiske ansvaret, og har dermed rett til å velge hvilke system, verktøy og observasjonsmetoder barnehagen skal benytte for å følge med på barns trivsel og utvikling i hverdagen, og for å oppdage og følge opp barn med særlige behov for hjelp og støtte.»*

Juridisk har eier et hovedansvar, men for å sikre barnas beste i tråd med grunnloven, bør de som kjenner det enkelte barnet og den enkelte barnegruppen, og som har kunnskap om barns utvikling, kunne velge verktøy og metode i det pedagogiske arbeidet. Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver gir på en god måte føringer for planleggings-, dokumentasjons- og vurderingsarbeidet som ivaretar det helhetlige synet på barns læring og utvikling, som det blir viktig å ivareta også i framtiden. FMOA mener derfor at barnehagestyrelse og barnehagelæreres kompetanse og ansvar i dette arbeidet i større grad bør løftes frem i den fremtidige presiseringen fra departementet.

Med hilsen

Grethe Hovde Parr
utdanningsdirektør

Anne Kathrine Holter
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.

