



Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Områdene utdanning og helse og sosial

Deres ref.: 200705160

Vår ref.: 2007/11873 610 KUB

Vår dato: 19.12.2007

Høring -forslag til endringer i barnehageloven

Vi viser til høringsbrev 31. oktober 2007 angående ovennevnte.

Fylkesmannen i Østfold har følgende merknader til forslaget:

1. Innføring av lovfestet rett til barnehageplass

Innledningsvis vil vi bemerke at innføring av lovfestet rett til barnehageplass medfører en omfattende endring for kommunene. For en del kommuner vil forslaget trolig også medføre en stor utfordring.

Departementet foreslår å innføre rett til barnehageplass for alle barn som har fylt ett år ved oppstart i barnehage. Fylkesmannen støtter forslaget. Vi ser imidlertid at forslaget medfører til dels store praktiske og økonomiske forskjeller for brukerne avhengig av når på året barnet er født, ettersom de fleste kommunene har ett hovedopptak i august med søknadsfrist om våren. For at retten til barnehageplass skal oppleves reell og tilnærmet lik for alle, mener vi det bør innføres krav om to opptak per år relativt raskt. På grunn av at kommunene må gis tid til kartlegging og iverksetting av tiltak for å kunne gjennomføre to opptak i året, mener vi det er riktig å vente noe med å stille krav om dette.

Fylkesmannen mener det er riktig at det legges opp til at foreldrene selv må beregne når retten til barnehageplass inntreer og påse å søke innen den kommunalt fastsatte fristen, jf. også formuleringen "etter søknad" i forslag til § 12a første ledd. Vi mener imidlertid at det offentlige her har en informasjonsoppgave overfor foreldrene; departementet, fylkesmannsembetene og kommunene må orientere om at retten er betinget av at foreldrene foretar seg noe aktivt innen nærmere fastsatte frister.

Forslaget til ny § 12a annet ledd lyder: "Barnet har rett til et barnehage tilbud i den kommunen der det er bosatt". I høringsnotatet sies at kommunen kan oppfylle retten til barnehageplass ved å tilby plass i en annen kommune enn bostedskommunen dersom reisetiden fra hjem til barnehage ikke blir lenger og de totale økonomiske kostnadene ikke blir større for familien ved en slik løsning enn hva som ville vært tilfellet ved plass i barnehage i bostedskommunen. Fylkesmannen støtter den åpning som her er skissert, men vil bemerke at dette unntaket på ingen måte kommer til syne i den foreslåtte lovteksten. Dersom det åpnes for at man kan tilby barnehageplass i en annen kommune enn bostedskommunen, må også lovteksten ta høyde for det.

Når det gjelder fastleggelsen av det nærmere innholdet i begrepet "et barnehagetilbud", sier høringsnotatet at dersom en kommune tilbyr en deltids plass til en søker som klart ønsker en heltids plass, kan ikke dette sies å være oppfyllelse av kommunens plikt. Unntaket er dersom det kun er snakk om deltids plass en "kort periode, f.eks. mens heltids plassen opprettes". Fylkesmannen er positiv til denne tolkningen av begrepet "et barnehagetilbud", som innebærer en styrket rett for foreldrene og en skjerpet plikt for kommunene. Vi mener det er viktig at disse tolkningsmomentene fremgår av sentrale rettskilder, eksempelvis Odelstingsproposisjonen eller eventuelle merknader til barnehageloven.

Fylkesmannen vil videre bemerke at det etter vårt syn er uklart hvilket organ som vil være klageinstans i de tilfeller et barn med rett til barnehageplass ikke tilbys plass i samsvar med regelverket. Dersom det skal være kommunens klageorgan som er klageinstans og ellers forskrift 16. desember 2005 om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage skal gjelde, bør det gis forskriftshjemmel i ny § 12a.

I høringsnotatet bes det om innspill til spørsmålet om organisering av samordnet opptak i kommunen skal strammes inn, eller om det skal være opp til kommunen å finne hensiktsmessige løsninger for opptaksprosessen. Fylkesmannen er opptatt av at den kommunale friheten her bør søkes ivaretatt, og har inntrykk at samarbeidet med kommunenes godkjente barnehager stort sett fungerer bra. Vi har imidlertid fått tilbakemeldinger fra enkelte kommuner om ikke-kommunale barnehager som ikke følger forskrift 16. desember 2005 om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage § 3 ved supplerende opptak i løpet av barnehageåret. Disse kommunene har pekt på manglende muligheter for sanksjoner.

2. Innlemming av statstilskuddene til barnehager i inntektssystemet til kommunene
Fylkesmannen oppfatter høringsnotatet slik at det ikke er tema for høringen hvorvidt de øremerkede statstilskuddene til barnehagene skal innlemmes i rammefinansieringen eller ikke. Vi ønsker likevel å knytte noen merknader til høringsnotatets pkt. 4.

Kommunene skal få et helhetlig finansieringsansvar for barnehagene. I den forbindelse skal også tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne og til minoritetsspråklige barn inkluderes i rammetilskuddet. Etter vårt syn representerer dette de svakeste brukergruppene, og det er viktig at disse brukernes rettigheter ikke svekkes etter innlemming av statstilskuddene i inntektssystemet til kommunene.

Videre sies i høringsnotatets pkt. 4 at innlemming av statstilskuddene i rammetilskuddet til kommunen vil medføre at Staten ikke lenger har direkte innflytelse på ressursbruken i den enkelte kommune. "Staten må derfor styre barnehagesektoren gjennom lov istedenfor gjennom statlige øremerkede midler. Når kommunene får et helhetlig ansvar for barnehagesektoren, må staten også vurdere å føre et mer effektivt og målrettet tilsyn med kommunene." Innlemming av statstilskuddene i kommunens rammetilskudd vil medføre endringer i fylkesmannens ressursbruk når det gjelder tilskuddsforvaltning. Vi ser derfor som naturlig konsekvens av høringsnotatets pkt. 4 at fylkesmannens ressursbruk på tilsynsområdet vurderes økt.

3. Finansiering av ikke-kommunale barnehager
Høringsnotatet sier at etableringsretten ikke foreslås endret. Fylkesmannen skal bemerke at all den tid kommunen kan godkjenne en barnehage, men ikke gi vedtak om rett til kommunalt tilskudd, vil den praktiske konsekvensen og reelle oppfatningen i barnehagesektoren være at også etableringsretten er endret. Vi antar det er få ikke-kommunale barnehager som vil både ønske og være i stand til å drive barnehagen på egen økonomisk risiko.

3.2 Fritt kommunalt skjønn vs. begrenset kommunalt skjønn

Fylkesmannen støtter forslaget om at barnehager som sender inn søknad senest i løpet av 2009 vil ha et rettskrav på tilskudd, dersom søknaden munner ut i vedtak om godkjenning av barnehagen. Når det gjelder søknad om godkjenning av barnehage som kommer etter dette tidspunktet, foreslår departementet to ulike løsninger; fritt kommunalt skjønn eller begrenset kommunalt skjønn.

Fylkesmannen ser at det er momenter som taler for og mot begge forslagene, men har etter en helhetsvurdering kommet til at vi støtter forslaget om at kommunen skal ha et begrenset skjønn til å avgjøre spørsmålet om finansiering av ikke-kommunale barnehager. Vi mener at et fritt kommunalt skjønn vil kunne føre til usaklig forskjellsbehandling kommunene imellom og manglende forutsigbarhet for sektoren som sådan. I klagesaksbehandlingen vil videre klageinstansens kompetanse være begrenset, slik at det frie skjønnet bare i begrenset grad kan overprøves, jf. også forvaltningsloven § 34. Dersom man velger en løsning med begrenset skjønn, vil klageinstansen kunne prøve alle sider av saken. Vi mener at rettssikkerheten vil bli bedre ivaretatt dersom klageinstansen kan prøve alle sider av saken.

Som også høringsnotatet impliserer, stilles tidvis spørsmål ved kommunens evne og vilje til å skille mellom sin rolle som barnehagemyndighet og barnehageeier. Vi mener at dersom kommunens skjønn er bundet av noen på forhånd gitte parametere, vil rolleblandingene kunne bli enklere å håndtere.

Når vi støtter forslaget om begrenset kommunalt skjønn, må det understrekes at det er viktig at retningslinjene for skjønnet må fremgå noenlunde klart av forarbeidene til loven eller av andre sentrale rettskilder. Det vil si at det nærmere innholdet i passusen "vesentlige negative følger for tilsvarende virksomhet i kommunen" må klarlegges nærmere.

Uavhengig av hvilken skjønnskompetanse kommunen får, foreslås at dersom kommunen først vedtar at tilskudd skal gis, så skal tilskuddet fullt ut følge de fastsette reglene om finansiering av ikke-kommunale barnehager. Dette støtter Fylkesmannen.

c. Finansieringsordning

Departementet foreslår to alternativer for kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager; plikt til å utforme lokale forskrifter om beregning av tilskudd vs. statlig regulering av finansieringsnivå.

Her har Fylkesmannen ikke falt ned på noen konklusjon, men ønsker å komme med disse kommentarene:

Når det gjelder forslaget om at kommunene plikter å fastsette lokale forskrifter om kommunal finansiering av de ikke-kommunale barnehagene, kan det innvendes at dette forslaget vil medføre store forskjeller kommunene imellom. For Østfolds del har vi kommuner som varierer i innbyggertall fra ca. 600 til ca. 70 000. Det sier seg selv at kommunens apparat og kompetanse når det gjelder utarbeidelse og fastsettelse av lokale forskrifter vil være varierende. Vi er usikre på om samtlige kommuner har nødvendig kompetanse til å fastsette regelverk som faktisk sikrer rettighetene til de ikke-kommunale barnehagene.

Dersom man velger en løsning hvor det fastsettes i lov at ikke-kommunale barnehager får krav på en gitt proSENTSATS av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i kommunal finansiering, sies i høringsnotatet at departementet vil vurdere å utarbeide retningslinjer for beregningsgrunnlaget. Etter vår oppfatning er slike retningslinjer essensielle for at en slik løsning skal fungere. Det er i den forbindelse også behov for å gi føringer for hva "tilsvarende barnehager eid av kommunen" skal innebære i de kommunene hvor det faktisk ikke finnes tilsvarende barnehager eid av kommunen, eller at antallet kommunale

barnehager er meget lavt. I motsatt ende av skalaen trekker ønsket om å unngå tunge regnearkmodeller i likhet med den vi har i dag. Vi bør søke løsninger som unngår at barnehagemyndigheten bruker brorparten av sin tid på saksbehandling og beregning av tilskuddet.

Når det gjelder selve vedtaket om tildeling av tilskudd, sies klart i forslag til ny lovtekst at det kan klages på om det skal gis tilskudd eller ikke. Det fremgår ikke i klartekst at det også kan klages på innholdet i selve vedtaket, altså om man eksempelvis mener at summen i vedtaket er for lav, fordi beregningsgrunnlaget er feil. Selv om dette følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, mener vi av pedagogiske hensyn at også denne klageadgangen bør nevnes i barnehageloven.

4. Innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren

Fylkesmannen mener at forskning er viktig, og mener også at det er lite forskning på de langsiktige virkninger utdanningssystemet har.

Selv om vi mener forskning er viktig, er det enkelte individs integritet og anonymitet helt sentralt. Forslaget til ny § 5a er derfor ikke ukomplisert. Vi stiller i den forbindelse spørsmål ved om det bør forsøkes alternative måter samle inn og systematisere opplysninger om deltakelse i barnehagen på individnivå. Til sammenligning kan Den norske mor og barn undersøkelsen nevnes: Her skal 100 000 svangerskap/barn følges fra uke 15 i svangerskapet og til barna er ca. 7 år. All deltakelse er basert på samtykke og til nå er 90 000 svangerskap med i undersøkelsen.

Hvis forslaget blir vedtatt, mener vi det er helt sentralt med åpen dialog med foreldrene og etter hvert også barnet selv. Det er viktig at alle er kjent med begrunnelsen for regelverket, og det er sentralt at begrunnelsen ligger langt fremme i den daglige håndteringen av problematikken.

Vi mener videre at dersom forslag til ny § 5a blir vedtatt, må ikrafttredelsen utsettes til tilsvarende endringer av regelverk for innhenting av data i skolesektoren er vedtatt. Hvis ikke, vil begrunnelsen for å innføre § 5a, nemlig mulighetene for å kartlegge langsiktige effekter, bli haltende. Dermed vil skepsisen til bestemmelsen og den etterfølgende praksisen også kunne øke.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent av

Ragnhild Stai Amundsen e.f.
utdanningsdirektør


Kjersti Utne Borgaas
rådgiver

Saksbehandler: Kjersti Utne Borgaas