



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS
Sosial- og familieavdelingen

330.00
1
2004/04169

-243

Barne- og familiedepartementet
Postboks 8036, Dep
0030 Oslo

Deres ref.:	Deres dato:	Vår ref.:	Saksbehandler:	Dato:
	09.11.2004	2004/27927 FM-K	Bjørn Hennum	05.01.2005

HØRING - NY BARNEHAGELOV

Generelle merknader.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus slutter seg til intensjonene som ligger bak forslaget til ny barnehagelov. Loven skal sikre høy kvalitet i barnehagetilbudet samtidig som behovet for forenkling og økt kommunalt handlingsrom ivaretas. Det foreliggende forslag ivaretar langt på vei dette.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter den klargjøring av roller og ansvar som er gjort i kap III §§ 6 – 9. Videre virker det også hensiktsmessig å nærmere definere barnehagemyndighetens generelle oppgaver på den måten som er gjort. Dette bidrar til forutsigbarhet for aktørene i sektoren og tydeliggjør ansvar og myndighet.

Forholdet mellom kommunen som lokal barnehagemyndighet og de mange private aktørene i sektoren reiser særlige problemstillinger og må tillegges vekt i vurderingen av foreliggende lovforslag. Dette gjelder også forholdet mellom lokale og nasjonale standarder. Fylkesmannen i Oslo og Akershus ser det verdifulle i styrking av lokaldemokratiet og kommunen som barnehagemyndighet, men vil likevel fremholde at nasjonale standarder vil gi større forutsigbarhet for eiere og brukere. Alternativet er en utvikling av lokale standarder gjennom lokalpolitiske vedtak og administrativ praksis. Dette kan bidra til større klarhet og økning i klager på kommunale vedtak. Nasjonale standarder virker forenklerende på saksbehandling, godkjenning og tilsyn. Slike standarder kan også virke avklarende for de private eierne og skape større forutsigbarhet. For å sikre kommunens handlingsrom bør de nasjonale standardene være få og være direkte rettet mot forhold som sikrer velferdstilbudenes kvalitet.

Departementet fremholder i lovforslaget at § 2 vil være tilstrekkelig til å ivareta kvalitetskrav til barnehagen. Fylkesmannen finner dette problematisk av flere grunner.

Kommunen som barnehagemyndighet skal sikre at barnehagene drives i samsvar med lov og regelverk. Samtidig er kommunen en vesentlig barnehageeier og har et økonomisk ansvar for den samlede barnehagedriften. Kommunens mange roller stiller store krav til kommunen. Innføring av lovfestet internkontrollplikt på barnehageområdet er et virkemiddel en kan bruke i forhold til dette. Et annet er nasjonale standarder på sentrale punkter med sikte på å sikre et minimum av kvalitet. Når kommunen har motstridende roller kan de konflikter som oppstår som følge av dette ikke løses ved lokale regelverk, men kun ved regelverk fastsatt sentralt. Slikt regelverk bør holdes på et minimumsnivå. Fylkesmannen finner at arealkrav som er

veiledende og krav til kvalifisert personell som angitt i et av høringsnotatets forslag er tilstrekkelig i så måte. Slike krav vil forenkle oppgaven kommunen og Fylkesmannen er satt til som tilsynsmyndighet og vil bidra til et mindre behov for tilsyn. Samtidig vet vi fra alle de forskjellige områdene Fylkesmannen utøver tilsyn at personellens kvalifikasjoner er en kritisk nøkkelfaktor i forhold til å sikre kvalitet på tjenestetilbudene.

En rekke andre forhold peker i samme retning:

1. En konsekvens av å fjerne veiledende norm på areal, og norm for pedagogisk bemanning blir at man lokalt må operasjonalisere hva oppfyllelse av barnehagelovens formål og innhold §§1 og 2 vil kreve. Til sammenligning utarbeidet BFD en forskrift med angivelse av krav til bemanning, og drift når staten skulle foreta godkjenning av barnevernsinstitusjoner som følge av ny godkjenningsforskrift i 2004. Dersom operasjonalisering av kvalitetskrav knyttet til godkjenning og drift av barnehager lokalt gjøres gjennom kommunale forskrifter er det også et spørsmål om hvilken status slike forskrifter skal ha, og hvor strenge standarder som kan settes i forhold loven.

2. Forskrift om maksimalpris viser til at eier kan søke foreldrenes samtykke i å gå ut over den fastsatte taksten i den grad man gir et tilbud ut over ordinært barnehagetilbud. Arealenes kvalitet og omfang og krav til personalets kompetanse er krav som fremkommer av lov, forskrift og merknader, og vil naturlig danne et utgangspunkt for hva samfunnet vil anse som å ligge innenfor finansieringen av et ordinært barnehagetilbud.

3. Ansvar for finansiering av barnehagetilbudet vil etter innføring av rammefinansiering tilligge kommunen. Godkjent virksomhet vil ha krav på kostnadsdekning etter forskrift om økonomisk likeverdig behandling. Forskriften gir en svært begrenset adgang til å stille vilkår for den kommunale støtten jf. § 5. I motsetning til Sverige og Danmark, har kommunene etter innføring av denne forskriften ikke lenger en styringsmulighet i inngåelse av driftsavtaler/samarbeidsavtaler med private aktører idet de private barnehagenes rett til kommunal finansiering er uavhengig av lokale vurderinger. Modellen som bestiller/utøver vil altså ikke kunne være dekkende for relasjonen myndighet/eier idet fri etableringsrett kombinert med krav til offentlig finansiering forrykker dette.

4. Små barn er i særlig behov av at samfunnet fastsetter og sikrer kvalitet på tilbudene fordi de ikke selv i tilstrekkelig grad kan formulere krav til kvalitet eller avvik fra den gode barnehage. Det ligger en reell fare i at kommuner og eiere med anstrengt økonomi vil renonsere på kvalitet i form av tilstrekkelig areal og personale i denne fasen hvor man nasjonalt har fastsatt et tak for forelderbetalingen.

Samlet sett finner Fylkesmannen at begrensede nasjonale standarder som anført på dette området vil virke klargjørende og ikke innskrenkende på den kommunale virksomheten sett under ett. De er derfor i tråd med intensjonen om at forslaget skal fremme forenkling og handlingsrom.

Kap I

§ 1 Formål

Etter Fylkesmannens syn bør det fremkomme i formålsparagrafen at barnehagen er et pedagogisk tilbud hvor dannelse står sentralt. Tilbudet må som det er foreslått gis i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem.

§ 2 Barnehagens innhold

Fylkesmannen støtter forslaget

Kap II Barns og foreldres medvirkning

§ 3 Barns rett til medvirkning

Fylkesmannen støtter forslaget

§ 4 Foreldreråd og samarbeidsutvalg

Fylkesmannen foreslår ny tekst i annet ledd samsvarende med dagens presisering:

Foreldrerådet består av foreldrene/de foresatte til alle barna i barnehagen og skal fremme deres fellesinteresser og bidra til at samarbeidet mellom barnehagen og foreldergruppen skaper et godt barnhagemiljø.

Presiseringen er nødvendig for å tydeliggjøre begrepet foreldrerådet, og unngå at dette sammenblandes med et valgt råd slik som foreldres arbeidsutvalg, som er en vanlig men ikke lovregulert organisering av forelderarbeid i barnehagene.

Fylkesmannen har sett det som klargjørende at forskrifter har regulert sammensetning, organisering og funksjonstid for foreldreråd og samarbeidsutvalg, men det er særlig bestemmelsene i forskriftene som angir foreldrerådets og samarbeidsutvalgets rettigheter som har fått betydning i veiledning og oppfølging knyttet til henvendelser fra foreldre til fylkesmannen. Det er hhv forskrift om foreldreråd § 2 ...rett til å få seg forelagt og ha rett til å uttale seg i saker som er av viktighet for foreldrenes forhold til barnehagen og forskrift om samarbeidsutvalg § 6; krav til at samarbeidsutvalget skal bli forelagt og har rett til å uttale seg i saker som er av viktighet for barnehagens innhold, virksomhet og forholdet til foreldrene; budsjett, driftsendringer, utnyttelse av ute- og innearealer m.m. Forskriftens § 7 regulerer forholdet til eier og tilsynsmyndigheter, og virker klargjørende på den retten samarbeidsutvalget har til å melde fra om forhold av betydning for lovlighet og tilsyn. Bestemmelsen får også betydning for myndighetenes anledning til informasjon om forhold som avdekkes i relasjonen mellom myndighet og eier som faller innenfor § 6 eller er en oppfølging av henvendelser etter § 7.

Fylkesmannen vil på denne bakgrunn foreslå at rettighetene vurderes tatt inn i lovens § 4.

§5 Felles samarbeidsutvalg for barnehage og skole

Fylkesmannen støtter forslaget

Kap III Ansvar og myndighet

§ 6 Godkjenningssplikt

Fylkesmannen støtter forslaget.

Fylkesmannen har hatt en rekke erfaringer med virksomheter som søker å omgå godkjenningssplikten, av til dels betydelig omfang. Det er særlig viktig at man unngår virksomhetsetablering med heltidstilbud for små barn som faller utenfor godkjenningssplikten. Presiseringen i § 6a er nødvendig og vil ha stor betydning for å unngå uregulerte heltidstilbud.

Departementet ber om særlig tilbakemelding på forslag til § 6 b. Vurderingen vil knytte seg til om man skal skjerpe kravene, ved å redusere det antall barn man kan ha i pass mot godtgjøring uten å falle inn under godkjenningssplikten. Forskrift om miljørettet helsevern vil sikre virksomheter som drives i et slikt omfang, og fylkesmannen vil ikke foreslå innskjerping i dette kravet. Med et omfang på opptil 9 barn og familier i en passordning, er det imidlertid et spørsmål om behov for kontroll etter ulike regelverk, bruksendring, arbeidstilsyn osv.

Fylkesmannen vil anbefale at man ikke bruker begrepet tilsyn i samband med den virksomhet som drives i barnehagene. Dette begrepet er en rest fra de gamle barneparkene og er ikke dekkende for innholdet i dagens barnehage. Begrepet bør forbeholdes den myndighetsutøvelse tilsynsmyndigheten forestår.

§ 7 Barnehageeiers ansvar

Fylkesmannen støtter forslaget

§ 8 Kommunens ansvar

Fylkesmannen støtter forslaget

§ 9 Fylkesmannens ansvar

Fylkesmannen støtter forslaget med følgende endring

... er klageinstans etter lovens §§10, 11, 16, 18 og 19 og der det følger av forskrifter gitt i medhold av denne lov.

§ 10 omhandler godkjenning av barnehager. § 11 omhandler godkjenning av familiebarnehager og viser til forskrift. Det er ikke hjemlet klageadgang for eier i forbindelse med godkjenning av familiebarnehager. Fylkesmannen kan ikke se hvorfor familiebarnehager skulle være unntatt fra regelen om klager over godkjenningsvedtak.

Fylkesmannen vil også foreslå at Fylkesmannens rett til innsyn inngår som nytt tredje ledd i denne paragrafen og at kommunens rett til innsyn blir nytt femte ledd i § 8. Dette til erstatning for den foreslåtte § 17. Endringen er redaksjonell, men tydeliggjør at både kommune og Fylkesmann har den foreslåtte rett til innsyn.

§10 Godkjenning

Fylkesmannen støtter forslaget, men vil be om at merknad med angivelse av veiledende norm for arealutnyttelse som nasjonal standard blir beholdt, jf. våre generelle merknader innledningsvis.

§ 11 Familiebarnehager

Fylkesmannen støtter forslaget

§12 Samordnet opptaksprosess i kommunen

Fylkesmannen støtter forslaget

§ 13 Prioritet ved opptak

Fylkesmannen støtter forslaget.

§ 14 Offentlig tilskudd til barnehager

Fylkesmannen støtter forslaget.

Innlemming av statens driftstilskudd i rammetilskuddet til kommunene vil gjøre at tidligere § 8, 4. ledd vil bli overflødig. Så lenge staten vil benytte økonomiske rettede virkemidler på sektoren til styring av tiltak og prioriteringer, er det kanskje behov for å ha en hjemmel for kommunens forvalterrolle i loven. Det foreslås at dette i tilfelle fremkommer av ny lov § 8.

Forskrift om økonomisk likeverdig behandling § 5 gir kommunen anledning til å stille vilkår ved det offentlige tilskuddet. Denne styringsmuligheten er imidlertid svært snever. Det bør

vurderes hvorvidt kommunen skal gis anledning til å stille krav til kvalitet på tilbudet, krav til regnskap og kostnadsbilde.

§ 15 Foreldrebetaling

Fylkesmannen støtter forslaget.

§ 16 Tilsyn og veiledning

Fylkesmannen vil foreslå at § 16 får overskriften tilsyn og at veiledning omtales i en egen paragraf. Tilsynsutvalget definerer tilsyn som kontroll av at kommunens virksomhet er i tråd med lover og forskrifter. Veiledning er ikke en del av tilsyn. Fylkesmannen er enig i utvalgets definisjon av tilsyn som kontroll og ser behovet for en klar grensedragning mellom tilsyn og veiledning. En slik grensedragning må imidlertid ikke stå i veien for at man i etterkant av et gjennomført tilsyn, for eksempel på sluttmøte, gir kommunen veiledning på hvordan avvik kan lukkes. Slik veiledning etterspørres regelmessig av kommunene og bidrar til at tilsynet blir dialogisk uten at tilsynsmyndighetens kontrollrolle blir utydelig. Fylkesmannen forutsetter at veiledningen er etterspurt av kommunen og knyttet til lukking av avvik, dvs at det er innfrielse av lov- og forskriftskrav som er tema og ikke en veiledning som retter seg inn mot fagmyndighetens definisjon av god faglig praksis. Det viktig å synliggjøre kontrollaspektet ved tilsyn. Dette vil virke klargjørende overfor aktørene i sektoren. Veiledningskravet som fremkommer av lovteksten representerer ingen endring i dagens situasjon.

Fylkesmannen vil vise til at kommunens sanksjonsmuligheter i henhold til denne paragrafen er svært begrensede. Veiledning og pålegg om retting virker i enkelte tilfeller ikke tilstrekkelig til å bevege eier til lovlig drift. Virkemidlene midlertidig eller varig stengning benyttes i de tilfelle der det er fare for barnas sikkerhet ved uforsvarlig drift. Det skal mye til for å vedta slik stengning. Det er viktig å ha et bredere og bedre tilpasset spekter av sanksjonsmuligheter. Før innføring av forskrift om økonomisk likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd kunne kommuner inngå samarbeidsavtaler med private med vilkår om lovlig drift som premiss for tildeling av kommunalt tilskudd. Ved den rett til kostnadsdekning som nå ligger i forskriften vil kommunen mangle økonomiske virkemidler for å påvirke eiere til lovlig drift. Fylkesmannen vil be om at det vurderes ytterligere sanksjonsmuligheter i skalaen mellom veiledning/pålegg om retting og stengning ved for eksempel anledning til å holde tilbake kommunalt tilskudd eller ilegge tvangsmulkt jf. forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager. Sanksjonene bør harmoniseres med andre tilsyn overfor kommunene for å unngå vridningseffekter og for å få et bedre samordnet tilsynssystem.

Fylkesmannens hjemmel for direktetilsyn med virksomheter forslås fjernet i lovforslaget. Kommunen som barnehagemyndighet skal sikre at barnehagene drives i samsvar med lov og regelverk. Samtidig er kommunen en vesentlig barnehageeier og har et økonomisk ansvar for den samlede barnehagedriften. Kommunens mange roller stiller store krav til kommunen. Innføring av lovfestet internkontrollplikt på barnehageområdet er et virkemiddel for kommunens styring primært og ikke et redskap primært for tilsynsmyndigheten. Internkontroll handler om å systematisere lederoppgaver og styring og sikre at tjenesten utvikles og forbedres slik at myndighetskravene i barnehageloven etterleves. Hensikten er kvalitetsforbedring. Et internkontrollsystem vil måtte sikre at kravene til innhold i § 2 operasjonaliseres og etterleves. På barnehageområdet står kommunene overfor styringsutfordringer som gjør at internkontroll er påkrevet. Alternativet til internkontrollplikt er ikke manglende internkontroll, men ulovhjemlet internkontroll. De foreliggende

rollekonflikter og det store innslaget av private aktører gjør at Fylkesmannen anbefaler at det lovfestes plikt til internkontroll på barnehageområdet.

Fylkesmannens tilsyn på barnehageområdet må i tråd med tilsynsutvalgets forslag harmoniseres med det øvrige kommunerettede tilsynet Fylkesmannen utøver. Fylkesmannen forutsetter i tråd med dette at tilsynet skal baseres på risiko- og sårbarhetsanalyse og kostnøytteanalyse. Dette vil gjøre tilsynet mer treffsikkert og sikre en bedre ressursutnyttelse.

Lovens kapittel V: Personalet

§ 18. Ledelse

FM støtter alternativ B i lovforslaget. Fylkesmannen er enig i kvalitetsgruppens innstilling om at hver barnehage skal ha en styrer som har den daglige pedagogiske ledelsen av virksomheten, herunder personalansvar. Styrer skal ha utdanning som førskolelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning på høghskolenivå med tillegg av ett års videreutdanning i barnehagepedagogikk. Fylkesmannen ser det som positivt at loven åpner for andre pedagogisk utdanninger inn i barnehagene. Dette kan bidra til å øke interessen for barnehageyrket og styrke personalets totale kompetanse. Dette vil kunne gi muligheter for økt pedagogtetthet i kommunene.

§ 19 Barnehagens øvrige personale

Den generelle samfunnsutviklingen stiller større krav til kvalitet, planlegging, dokumentasjon, systematikk og evaluering. Dette gjelder også for barnehagene. Vi ser at foreldrenes medvirkning stiller stadig større krav til innholdet i barnehagene. Ved full behovsdekning vil foreldrene ha stor innvirkning på valg av barnehage. For å imøtekomme foreldrenes krav og de kommende generasjoners grunnleggende ferdigheter er det grunn til å styrke kompetansen til personalet.

Barnehagene er en pedagogisk institusjon. OECD rapporterer at norske barnehager har lav pedagogtetthet. Det vil si at norske barnehager ligger på et minimumsnivå ifht antall pedagoger. Pedagogisk ledere må derfor ha førskolelærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Fylkesmannen støtter forslag B i lovforslaget, som presiserer at det skal være en førskolelærer per 10-14 barn som er tilstede samtidig. Dette vil kunne øke pedagogtettheten og samtidig gi fleksibilitet for barnehagen.

Øvings- og praksisopplæring

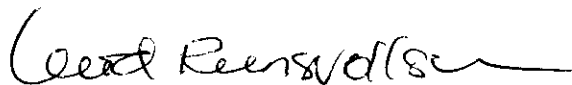
Når antall barnehager øker og vi vil nå full behovsdekning innen kort tid, vil antall mulige praksisplasser øke tilsvarende. Det bør tilsi at avtaler om praksisplasser bør løses uten lovpålegg.

Fylkesmannen støtter departementets forslag om at barnehagelovens § 24 oppheves.

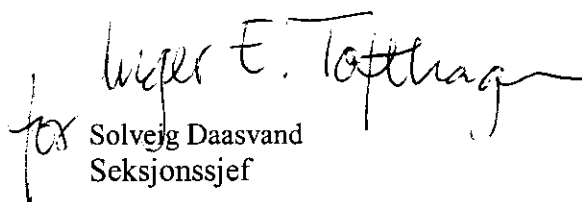
§ 20 - § 27

Fylkesmannen støtter de foreliggende forslag.

Med hilsen



Gerd Reinsvollsvæn
Avdelingsdirektør



for Solvejg Daasvand
Seksjonssjef