



Fylkesmannen i Østfold

Barne- og familiedepartementet
Postboks 8036, Dep.

0030 OSLO

Avdeling: Sosial- og familieavdelingen

Deres ref.:

Vår ref.: 2004/9247 610
469/2005 EBU

Vår dato: 05.01.2005

330.00

11 JAN 2005

200404169

-255

Høringsuttalelse - forslag til ny barnehagelov.

Fylkesmannen i Østfold viser til høringsbrev av 09.11.04 fra Barne- og familiedepartementet om forslag til ny barnehagelov og vil avgi følgende høringsuttalelse.

Fylkesmannen vil innledningsvis bemerke følgende:

Høringsnotatet beskriver gjeldende rett på en meget informativ måte. Forslaget til ny barnehagelov er oversiktlig. Drøftningene som legger grunnlaget for forslagene som fremmes, er etter fylkesmannens oppfatning grundige.

Fylkesmannen legger i sin høringsuttalelse følgende til grunn:

Hovedformålet med forslag til ny barnehagelov er å bidra til at barn får omsorg og et godt pedagogisk tilbud, slik departementet har formulert det i brev av 09.11.04. Fylkesmannen vil i det følgende gi sin høringsuttalelse i tråd med lovens oppbygning.

Uttalelse til:

Kapittel I. Barnehagens formål og innhold.

§ 1. Formål, § 2. Innhold

Formålsparagrafen i en lov er toneangivende for hvorledes lovens øvrige bestemmelser skal tolkes. Tidligere er det presisert at fylkesmannen legger til grunn at hovedformålet med forslag til ny barnehagelov er å bidra til at barn får omsorg og et godt pedagogisk tilbud. I forslaget til ny formålsparagraf er ikke krav om at barnehagen skal gi et godt pedagogisk tilbud nevnt.

I forslaget til § 2. første ledd fremkommer det at barnehagen skal være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet. Et alternativ er å flytte denne bestemmelsen opp til § 1. slik at loven tolkes i lys av denne bestemmelsen.

Forslaget i § 1. annet ledd om å gi barna en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier er omstridt. Fylkesmannen har vurdert at dersom man erstatter "Barnehagen skal hjelpe til med å gi barna en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier" med "Barnehagen skal bygge på de kristne grunnverdier" samsvarer dette bedre med forslaget i § 2. tredje ledd hvor

det påpekes at barnehagen skal fremme menneskelig likeverd, likestilling, åndsfrihet, toleranse og bærekraftig utvikling.

Fylkesmannen er tilfreds med utvidelsen av bestemmelsen i § 2. om barnehagens innhold. Kvaliteten i barnehagen sikres ved at innholdet er presisert og nedfelt i loven og ikke bare i rammeplanen. Det at barnehagens innhold er utvidet og nedfelt i lovs form, kan forenkle utformingen av rammeplanen.

Fylkesmannen viser til § 2. tredje og fjerde ledd hvor det vektlegges at det skal tas hensyn til barns egenart, ulike behov og bakgrunn. Fylkesmannen vil understreke at integrasjon i alle sammenheng vedrørende barn er viktig i dagens samfunn og deler departementets forslag til ordlyden i lovforslaget.

Fylkesmannen viser til § 2. niende ledd hvor det står at barnehagens eier kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold. Bestemmelsen gir barnehagens eier en viss adgang til å tilpasse virksomheten til lokale forhold. Med bakgrunn i dagens situasjon, hvor det både er kommunale og private barnehageeiere og at sektoren er i sterk utvikling, mener fylkesmannen det er viktig at det i merknaden til loven presiseres at rammeplanen er utgangspunktet for virksomheten. Eventuelle lokale tilpasninger må begrunnes slik at det er mulig for barnehagemyndigheten å vurdere om virksomheten er forsvarlig og i all hovedsak i samsvar med rammeplanen.

Kapittel II. Barns og foreldres medvirkning.

§ 3. Barns rett til medvirkning

Fylkesmannen viser til § 3. første ledd hvor uttrykket "*å uttale seg*" blir brukt som barns måte å formidle sin mening. Barn har ulike måter å gi til kjenne sitt standpunkt. Barn er individer med svært forskjellige forutsetninger for å gi uttrykk for hva de mener. Det som er kjennetegnet med barn i barnehagealder er at de representerer aldersgruppen fra null til fem år, hvor språk ikke er utviklet hos den yngste aldersgruppen og under utvikling for de litt eldre barna. Fylkesmannen mener at ordet "*utrykke seg*" dekker lovens intensjon bedre.

Fylkesmannen viser til hva som er hovedformålet med endringen med loven. § 3. er en av bestemmelsene i loven som fremmer hovedformålet. Skal lovens intensjon oppfylles, kreves det at barnehagen har personell med formell kompetanse til å tyde/tolke og forstå hva barn uttrykker. Fylkesmannen mener at i denne sammenheng er personell med pedagogisk kompetanse de som har de beste forutsetningene til å utføre oppgaven. Det er viktig at loven stiller krav til kompetanse.

§ 4. Foreldreråd og samarbeidsutvalg

Fylkesmannen viser til § 4. siste ledd hvor det bestemmes at saker av viktighet forelegges samarbeidsutvalget. Saker av viktighet er upresist og overlater til barnehageeier å vurdere hva som er å anse som saker av viktighet. Fylkesmannen mener at det i merknadene til loven bør fremkomme gode eksempler som orienterer barnehageeier om hva som menes når loven bestemmer at saker av viktighet skal forelegges samarbeidsorganene.

Kapittel III. Ansvar og myndighet.

Fylkesmannen er tilfreds med at forslaget til ny lov samler bestemmelser om ansvar og myndighet på en ryddig måte.

§ 6. Godkjenningsplikt

Fylkesmannen er tilfreds med at loven skjerper kravet når det gjelder hvilke virksomheter som er godkjenningspliktige.

Departementet ber høringsinstansene om hvilket standpunkt de tar til § 6. bokstav b. Fylkesmannen mener at bestemmelsen er formåltjenlig fordi endringene i § 6. bokstav a skjerper godkjenningsplikten tilstrekkelig for å unngå at det spekuleres i omgåelse av regelverket.

§ 7. Barnehageeiers ansvar

Fylkesmannen er tilfreds med at det nå foreligger forslag om en egen bestemmelse for barnehageeiers ansvar.

Fylkesmannen viser til § 7. fjerde ledd hvor det overlates til barnehageeier å fastsette vedtekter. Fylkesmannen deler ikke departementets syn når det gjelder fravikelse av kravet om at utkast til vedtekter skal legges frem ved søknad om godkjenning, og at endelige vedtekter og vedtektsendringer skal sendes kommunen til orientering. Det vises i denne sammenheng til kommunens veiledningsansvar. Har ikke kommunen kunnskap om barnehagens vedtekter, har kommunen heller ikke mulighet til å foreta relevant veiledning dersom vedtektene er mangelfulle. Foreldrenes/foresattes interesser blir svært dårlig ivaretatt ved endringen som innebærer at barnehageeier ensidig kan fastsette vedtekter uten noen formell form for kontroll og kvalitetssikring.

§ 9. Fylkesmannens ansvar

Fylkesmannen mener at det i gjeldene lovverk har vært mangelfullt at fylkesmannen kun har hatt kompetanse til veiledning overfor kommunen som barnehagemyndighet. Ansvarsfordelingen klargjøres i det nye lovforslaget.

Fylkesmannen viser til at annet lovverk nå innfører systemrevisjon som metode for statlig tilsyn. I høringsnotatet fremkommer det at departement har hatt forsøk med statlig kommunerettet tilsyn i Hordaland med systemrevisjon som tilsynsmetode. Videre ser systemrevisjon ut til å være en tilsynsmetode som er egnet for å avdekke områder for forbedringspotensiale. Forsøket viste dessuten at krav om internkontroll for kommunen kan forenkle tilsynsarbeidet både for den statlige tilsynsmyndigheten og for kommunen. Fylkesmannen stiller seg undrende til at departementet ikke velger å dra nytte av erfaringene de har fra kommunerettet tilsyn også på barnehageområdet. Spesielt med tanke på at sektoren forventes å ekspandere i nær fremtid.

Harmonisering av tilsynsmetode mellom beslektede lover tilsier at det nye lovverket på barnehageområdet bør være i takt med utviklingen i de øvrige sektorene.

Kapittel IV. Barnehagemyndighetenes generelle oppgave mv.

§ 13. Prioritet ved opptak

Fylkesmannen ser at departementets forslag ivaretar barn som det etter lov om barneverntjenester §§ 4-12 og 4-4 annet og fjerde ledd er fattet vedtak for. Denne gruppen er gitt prioritet ved opptak i barnehage. Forslaget innebærer at barnehageloven og barnevernloven ivaretar gruppen barn som er blant de mest sårbare og at lovene ses i sammenheng.

§ 16. Tilsyn og veiledning

Fylkesmannen viser til at det i forslaget til § 16. er kommunen som skal føre tilsyn etter loven. Kommunen skal gi veiledning til barnehager og gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold. Dette medfører at kommunen får status som eier av egne barnehager, samtidig med at kommunen også er tilsynsmyndighet overfor egen virksomhet.

Fylkesmannen ser at det i høringsnotatet også er påpekt at dobbeltrollen kan være problematisk og henstiller kommunene til å skille mellom de ulike rollene. Fylkesmannen finner ikke at denne klargjøringen i høringsnotatet er tilstrekkelig til å ivareta rettsikkerheten til brukerne av kommunale barnehager. Fylkesmannen bør fremdeles ha kompetanse til å føre tilsyn med kommunale barnehager dersom fylkesmannen blir gjort kjent med uheldige forhold. Dette også av hensyn til barnehager som eies av de private. De private er underlagt kommunens tilsynsmyndighet og de kommunale barnehager er underlagt eiers tilsynsmyndighet, noe som i utgangspunktet kan være konfliktskapende og allerede er omstridt.

Kapittel V. Personalet.

Departementet ber høringsinstansene om å ta standpunkt til ett av de foreslåtte alternativ. Fylkesmannen har hatt en bred og tverrfaglig diskusjon vedrørende de forskjellige alternativ og har følgende å bemerke:

Fylkesmannen legger til grunn at hovedformålet med forslag til ny barnehagelov er å bidra til at barn får omsorg og et godt pedagogisk tilbud. Denne forutsetningen har også vært førende for fylkesmannens valg av alternativ.

Fylkesmannen har vurdert sitt standpunkt ut i fra hensynet til forenkling av tilsyn med virksomheten samt ved godkjenning av barnehager.

§ 18. Ledelse

Ut fra ovenstående hensyn har fylkesmannen vurdert at alternativ B best ivaretar hovedformålet med forslaget til endring av barnehageloven. Erfaring blant annet fra Utviklingsprogrammet for barnehager viste at styrers/leders kompetanse har stor betydning for virksomhetens utvikling. Fylkesmannen har inntatt det standpunkt at det for styrer/leder må være krav om formell pedagogisk utdanning. Fylkesmannen ser positivt på at annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med tillegg på ett års videreutdanning i barnehagepedagogikk også er medtatt i loven. Fylkesmannen legger til grunn at sektoren er under utvikling og erkjenner behovet for at annen pedagogisk utdanning er med på å sikre tilgang til kvalifiserte ledere/styrere.

§ 19. Barnehagers øvrige personale

Ut fra ovenstående hensyn har fylkesmannen vurdert at alternativ B best ivaretar hovedformålet med forslaget til endring av barnehageloven.

Fylkesmannen ser positivt på at annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med tillegg på ett års videreutdanning i barnehagepedagogikk også er medtatt i loven.

Fylkesmannen legger til grunn at sektoren er under utvikling og erkjenner behovet for at annen pedagogisk utdanning er med på å sikre tilgang til kvalifisert personell i barnehagen.

Med hilsen

Anne Enger Lahnstein

Nils Egil Monstad
kst. avdelingsdirektør.

Saksbehandler: Eileen Buer