



# FYLKESMANNEN I TROMS

Saksbehandler  
Vibeke Gjendemsjø

Telefon  
77 64 20 52

Vår dato  
12.01.2005  
Deres dato  
09.11.2004

Vår ref. (bes oppgitt ved svar) Ark. 610  
2004/6474 - 3  
Deres ref.

Barne- og familiedepartementet  
Postboks 8036 Dep  
0030 Oslo

330.00

2004/04169

-472

## Høringsuttalelse – til notat om ny barnehagelov

Vi viser til høringsnotat om ny barnehagelov datert 09.11.2004 fra Barne- og familiedepartementet med høringsfrist 10.januar 2005.

Fylkesmannen i Troms er positiv til en grundig gjennomgang av barnehageloven av 5.mai 1995 nr. 19, og vi vektlegger de samme prinsippene som departementet;

- fokus på at den nye loven skal styrke forutsetningene for at barnehagen kan gi barna omsorg og et godt pedagogisk tilbud
- at loven bidrar til en ryddig ansvarsfordeling og stabile rammer i en barnehagesektor som nærmer seg full dekning.

VI er opptatt av at disse to bærende prinsippene, fokus på kvalitet for barna og en barnehagelov med regelforenkling og desentralisering, ikke må komme i konflikt med hverandre. En utbygd og reformert barnehagesektor trenger en barnehagelov som sikrer barn et likeverdig og godt pedagogisk tilbud uansett hvor de bor i landet. Fylkesmannen støtter seg derfor til kvalitetsgruppens (arbeidsgruppe nedsatt av Barne- og familiedepartementet i mars 2004) innspill om at "*forenkling av barnehageloven må ta utgangspunkt i kunnskap om barn og barnehager, samfunnsendringer, samt barnehagens plass i samfunnet*". En ny barnehagelov må bygge videre på det beste i barnehagetradisjonen og på tidligere utviklingsprogrammer, inklusiv den treårige kvalitetssatsingen *Den gode barnehagen* (2000 – 2003).

Med utgangspunkt i denne forståelsen har Fylkesmannen følgende merknader til høringsnotat om ny barnehagelov. (Der Fylkesmannen ikke har kommentert lovutkastet, er det ikke uenighet mellom departementets forslag og vårt syn.):

### Lovens kapittel I: Barnehagens formål og innhold

Fylkesmannen ser det som positivt at departementet ønsker å tydeliggjøre formål og innhold i den nye lovteksten. Men vi registrerer at dagens formålsbestemmelse i § 1 foreslås uendret.

Etter vår oppfatning er det nødvendig at barnehagens samfunnsmandat kommer tydeligere fram i formålsparagrafen for nettopp å sikre et nasjonalt og likeverdig tilbud til alle barn. Forskning viser (Kjørholt 1994, Korsvold 1997 og Jansen 2000) at det i dag er vanskelig å legitimere barnehagen i Norge. De viser til at det er de omfattende samfunnsendringer og deres konsekvenser for foreldrerollen som hyppigst blir brukt i offentlige dokumenter til å legitimere barnehagen, og at barnehagen ikke framstår som en gjennomtenkt kulturell konstruksjon som anerkjenner barns fellesskap og utfoldelse i det "*offentlige rom*".

Fylkesmannen foreslår derfor at en allerede i formålsparagrafen slår fast at barnehagen *skal være en pedagogisk virksomhet*.

Fylkesmannen er enig i kvalitetsgruppens innspill om at barnehager og skoler bør bygge på samme verdigrunnlag. Norge er i dag et samfunn med et rikt livsynsmangfold, og vi foreslår derfor at formuleringen endres fra *"oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier"* til *"skal barnehagens virksomhet bygge på de kristne og humanistiske grunnverdier"*. Vårt forslag er enklere formulert og sier noe om at barnehagens virksomhet må verdiforankres og ses i et etisk perspektiv, men barnehagen kan ikke da kreve at foreldrene med en annen religion eller livssyn skal motta hjelp til oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier (jf. kvalitetsgruppen).

Videre framstår flere av setningene i § 2 om barnehagens innhold som klare formålsbestemmelser. Følgende setninger bør derfor flyttes fra § 2 til § 1 om formål:

*"Barnehagen skal være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet.*

*Omsorg, oppdragelse og læring i barnehagen skal fremme menneskelig likeverd, likestilling, åndsfrihet, toleranse og forståelse for bærekraftig utvikling.*

*Barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etiske og kulturelle bakgrunn".*

Fylkesmannen oppfatter det som positivt at barnehagetilbudet for samiske barn styrkes ved at en gjennom loven gir dem rettigheter om at barnehagetilbudet for samiske barn skal bygge på samisk språk og kultur. Erfaringene fra Troms fylke er at det i en revitaliseringsprosess kan være praktisk vanskelig å finne personer som behersker samisk skriftlig og muntlig. I den senere tid er det imidlertid flere unge fra våre aktuelle kommuner som velger samisk som første eller andre språk i skolen. Utover dette forventer vi at den nasjonale rammeplanen vektlegger formidlig av samiske tradisjoner, kultur og verdier generelt. Siden samiske språk- og kulturtradisjoner er svekket i vårt fylke, ser Fylkesmannen det som viktig at også norske barn har kjennskap til samer og samisk kultur når de går ut av barnehagen.

## **Lovens kapittel II: Barns og foreldres medvirkning**

### *§ 3. Barns rett til medvirkning.*

Fylkesmannen foreslår at tredje ledd endres til *"Barnets synspunkter skal tillegges vekt"* og at *"i samsvar med dets alder og modenhet"* strykes. Dette er mer i samsvar med FN's konvensjon om barns rettigheter, artikkel 12 *"Barnet har rett til å si sin mening i alt som vedrører det og barnets meninger skal tillegges vekt"* (FNs barnekonvensjon av 1989).

Barnekonvensjonen graderer ikke barnas meninger etter alder eller modenhet, men erkjenner at alle barn uansett alder eller modenhet, eksempelvis ved nedsatt funksjonsevne, har rett til å si sin mening og de har krav på å bli hørt og respektert. For å se barnet som et subjekt med rettigheter i forhold til egen opplevelsesverden, forutsetter det imidlertid at de ansatte har kompetanse om hva som er til det beste for barnet, og utøver sensitivitet i relasjonen slik at både ansatte og barn blir deltakere.

### *§ 4. Foreldreråd og samarbeidsutvalg*

For å unngå forvirring om hva et foreldreråd er, foreslår vi at § 4 annet ledd *"Foreldrerådet består av foreldrene/de foresatte til alle barna i barnehagen"* fra lov 5.mai 1995 nr. 19 blir opprettholdt. I forskrift om foreldrebetaling §4 andre ledd fremgår det at samtykke fra barnehagens foreldreråd er nødvendig dersom foreldrebetaling skal settes høyere enn maksimalgrensen. I departementets merknader til § 4 andre ledd er det vist til forskrift om foreldreråd når det gjelder kravet til samtykke, derunder avstemning og at flertallsvedtak

gjelder. Dersom forskrift om foreldreråd oppheves, må krav til samtykke ved foreldrebetaling utover maksimalgrensen reguleres i annen bestemmelse.

Ellers mener Fylkesmannen at endringsforslaget til §§ 4 og 5 innebærer en klargjøring av foreldrenes rett til medvirkning.

### **Lovens kapittel III: Ansvar og myndighet**

Generelt foreslår Fylkesmannen at departementet bør vurdere å samle bestemmelsene i kapittel III og IV i ett kapittel. Fylkesmannen er av den oppfatning at bestemmelsene i disse kapitlene delvis går over i hverandre, og at en enklere framstilling vil være å samle disse. Vi registrerer at Utdanningsforbundet i sitt høringssvar også foreslår at disse kapitlene samles og får overskriften: "*Barnehagemyndighetens ansvar, tilsyn og veiledning*". Etter vår oppfatning vil en slik sammenslåing av disse kapitlene føre til en enklere og mer ryddig framstilling av styringskjedens ulike oppgaver og ansvar.

Fylkesmannens høringssvar til ovennevnte kapitler vil likevel følge departementets kapittelinndeling.

#### *§ 6. Godkjenningsplikt*

Fylkesmannen er positiv til departementets forslag om å skjerpe bestemmelsen i første ledd, bokstav a. Ut fra hensynet til at enkelte foreldre ønsker å benytte tilsynsordninger som dagmamma eller park, ser vi det som fornuftig å kun endre bokstav a i lovens § 6.

#### *§ 9 Fylkesmannens ansvar*

Fylkesmannen er positiv til forslaget om å innføre hjemmel for statlig tilsyn med kommunens myndighetsutøvelse. Imidlertid er vi av den oppfatning at det i tillegg til å utøve tilsyn med hvordan kommunene utøver sitt ansvar som barnehagemyndighet, også bør være adgang for Fylkesmannen til å føre tilsyn med den enkelte barnehage. Gjennom vårt prosjekt "*Lokale tilsyn i Troms barnehagene*", fikk vi erfaring med at kommunene i vårt fylke har ulik mulighet til å utøve sitt ansvar alene. Departementet har også tatt opp dette forholdet i høringsnotatet på side 74, sitat: "*Departementet vil peke på at nyere kommunal organisering med en flatere struktur kan gi særskilte utfordringer i forhold til utøvelsen av tilsyn med både egne kommunale og private barnehager*". På andre områder hvor fylkesmennene fører tilsyn med kommunenes virksomhet, eksempelvis opplæringsloven, er tilsynsansvaret ikke begrenset til det ansvar kommunene har. På denne bakgrunn foreslås det at å videreføre bestemmelsen om at fylkesmennene også bør ha adgang til å gripe inn som tilsynsmyndighet overfor den enkelte barnehage.

Fylkesmannen er enig i at tilsynets omfang og metode ikke lovfestes, men mener det bør fremgå i lovteksten at det i forskrifter kan gis nærmere bestemmelser om tilsynet, slik det eksempelvis fremgår av sosialtjenesteloven § 2-6.

Når det gjelder departementets forslag om ikke å innføre internkontrollplikt for kommunene, er Fylkesmannen i uenig i at plikten til egenkontroll er tilstrekkelig regulert i kommuneloven. Dersom en internkontrollplikt går frem av barnehageloven, vil det bl.a. for tilsynsmyndigheten være enklere å hevde at en slik plikt foreligger og hvilke krav som skal stilles i den forbindelse. Departementet har i høringsnotatet på side 77 vist til at erfaringene fra forsøk med systemrevisjon gjennom Hordalandsprosjektet har vært positive. Ut fra Fylkesmannens erfaringer med tilsyn på andre lovområder, vil vi hevde at muligheten for å føre et systemrettet tilsyn vil være mer effektivt dersom virksomheten er pålagt internkontrollplikt.

I høringsnotatet er det ikke foreslått å lovfeste at fylkesmannen kan gi pålegg om retting av forhold. Vi er enig i at hovedregelen må være at ulovlige forhold rettes opp gjennom veiledning og dialog. Imidlertid bør tilsynsmyndigheten ha mulighet til å gi pålegg dersom veiledning og dialog ikke når frem. Det må være opp til tilsynsmyndigheten å avgjøre hva som er lovlig eller ikke, dvs. klargjøre hvilke myndighetskrav som fremkommer av lovgivningen på området.

#### **Lovens kapittel IV: Barnehagemyndighetens generelle oppgaver**

##### *§ 10. Godkjenning*

I dag reguleres barnehagens fysiske miljø av en rekke forskrifter i helselovgivningen, plan- og bygningsloven og produktkontrollloven m.m. Fylkesmannen er av den oppfatning at en ny barnehagelov i tillegg bør ha en bestemmelse hvor sammenhengen mellom det fysiske miljøet og det pedagogiske oppdraget kommer tydelig fram jf. kvalitetsgruppens innspill. Fylkesmannen foreslår et nytt andre ledd i § 10: "*Barnehagen skal ha utstyr, lokaler og uteareal som fremmer formålet*".

Flere av våre mindre og mellomstore kommuner har full barnehagedekning, og mange av disse kommunene sliter med overetablering. For at kommunene skal kunne ta ansvaret for at det finnes et samlet barnehagetilbud i kommunen, må kommunene få en hjemmel til å avslå godkjenning dersom behovet for nye plasser i kommunen ikke er tilstede. En avgjørelse om ikke å godkjenne etablering av barnehage må være basert på en totalvurdering av kommunens behov for plasser og tilbud av forskjellige typer. Avslag må selvsagt kunne ankes til fylkesmannen.

#### **Lovens kapittel V: Personalet**

Fylkesmannen er av den oppfatning at barnehagepedagogikk i dag framstår i offentlige dokumenter, eks. St.melding nr. 27 og Rammeplanen, som en bevisst konstruksjon knyttet til førskolelærerens kvalifikasjoner. Departementet skriver i høringsnotatet at offentlige dokumenter og erfaringene fra Utviklingsprogrammet og kvalitetssatsingen "Den gode barnehagen" viser at styreren har en svært viktig rolle i utviklings- og endringsarbeidet, og at slikt arbeid er av stor betydning for å opprettholde og utvikle barnehagens relasjonelle og pedagogiske kvalitet. Fylkesmannens egne erfaringer gjennom arbeidet med "Den gode barnehagen" viser at barnehagen trenger førskolelærere som har grunnleggende pedagogiske og didaktiske kunnskaper. Med tanke på dagens økte krav til faglighet i barnehagesektoren, registrer Fylkesmannen OECDs merknad om den lave andelen pedagogisk bemanning i norske barnehager sammenlignet med andre land i Europa.

##### *§ 18. Ledelse*

Departementet slår fast at styrerfunksjonen i dag kan sammenfattes i fire hovedoppgaver:

- lede pedagogisk virksomhet
- utøve personalansvar
- utføre administrative oppgaver
- samhandle med den kommunale barnehagemyndigheten

Kvalitetsgruppen understreker betydningen av å videreføre utdanningskravet. Departementet selv vektlegger i sin vurdering at styrer som personalleder må ha grunnleggende pedagogisk og didaktiske kunnskaper for å sørge for at alle de ansatte i barnehagen forstår hva som er virksomhetens mål og hvordan hver enkelt kan bidra med sin kunnskap og kompetanse.

Fylkesmannen støtter som utgangspunkt intensjonen i departementets alternativ B om å lovfeste kravet til en daglig leder som har førskolelærerkompetanse. For større barnehager mener vi likevel at dette lovfastsatte kravet bør nyanseres, fordi kompetanse knyttet til ledelse, personal og økonomi også vil være viktige forutsetninger for at barnehagedriften skal kunne utøves i tråd med lovens formål

*§ 19. Barnehagens øvrige personale*

Med utgangspunkt i at den nye loven skal styrke forutsetningene for at barnehagen kan gi barna omsorg og et godt pedagogisk tilbud, er regulering av et lovfestet kompetansekrav nødvendig. Fylkesmannen er enig i kvalitetsgruppens innspill om at departementets forslag til §§ 2 og 3 vil stille krav om nærværende voksne som har tid til å delta i barnas egen prosjekter, og som har god kunnskap om barns måter å kommunisere og samhandle på.


Fylkesmannen har erfart at en minimumsnorm kan fungere som en fast norm. De fleste av våre kommuner har ikke en kultur for å ha flere utdannede førskolelærere enn minimumsnormen. Dersom det ikke sentralt blir satt standarder for kompetansekrav og bemanning, kan imidlertid barnehageeier komme til å avvente at standarden blir satt av kommunen eller fylkesmannen.

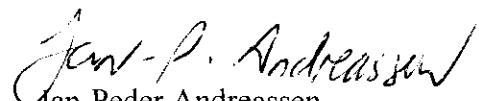
På denne bakgrunn støtter Fylkesmannen departementets alternativ 1) Videreføring av norm for antall barn per førskolelærer – alternativ A eller B.

*§ 21. Saksbehandlingsregler for opptak i barnehagen*

Fylkesmannen registrer at lovforslaget kommer senere. Vi vil be om at forholdet til forvaltningsloven generelt tas opp, derunder om private barnehager skal omfattes av loven.

Med hilsen

  
Vilgunn Gregusson  
1. st. fylkesmann

  
Jan-Peder Andreassen  
avdelingsdirektør