

Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Deres referanse:	Deres dato:	Saksnummer:	Vår saksbehandler:	Vår dato:
200900767	10.11.2009	2009/840	Bjørnulf Stokvik Bjornulf.Stokvik@hive.no	12.01.2010

Vedr. Høring - endringer i barnehageloven som følge av ny formålsbestemmelse

Viser til Høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet av 10.11.2009 om endringer av barnehageloven.

Innledning:

Barnehagens formålsbestemmelse har stått uendret fra 1983. Da Bondevik II-regjeringen reviderte barnehageloven i 2005, ble formålsparagrafen fortsatt stående uendret, mens innholdsparagrafen, § 2, ble en viktig fornyelse av barnehageloven og statusheving av barnehagen som samfunnsinstitusjon, i det barnehagens innhold ble fastlagt av Stortinget, ikke delegert til departementet som tidligere. Dessuten vedtok Stortinget en ny paragraf om barns rett til medvirkning, § 3.

Med regjeringsskiftet i 2005 ble barnehagesektoren flyttet til Kunnskapsdepartementet fra 01.01.2006. "*Ved å legge barnehagene inn under Kunnskapsdepartementets ansvarsområde har regjeringen også markert at barnehagene er en frivillig del av utdanningssystemet*" (Kunnskapsdepartementet, 2006: kap 1.2).

I Soria Moria- erklæringen, regjeringsplattformen, lovet regjeringen "*å gjennomgå den kristne formålsparagrafen i opplæringsloven*" (Stoltenbergregjeringen, 2005:47).

Imidlertid ønsket regjeringen etter tiltredelsen å se hele opplæringen, fra og med barnehagen, i sammenheng, også når det gjaldt formål og verdigrunnlag.

Etter en omfattende politisk behandling, med blant annet en offentlig utredning som fundament (NOU2007:6 Formål for framtida. Formål for barnehagen og opplæringen), vedtok Stortinget den 5. desember nye formålsparagrafer for barnehagene og opplæringsinstitusjonene.

Aktuelle problemstillinger for følgeendringene

Opplæringslovens og barnehagelovens formålsparagrafer angir hensikten for den totale virksomheten, men også grunnlaget for den, og de verdier virksomhetene bygger på.

Det er verdigrunnlaget for institusjonene som har medført de mest omdiskuterte og utfordrende problemstillingene både politisk, juridisk, og faglig - og i allmennheten, ikke bare i den aktuelle kulturelle og politiske kontekst, men gjennom de siste fire decennier, fra den første barnehageloven kom i 1975.

Høgskolen i Vestfold

Det er blant annet disse utfordringene som regjeringen, i følge Stortingsbehandlingen, skulle komme tilbake til når det gjelder barnehagelovens formålsparagraf, som ble vedtatt den 5. desember 2008, men som ikke har trådt i kraft i påvente av følgeendringer jfr. vedlegg 3 til Innst.O.nr.18 (2008-2009), (Familie- og kulturkomiteen, 2008:7).

Bostadutvalget ønsket å synliggjøre at i Norge er de grunnverdiene som utvalget foreslo, *"vokst fram i en kulturell kontekst preget av kristen og humanistisk tradisjon"* (Kunnskapsdepartementet, 2008:19)

I følge gjeldende rett, § 1 2. ledd skal barnehagen bidra til *"å gi barna en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier"*. Men det gis unntak for deler av formålsbestemmelsen, samt rett til å velge et utvidet formål, *"Eiere av private barnehager kan i vedtektene bestemme at andre ledd ikke skal gjelde. Private barnehager og barnehager eiet eller drevet av menigheter innen Den norske kirke kan i vedtektene fastsette særlige bestemmelser om livssynsformål."*

Et viktig spørsmål i denne høringsrunden er hvordan barnehageloven skal komme til rette med dette i lys av de vedtatte formuleringene, om liknende bestemmelse er påkrevet, eller også ønsket fra departementets side.

Det offentlige utvalget, Bostadutvalget, pekte også på andre bestemmelser enn verdigrunnlaget, i andre paragrafer i barnehageloven, som berøres av endringer i formålsparagrafen, noe også departementet viser til i sitt høringsnotat, s. 2.

Vår høringsuttalelse vil foruten å drøfte og kommentere forslag som vedrører verdigrunnlaget, også kommentere noen av disse spørsmålene. Det gjelder først og fremst deler av gjeldende lovs § 2, Barnehagens innhold, men også paragraf 3, Barns rett til medvirkning. Endringer i § 7 kommenteres også.

Stortingets behandling og vedtak

Stortinget viser i sin behandling av ny formålsparagraf til en avtale inngått mellom partiene den 6. november (Familie- og kulturkomiteen, 2008:3), og uttrykker at *"formålsbestemmelsene for barnehagen og opplæringen bygger på de samme premissene"*. Videre uttaler komiteen at *"læringen og danningen skal være forankret i vår verdimeslige kristne og humanistiske arv og kulturelle tradisjon. Ved samtidig å ta opp i seg verdiene i menneskerettighetene, vil formålet også være godt egnet for et moderne mangfoldig samfunn"*.

Komiteen viser til brev fra departementet v/ kunnskapsministeren datert 23. mai 2008, *"der statsråden opplyste at han planlegger å sende forslag til følgeendringer på høring høsten 2008 med behandling i Stortinget vårsesjonen 2009"*.

Komiteen avventer altså endringsforslaget og høringsrunden og departementets framlegg til følgeendringer etter dette – for den endelige behandlingen av barnehageloven.

Departementets løsning mht. unntak og rett til utvidet formålsbestemmelse

Departementet synes å ha funnet fram til en løsning i respekt for Stortinget, der den nye § 1 fastholdes uforandret samtidig som unntak i gjeldende rett videreføres i en ny form.

Departementet foreslår

"at gjeldende rett i all hovedsak videreføres, ved at det gis en adgang til å unnta seg fra henvisningen til "kristen og humanistisk arv og tradisjon" som innfallsvinkel til verdiene i ny formålsbestemmelse. På denne måten videreføres det en mulighet for den enkelte barnehage til å ha en innfallsvinkel til formålsparagrafens verdigrunnlag i samsvar med annen religiøs og filosofisk overbevisning. Det vil ikke være anledning til å unnta seg fra verdiene som nevnes i formålsbestemmelsen."

Departementets motivasjon for følgeendringer av bestemmelse vedr. verdigrunnlaget

Departementet søker i sitt forslag, slik vi ser det, å forene respekten for Stortingets vedtak på den ene siden og på den andre siden ønsket om å imøtekomme en sektor som er annerledes enn opplæringen for øvrig, med sitt store omfang av private barnehager, deriblant livssynsmessige forankrede og pedagogisk motiverte barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2009:5).

Departementet legger foreldres "rett til å velge private barnehager som er i samsvar med deres egne religiøse og filosofiske overbevisning", til grunn, uten at vi kan se at foreldre i realiteten har store valgmuligheter. Men prinsippet ivaretas.

Departementet legger imidlertid også til grunn et ønske både om mangfold når det gjelder barnehagesektoren, og stabile rammer, dvs. forutsigbarhet, for eierne. Forslaget til følgeendringer når det gjelder barnehagenes verdigrunnlag, med unntaksbestemmelse og rett til utvidet formålsbestemmelse, ses altså i høringsnotatet i lys av det som kan benevnes foreldreretten, og den reelle eiersituasjon i barnehagesektoren. "En videreføring av prinsippene i gjeldende rett på dette området vil bidra til at det fortsatt kan etableres nye barnehager som bidrar til et mangfoldig barnehagetilbud", (Kunnskapsdepartementet, 2009:5). Imidlertid vil prinsippene ivaretas i ny form.

"Departementet mener det er hensiktsmessig å foreslå en adgang til å unnta seg fra henvisningen til kristen og humanistisk arv og tradisjon som innfallsvinkel til verdiene i den "nye" formålsbestemmelsen."

Drofting:

Det argumenteres altså ut fra et hensiktsmessighets synspunkt. Nye uttrykk som "henvisning til" og "innfallsvinkel" nyttes for å tydeliggjøre hva unntaksbestemmelsen gjelder.

Og friheten "til å ha en innfallsvinkel til formålsparagrafens verdigrunnlag i samsvar med annen religiøs og filosofisk overbevisning," ivaretas på dette vis, iflg. departementet.

For verdiene gis det, som vist, ikke unntak

I følge forslaget kan det stilles en rekke spørsmål:

For det første spør vi om den nye formuleringen i formålsparagrafen, der det ikke lenger er tale om "å gi barna en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier", slik gjeldende rett lyder, men at

"barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverd og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettigheter",

nødvendigvis krever en unntaksbestemmelse, eller utvidede rettigheter.

Spørsmålet vårt motiveres ytterligere av det faktum at det ikke skal gis unntak for de verdier som er opplistet. Ut fra høringsnotatet er det uklart hvorvidt endringen er juridisk begrunnet

Med andre ord vil vi reise følgende spørsmål: krever hensynet til foreldre den endringen som foreslås? Spørsmålet er videre om formuleringene eller bestemmelsene vil endre realitetene i og med at verdiene skal være de samme, men begrunnelsene kan være ulike.

Vi vil også bemerke at ved at de øvrige formuleringene gjelder, altså "verdier som kommer til uttrykk i ulike livssyn og tradisjoner", kan det synes som man er redd for å nevne de tradisjoner som har vært, (og er), de dominerende i norsk kontekst, *kristen og humanistisk arv og tradisjon*.

Hva er begrunnelsen for at denne henvisningen ikke kunne stå? For i og med at kristendom også kan omfattes av "ulike religioner", kan unntaket synes unødvendig. Stortinget har imidlertid valgt å presisere den kontekstuelle virkelighet i det norske samfunnet.

Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse,

Høgskolen i Vestfold

likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene.

Det er verd å bemerke at når det gjelder opplæringen, gis det ikke unntak fra opplæringslovens tilsvarende bestemmelser. Opplæringen omfatter et enda større antall barn og foreldre enn de som gjør bruk av private barnehager.

Samfunnets behov, foreldreretten og barn rettigheter

Departementets løsning på livssynsutfordringene kan synes som et "Columbi egg" der både foreldres rett til livssynsmessig valg for sine barn og samfunnets behov for barnehageplasser forenes.

I følge både gjeldende rett og den vedtatte, men ennå ikke iverksatte formålsbestemmelse, heter det at barnehagens arbeid skal foregå i "*samarbeid og forståelse*" med barnas hjem, idet hjemmet og/eller barnas foresatte har det primære oppdragelsesmandat. Foreldreretten vektlegges. Men hva med barnets rettigheter på livssynsområdet. Det er et uavklart felt.

Barns rett, og religion/livssyn – et synspunkt

I følge FNs barnekonvensjon Art 29, sitert nedenfor, skal opplæringen iflg. pkt c, bl.a. ta sikte på "*å utvikle respekt for verdier i det land barnet bor*",

"Partene er enige om at barnets utdanning skal ta sikte på:

- a) å utvikle barnets personlighet, talenter og psykiske og fysiske evner så langt det er mulig*
- b) å utvikle respekt for menneskerettighetene og de grunnleggende friheter og for prinsippene nedfelt i De forente nasjoners pakt,*
- c) å utvikle respekt for barnets foreldre, dets egen kulturelle identitet, språk og verdier, for de nasjonale verdier i det land barnet bor, landet hvor han eller hun eventuelt kommer fra og for kulturer som er forskjellige fra barnets egen kultur,*
- d) å forberede barnet til et ansvarlig liv i et fritt samfunn i en ånd av forståelse, fred, toleranse, likestilling mellom kjønnene og vennskap mellom alle folkeslag, etniske, nasjonale og religiøse grupper og personer som tilhører urbefolkningen, e) å fremme respekten for det naturlige miljø", (FN, 1989).*

Riktignok fastholder følgeendringene de konkrete verdiene, men nettopp ved å svekke tilknytningen til navngitte tradisjoner, (*kristen og humanistisk arv og tradisjon*), som forslaget de facto gjør, skapes det heller ikke forståelse for eller kunnskap om de tradisjoner som verdiene både er forankret i og kan hente sin motivasjon fra i det norske samfunnet, hos barnet.

En mulig konsekvens av forslaget er nemlig at private barnehager, en ny §1 a, motivert fra foreldrenes rettigheter, skal kunne fortie den historiske og kulturelle forankring av felles verdier i samfunnet, eller i departementets ordbruk den "*tilknytning*", som de vedtatte verdiene har i det norske samfunnet. Det kan synes underlig med et slik valg når departementet anser barnehagen som en del av opplæringen og for øvrig vektlegger helhet og sammenheng, og ikke minst når Stortinget vektlegger en felles verdimessig forankring for dannelses- og læringsinstitusjonene i samfunnet der ulik tro og ulike livssyn møtes.

Spørsmålet er om departementet har vurdert hvorvidt endringen kan komme til å legitimere ulike former for praksis, der man ikke går på akkord med foreldrenes rettigheter, men går på akkord med barnets rettigheter iflg. artikkel 29, pkt. c. Også denne artikkelen i barnekonvensjonen er norsk lov etter 2003.

Departementets forslag kan tolkes som en undergraving av Stortingets ønske om å finne fram til formuleringer av et felles verdigrunnlag som både er tydelig på samfunnets historiske og kulturelle forankring (jfr. Bostadutvalgets motivasjon for forslaget deres, og Familie- og kulturkomiteens merknader), samtidig som det ivaretar utfordringene av menneskerettslig karakter, samt erkjennelsen av fellesmenneskelige verdier.

Høgskolen i Vestfold

Til kap. 5, og det materielle innhold i § 1 a:

Når departementet ser det som "hensiktsmessig" å fastsette en rett "til å unnta seg fra henvisningen til kristen og humanistisk arv og tradisjon som innfallsvinkel til verdigrunnlaget", ville en, ut fra departementets egen argumentasjon om foreldres valg, og at det videreføres "en mulighet for den enkelte barnehage til å ha en innfallsvinkel til formålsparagrafens verdigrunnlag i samsvar med annen religiøs og filosofisk overbevisning", kunne forvente at departementet i den foreslåtte tilleggsparagrafen fastsetter at barnehagen også må klargjøre det særskilte verdigrunnlaget barnehagen velger, og videre at dette også må framgå av en følgeendring i barnehagelovens § 7 pkt. b. Dette er imidlertid ikke foreslått av departementet.

Det ville, slik vi ser det, være i tråd med det menneskerettslige grunnlag som skal i varetas at det ble lovfestet enten i § 1 a eller i § 7 b at barnehagen ikke bare skal tydeliggjøre unntak eller utvidelse, men i vedtektene også klargjøre eget verdigrunnlag. Vi viser også til formålsparagrafens bestemmelse om samarbeid og forståelse med de foresatte, og videre de ansattes mulighet til en meningsfull dialog om disse spørsmålene i barnehagens hverdag.

Videre vil vi påpeke at nettopp fordi utdyping av formålsbestemmelsen vil bli gjort i en revisjon av rammeplanen som følge av lovrevisjonen (Kunnskapsdepartementet, 2009:8), er det angitte synspunkt viktig.

Til den formelle løsningen av tilleggsbestemmelser, § 1 a Særlige formål:

Når departementet velger den foreslåtte følgeendringen av ny formålsparagraf, altså å videreføre de angitte mulighetene til avvik fra den vedtatte formålsparagrafen, er det, slik vi ser det, den beste løsning både å fastholde den formålsparagraf som Stortinget har vedtatt, og å gi tilleggsbestemmelsene i en ny del §1 a

I tilleggsparagrafens andre ledd: "Private barnehager og barnehager eiet eller drevet av menigheter innen Den norske kirke kan i vedtektene fastsette særlige bestemmelser om tros- eller livssynsformål" bør ordet kan, (som står etter Den norske kirke), erstattes med skal. Begrunnelse er at foreldre må få vite hvilket livssynsmessig, pedagogisk og filosofisk grunnlag som barnehagen har som forankring, det være seg privat eller offentlig barnehage.

Andre følgeendringer

Til Kap.5.3 § 2, om innhold

Når Bondevik- II regjeringen valgte å videreføre barnehagelovens formålsbestemmelse uendret samtidig som den foreslo en omfattende innholdsparagraf, inneholdende elementer som naturlig hører hjemme i en formålsbestemmelse, er de forslagene til endringer som Kunnskapsdepartementet nå foreslår i innholdsparagrafen, § 2, rimelige følgeendringer av en ny formålsparagraf og tidligere innholdsparagraf.

Pedagogisk virksomhet

I følge høringsnotatet er det lagt vekt på å videreføre formuleringen i § 2 første ledd om at "barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet", og at barnehagens tradisjon skal videreføres. Departementets vurdering støttes.

Lek og læring

Videre vurderer vi at det er viktig å vektlegge barnehagens egenart. Vi ber om at loven er tydelig på dette og foreslår at følgende tekst som 2.ledd i § 2: *I sin pedagogiske virksomhet skal barnehagen ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur Barnehagen skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte aktiviteter. Barnehagen skal støtte barns nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær og gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter.*

Helsefremmende arbeid og sosial utjevning

Barnehagens ansvar knyttet til *helsefremmende arbeid og sosial utjevning* er sentralt i arbeidet med å følge opp Barnekonvensjonen og St.melding16; *Tidlig innsats for livslang læring. ...og ingen sto igjen.*

Høgskolen i Vestfold

Vi stiller oss likevel undrende til at temaene plasseres i innholdsparagrafen. Opplæringsloven har dette nedfelt i en egen paragraf.

Merknad:

I en revidert rammeplan bør departementet utdype det nye dannelsbegrepet som i loven erstatter oppdragelsesbegrepet, og som, i følge Ot.prp. nr. 47 (2007-2008), er et videre begrep enn oppdragelse (Kunnskapsdepartementet, 2008:28).

Imidlertid har en pedagogisk virksomhet og pedagogikk som fag, historisk sett, beskjeftiget seg med både oppdragelse og undervisning og de yrkesetiske utfordringer som ligger i disse oppgavene. Men selv om hverdagsordet oppdragelse erstattes og omfattes av begrepet danning, forsvinner ikke oppdragelsespraksisen og oppdragelsens etiske dilemmaer (Kolle, 2000; Skard, 2009).

Til Kap. 5. 4, § 3, om barns rett til medvirkning

Departementet påpeker at barns rett til medvirkning er med i den nye formålsbestemmelsen (Kunnskapsdepartementet, 2009:9). Medvirkning er et svært viktig prinsipp basert på artikkel 12 i FNs barnekonvensjon.

Barns rett til medvirkning § 3 i gjeldende rett er en paragraf som har hatt stor oppmerksomhet i barnehagesektoren siden paragrafen kom med barnehageloven av 2006. Myndighetene, og dermed barnehagene, har lagt betydelig vekt på dette området ved implementeringen av den reviderte rammeplanen (Østrem, et al., 2009:101, 127, 178, 196). Vi vurderer derfor at det er behov for å videreføre dagens § 3.

Til Kap. 5.5 § 7 fjerde ledd, bokstav b

Dersom det ikke skal fremgå av § 1 a hvilken verdimessig innfallsvinkel til verdiene, eller forankring, barnehagen skal ha, bortsett fra de konkrete verdier, bør det i alle fall i bestemmelsen om barnehageeier og vedtektene fastsettes i vedtektene at eier har ansvar for å klargjøre innfallsvinkelen til barnehagens verdier.

Dette er etter vår mening "*opplysninger av betydning for foreldrenes/de foresattes forhold til barnehagen*" for å bruke paragrafens egen formulering, ikke minst viktig i et menneskerettslig perspektiv, som tidligere påpekt i høringsuttalelsen.

Verdikonflikter oppheves ikke i opplærings praktiske hverdag ved endringer som den foreslåtte. Men noen konflikter vil, kan hende, synes bilagt ved denne løsningen. På den annen side kan lovbestemmelser også være veivisere i uveisomt terreng, slik Stortingets formuleringer, uten det foreslåtte unntak, i beste fall, kan fungere.

Kilder

- Familie- og kulturkomiteen (2008). Innst. O. nr. 18, from <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Odelstinget/2008-2009/inno-200809-018.pdf>
- FN (1989, 03.01.2010). FNs konvensjon om barns rettigheter, from <http://www.lovdata.no/all/tl-19990521-030-068.html#A29>
- Kolle, T. (2000). *Ordene som ble borte: et historisk og feministisk perspektiv på Åse Gruda Skardsbøker om barneoppdragelse*. [Halden]: Høgskolen i Østfold.
- Kunnskapsdepartementet (2006). *Tidlig innsats for livslang læring. ...og ingen sto igjen*. Oslo: Departementet. (St. meld. nr 16(2006-2007))
- Kunnskapsdepartementet (2008). *Ot.prp. nr. 47(2007-2008) Om lov om endringer i barnehageloven (Om formålet med barnehagen)*.
- Kunnskapsdepartementet (2009, 03.01.2010). Høring – endringer i barnehageloven som følge av ny formålsbestemmelse, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/horing-endringer-i-barnehageloven-som-f.html?id=586674>
- Skard, Å. G. (2009). *Ungene våre*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Stoltenbergregjeringen (2005). Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09, from http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2005/soria-moria-erklaringen.html?id=438515

Høgskolen i Vestfold

Østrem, S., Bjar, H., Hogsnes, H. D., Jansen, T. T., Nordtømme, S., & Tholin, K. R. (2009). *Alle teller mer: En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart*. Tønsberg: Høgskolen i Vestfold.

Med vennlig hilsen



Petter Aasen
rektor



Bjørnulf Stokvik
studiedirektør