

Sakspapir

Endringer i barnehageloven - høringssvar fra Ålesund kommune

Dokumentinformasjon:

Saksbehandler: Astrid Ous Larsen Tlf: 70 16 28 18 E-post: postmottak@alesund.kommune.no	ArkivsakID: 12/125 JournalID: 2015000178
--	---

Behandling:

Saksnr: 011/15	Utvalg: Komité for kultur og oppvekst	Dato: 19.01.2015
-------------------	--	---------------------

Rådmannens innstilling:

Ålesund kommune gir ikke sin tilslutning til de forslåtte endringene i barnehagelovens § 9.

Ålesund kommune gir ikke sin tilslutning til de foreslåtte endringene i barnehageloven § 2, første og sjuende ledd.

Ålesund kommune gir sin tilslutning til de foreslåtte endringene i barnehagelovens §§ 17, 18 og 24.

Bakgrunn:

Det kongelige kunnskapsdepartement sendte i november 2014 ut forslag til endringer i barnehageloven og tilhørende forskrifter.

Følgende endringer foreslås av departementet:

- Gi fylkesmannen mulighet til å føre tilsyn med barnehager.
- Presisering av barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering.
- Begrepet «barnehagelærer» erstatter begrepet «førskolelærer».

STATLIG TILSYN MED BARNEHAGENE.

I sin Sundvollen-plattform fremkommer det at Solberg-regjeringen ønsker et uavhengig tilsyn med barnehagen. Dette uavhengige tilsynet ønsker regjeringen at Fylkesmannen skal utøve.

Lovforslaget innebærer at kommunen beholder sin hjemmel til å føre tilsyn med både kommunale og ikke-kommunale barnehager, men at Fylkesmannen i særlige tilfeller også kan føre tilsyn direkte med barnehagene. Fylkesmannen beholder sin hjemmel til å føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet.

Barnehageloven med tilhørende forskrifter skal sikre at barnet får tilbud av høy kvalitet, uavhengig av hvilken barnehage barnet går i. Loven stiller krav til både innhold og organisering av barnehagetilbudet. Gjennom dagens lov har likevel barn og foreldre få

individuelle rettigheter og dermed få formelle muligheter til å forfølge et eventuelt mangelfullt eller uforsvarlig barnehagetilbud. Forslaget om å gi Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med barnehagene vil etter departementets vurdering gi barn og foreldre et bedre rettsvern. Foreldre vil gjennom forslaget kunne henvende seg til en uavhengig instans dersom de mener kommunen ikke ivaretar sine oppgaver, eller de har behov for informasjon om sine rettigheter. Dersom kommunen som barnehagemyndighet ikke har vært involvert i saker hvor Fylkesmannen anmodes om tilsyn, skal kommunen gis anledning til å undersøke saken og få mulighet til selv å rette opp forholdene før statlig tilsyn iverksettes.

Departementet mener at kommunene fortsatt skal beholde sin hjemmel til å føre tilsyn med barnehagene. Dette for at kommunene ikke skal miste verdifull kompetanse, slik at kommunens rolle som barnehagemyndighet blir vanskeligere å ivareta. Kommunens tilsynsansvar sikrer nødvendig kunnskap om og kontakt med barnehagene i kommunen, noe som er avgjørende for utøvelsen av andre myndighetsoppgaver.

Kommunens tilsyn med barnehagen er i dag regulert i barnehageloven § 16 og fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er regulert i barnehageloven § 9. Forslaget om å gi Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med barnehagene vil begrense seg til særlige tilfeller. Departementet ønsker innspill på hvordan det nærmere innholdet i «særlige tilfeller» kan avgrenses og konkretiseres.

Departementets forslag til ny lovtekst:

Ny § 9 skal lyde:

§ 9 Statlig tilsyn.

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter § 8, kapittel IV og V.

Reglene i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10A gjelder for tilsynsvirksomhet etter første ledd.

Fylkesmannen kan i særlige tilfeller føre tilsyn med at den enkelte barnehage blir drevet i samsvar med denne loven med forskrifter. Fylkesmannen kan gi pålegg til barnehageeier om å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene som retter seg mot barnehagen. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdene ikke lar seg rette, kan Fylkesmannen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten.

Dersom Fylkesmannen i sitt tilsyn etter tredje ledd avdekker brudd på barnehageloven § 14a, vil Fylkesmannen kunne anvende de økonomiske virkemidlene som følger av § 16a.

Vedtak om retting, stenging eller bruk av økonomiske reaksjonsmidler kan påklages til Utdanningsdirektoratet.

Fylkesmannen har ett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehage lokaler i den utstrekning dette er nødvendig for å utføre tilsynet etter første og tredje ledd.

Ny § 9a skal lyde:

§ 9a Statlig råd og veiledning.

Fylkesmannen skal gi råd og veiledning til kommuner og barnehageeiere om barnehageloven med forskrifter.

Ny § 9b skal lyde:

§ 9b Særlige regler om klageinstans. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av kommunen etter lovens §§ 10, 11, 16, 17 og 18 og der det følger av forskrift gitt i medhold av denne lov.

PRESISERING AV LOVHJEMMEL FOR BARNEHAGENS ARBEID MED DOKUMENTASJON OG VURDERING.

Det følger av Rammeplan for barnehagen, side 53, at: « *Barnehagen er en pedagogisk virksomhet som skal planlegges, dokumenteres og vurderes*»

Å dokumentere er å synliggjøre barnehagens innhold og arbeidsmåter, voksenrollen, barnas trivsel, læringsprosesser og utvikling. Dette skal gi grunnlag for refleksjon over og vurdering av den pedagogiske virksomheten. Det gir også et grunnlag for å følge med på barnas trivsel i hverdagen, samt å kunne oppdage og følge opp barn med særlige behov.

Dokumentasjon og vurdering er ikke spesifikt nevnt i barnehageloven, men i Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Behandling av personopplysninger nevnes heller ikke spesifikt, noe som til tider har ført til usikkerhet i sektoren. Ut fra hensynet til barna og deres foreldres personvern er det avgjørende at barnehagene vet hvordan de skal behandle opplysninger som kan knyttes til enkeltbarn. Departementet ser at det er behov for å presisere dagens barnehagelov, slik at det gis klarere hjemmel til å behandle de opplysninger som er nødvendige i arbeidet med dokumentasjon og vurdering, herunder informasjon om det enkelte barns interesser, erfaringer, trivsel, utvikling og læring. Departementet legger til at en tydeliggjøring av regelverket ikke skal føre til økt arbeidsbyrde for den enkelte barnehage.

Departementet vurderer at dokumentasjon og vurdering er viktig og nødvendig for å oppfylle barnehagens pedagogiske mandat, og for å legge til rette for best mulig trivsel, utvikling og læring blant barna i barnehagen. For behandling av personopplysninger som barnehagen trenger for å oppfylle barnehagens mandat, trenger barnehagen ikke verken å innhente foreldrenes samtykke eller å søke konsesjon fra datatilsynet. Det presiseres imidlertid at foreldrene alltid skal gjøres kjent med og involveres i, hva som dokumenteres om deres barn.

Arbeid med språk som grunnlag for å skape et godt språkmiljø, for å gi tilpasset språkstimulering til alle, er en sentral del av barnehagens arbeid med tidlig innsats. Dette presiseres av departementet i høringsnotatet. I Sundvolden-plattformen heter det at barnehagen skal «*gi nødvendig hjelp til barn som har svake språkferdigheter*». For å sikre god oppfølging av alle barn er det grunnleggende å sette klare rammer for barnehagens arbeid med barns språkutvikling innenfor det helhetlige pedagogiske arbeidet med dokumentasjon og vurdering. Departementet mener at når arbeidet med å støtte barns utvikling av språk er en av barnehagens kjerneoppgaver og plikter, vil også forsvarlige metoder, herunder nødvendig kartlegging, være innenfor grensene for hva som er lovlig behandling av personopplysninger etter barnehageloven uten å måtte innhente samtykke.

Departementet foreslår endringer i barnehageloven § 2, første og sjuende ledd (endringer i kursiv):

Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet. *Barnehagens pedagogiske arbeid skal dokumenteres og vurderes for å sikre at tilbudet er tilrettelagt barnegruppen og det enkelte barn. Barnehagen kan behandle de opplysninger som er nødvendige for å gi det enkelte barn et tilrettelagt pedagogisk tilbud i tråd med barnehageloven og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen).*

Departementet fastsetter barnehagens innhold og oppgaver i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen).

ENDRINGER SOM FØLGE AV FORSKRIFT OM RAMMEPLAN FOR BARNEHAGELÆRERUTDANNING.

Kunnskapsdepartementet fastsatte forskrift av 2. juni 2012 nr. 475, ny rammeplan for barnehagelærerutdanning. Det følger av denne forskrift at de studenter som startet denne utdanningen høsten 2012, får tittel barnehagelærer etter endt utdanning. Barnehageloven med forskrifter bruker begrepene «førskolelærer» og «førskolelærerutdanning». Det er av den grunn nødvendig med endringer i barnehageloven for å harmonere begrepsbruken med forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanningen.

Departementets forslag til endringer i barnehageloven §§ 17, 18 og 24 (endringene i kursiv):

§ 17 andre ledd skal lyde:

Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning *som barnehagelærer* eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.

§ 18 første og andre ledd skal lyde:

Pedagogiske ledere må ha utdanning *som barnehagelærer*.

Likeverdig med *barnehagelærerutdanning* er en annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

§ 24 første ledd skal lyde:

Barnehagens eier plikter å stille barnehagen til disposisjon for øvingsopplæring for studenter som tar *barnehagelærerutdanning*.

Endring i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver:

Pkt. 5.5 første setning skal lyde:

Etter barnehageloven § 24 har barnehageeiere plikt til å stille barnehagen til disposisjon for øvingsopplæring av studenter som tar *barnehagelærerutdanning*.

Forslag til endring i forskrift om familiebarnehager:

§ 1 første ledd skal lyde: Forskriftens formål er å gi særskilte regler for godkjenning av familiebarnehager og en norm for pedagogisk bemanning i familiebarnehagene. En familiebarnehage er en barnehageform der barna får tilbud i private hjem. Assistentene i familiebarnehagen skal motta veiledning av en *barnehagelærer*. Ut over de særskilte regler som gis i denne forskrift, gjelder de bestemmelser som er fastsatt i eller med hjemmel i barnehageloven.

§ 5 skal lyde:

I familiebarnehager skal det gis pedagogisk veiledning til assistenten i det enkelte hjem i barnehagens åpningstid. Den pedagogiske veiledningen skal gis av utdannet *barnehagelærer*. Likeverdig med *barnehagelærerutdanning* er annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

§ 6 første ledd skal lyde:

I en familiebarnehage kan det maksimalt være 30 barn per *barnehagelærer* som gir pedagogisk veiledning.

Vurdering:

Kommunen har i dag tilsynsmyndighet overfor både kommunale og ikke-kommunale barnehager etter barnehagelovens § 16. Kommunen kan pålegge retting av forhold som avdekkes gjennom tilsyn, og kan også vedta stenging og anvendelse av økonomiske sanksjonsmidler. Vedtak om retting, stenging eller bruk av økonomiske sanksjonsmidler kan påklages av den enkelte barnehage til fylkesmannen. Fylkesmannen har i dag ikke hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage, men skal etter barnehagelovens § 9 føre tilsyn med kommunens utøvelse av sin barnehagemyndighet. Dvs. at fylkesmannen skal føre tilsyn med hvordan kommunen utøver sin myndighet, herunder tilsynsmyndigheten.

Departementet foreslår nå at fylkesmannen skal gis hjemmel til å foreta tilsyn med den enkelte barnehage i særlige tilfeller, samtidig som kommunen skal beholde sin tilsynsmyndighet som før. Det legges med andre ord opp til at både kommunen og fylkesmannen skal ha tilsynsmyndighet på samme område. Begrunnelsen for dette er at en uavhengig instans som fylkesmannen kan gi økt tillit og legitimitet til tilsynsordningen.

Rådmannen er uenig i dette forslaget av flere grunner. For det første er forslaget forvaltningsmessig uryddig ved at to instanser gis tilsynsmyndighet på samme område. Forslag til lovtekst bruker dessuten begrepet «i særlige tilfeller», noe som er et svært lite presist og erfaringsmessig vil gi rom for fremtidig tolkning.

For det andre er forslaget lite prinsipielt. I høringsnotatet legges det opp til en problematisering av kommunens to roller som barnehageeier og tilsynsmyndighet. Rådmannen har ingen motforestillinger mot at denne debatten reises, men opplever departementets forslag som en dårlig løsning på det prinsipielle spørsmålet som reises. Dersom departementet finner det prinsipielt uheldig at kommunen har begge disse rollene, så bør departementet vurdere å overføre tilsynsmyndigheten i sin helhet til fylkesmannen. For Ålesund kommunes vedkommende er det heller ikke noe argument at vi vil miste kompetanse dersom vi mister tilsynsmyndigheten. Kommunen er uansett stor nok til at vi må beholde egen kompetanse på barnehagedrift og regelverk.

Det er også viktig å være oppmerksom på at kommunen på flere områder har roller både som aktør og kontrollør. Dette er ikke unikt for barnehageområdet.

Rådmannen tilrår derfor at Ålesund kommunen ikke slutter seg til dette forslaget.

I forslag til presisering av lovhjemmel for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering, problematiserer departementet barnehagens behandling av personlige opplysninger og foreldrenes rett til innsyn og informasjon om de opplysninger som er registrert. Departementet konkluderer med at de opplysningene som barnehagen samler ikke er av en slik art at de krever konsesjon fra Datatilsynet. Det presiseres likevel at opplysningene skal håndteres etter personvernloven.

Departementet mener at arbeid med dokumentasjon og vurdering ofte knyttes til begrepet språkkartlegging og understreker at arbeid med språk er en av flere av barnehagens oppgaver som skal følges opp gjennom dokumentasjon og vurdering. For å sikre god oppfølging av alle barn, ønsker departementet å sette klare rammer for barnehagens arbeid med barnas språkutvikling. Hvilke klare rammer departementet ønsker å sette sier ikke høringsnotatet noe om.

Det er viktig å merke seg at barnehagen skal i samarbeid med barnas hjem, ivareta barnas behov for omsorg og lek og fremme læring og danning. For å kunne ivareta dette, må personalet observere, dokumentere og vurdere barna, samarbeidet med barnas hjem og sitt eget arbeid. Til dette trengs ingen konsesjon fra datatilsynet, men barnehageeiere og barnehagepersonale som har kjennskap til hvilke opplysninger de kan innhente, uten at foreldrene behøver å gi sitt samtykke. Hvis barnehagene blir pålagt å kartlegge for eksempel barnas språkutvikling, eller med utgangspunkt i observasjoner, dokumentasjon og vurderinger anbefaler foreldrene at barnet kartlegges, er Ålesund kommune av den oppfatning at de i forkant skal innhente foreldrenes samtykke.

Barnehagen som pedagogisk virksomhet har sin egenart og sine tradisjoner som må tas vare på. Anerkjennelse av barndommens egenverdi står sentralt i denne tradisjonen. Den helhetlige og integrerte tilnærmingen som karakteriserer barnehagens virksomhet, ivaretas i formålet gjennom begrepene omsorg, lek, læring og danning. Arbeid med språk kan av den grunn ikke sees isolert fra barnehagens andre oppgaver. Arbeid med sosial kompetanse og barnehagen som kulturarena må sees i sammenheng med arbeidet med omsorg, lek, læring, danning og språklig kompetanse.

Barnehagen skal styrke barns læring i formelle og uformelle læringssituasjoner. De formelle læringssituasjonene er planlagt og ledet av personalet. Uformelle læringssituasjoner er knyttet til hverdagsaktiviteter og her-og-nå-situasjoner, i lek, i danning og i annen samhandling. Det er ikke hensiktsmessig å trekke et klart skille mellom formelle og uformelle læringssituasjoner, da begge har en pedagogisk hensikt.

Rådmannen foreslår derfor at Ålesund kommune ikke slutter seg til dette forslaget.

De endringer som er foreslått i barnehageloven §§ 17, 18 og 24 er endringer som kommer som en naturlig del av at ny rammeplan for barnehagelærerutdanningen tok til å gjelde høsten 2012.

Økonomiske konsekvenser:

Ingen.

Juridiske konsekvenser:

Ingen.

Andre driftsmessige eller organisatoriske konsekvenser:

Konklusjon med begrunnelse:

Ålesund kommune slutter seg ikke til forslaget om endringer i barnehagelovens § 9. Forslaget er lite prinsipielt og presist og vil gi rom for fremtidig tolkning.

Ålesund kommune slutter seg ikke til forslaget til endringer i barnehageloven § 2, første og sjuende ledd.

Barnehagens samfunnsmandat sier at: «*Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.*»

Med bakgrunn i samfunnsmandatet mener Ålesund kommune at foreldrene uansett skal gi sin tillatelse hvis barn i barnehagen skal kartlegges.

Ålesund kommune gir sin tilslutning til de foreslåtte endringene i barnehagelovens §§ 17, 18 og 24. Disse endringene kommer som et resultat av endringer i rammeplan for barnehagelærerutdanningen. Naturlige endringer som også er viktig for ikke å skape begrepsforvirring.

Ronny Frekhaug
konst. rådmann

Utrykte dokumenter i saken:

Høringsnotat om endringer i barnehageloven – endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer.html?id=1976>