

# ARENDALE KOMMUNE

## Saksfremlegg

Referanse: 2014/46 / 2  
Ordningsverdi: A10

Vår saksbehandler  
Gunn Alice D Andersen, tlf 37013622

### Saksgang:

Pol. saksnr.	Politisk utvalg	Møtedato
	Formannskapet	

## Høringsuttalelse vedrørende forslag om endringer i barnehageloven.

### Rådmannens forslag til vedtak:

Arendal formannskap avgir følgende høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementets høringsnotat vedrørende forslag om endringer i barnehageloven datert 17.11.2014 med høringsfrist 19.01.2015.

1. Arendal kommune er inneforstått med at fylkesmannen trenger hjemmel til å føre tilsyn med barnehager i særlige tilfeller, for eksempel i tilfeller der kommunens habilitet er omtvistet, og støtter dette forslaget.
2. Arendal kommune støtter forslaget til endring i barnehageloven § 2 som skjerper kravet til dokumentasjon og vurdering, og at valg av metoder og verktøy gjøres i samarbeid med eier og pedagogisk personale i barnehagen.
3. Arendal kommune støtter forslaget om at *barnehagelærer* erstatter betegnelsen førskolelærer i barnehageloven.

### Vedlegg

Vedlegg:

- 1 Høringsbrev - forslag til endringer i barnehageloven og tilhørende forskrift.
- 2 Høringsnotat om endringer i barnehageloven.

### Bakgrunn / Saksfremstilling:

Kunnskapsdepartementet sendte den 18. november 2014 ut på høring forslag til endringer i barnehageloven og tilhørende forskrifter. Høringsfristen, som er svært knapp, er satt til 19. januar 2015. Dermed blir bystyrebehandling i januar for seint.

I høringsnotat foreslår departementet følgende endringer, med sikte på ikrafttredelse 1. august 2015:

1. Gi Fylkesmannen mulighet til å føre tilsyn med barnehager, avklaring av Fylkesmannens hjemmel til å føre tilsyn med kommunens bruk av økonomiske reaksjonsmidler og endring av bestemmelsene om Fylkesmannens tilsyn med kommunen som følge av føringene i Meld. St. nr. 7 (2009-2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*. Departementet foreslår å innføre et uavhengig tilsyn med barnehagene, ved å gi fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med enkeltbarnehager.
2. Presisering av barnehagens adgang til å arbeide med dokumentasjon og vurdering.

3. På bakgrunn av ny forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanningen erstattes begrepet *førskolelærer* med begrepet *barnehagelærer*.

Rådmannen støtter Kunnskapsdepartementets forslag med de merknader som framkommer i saksfremstillingen.

1. Forslaget innebærer ikke noen innskrenking av kommunens rolle som barnehagemyndighet, og tilsynsansvaret ligger fortsatt hos kommunen som kjenner de lokale forholdene i barnehagesektoren godt. Forslaget om å gi Fylkesmannen mulighet til å foreta tilsyn med enkeltbarnehager i *særlige tilfeller* er positivt, og det vil dekke problemstillinger knyttet til inhabilitet og uavhengig tilsyn.
2. Rådmannen mener det er positivt at krav til dokumentasjon og vurdering skal forankres i barnehagelovens § 2, men at det vil være avgjørende at det foreligger en presisering av hva som skal dokumenteres og vurderes. Det må skilles mellom krav til dokumentasjon og vurdering av pedagogisk praksis og krav til dokumentasjon og vurdering knyttet til enkeltbarn. Barn som trenger særskilt hjelp og støtte må følges opp spesifikt og i samhandling med aktuelle hjelpeinstanser. Nødvendig dokumentasjon og vurdering knyttet til spesifikke problemstillinger må ivaretas i et eget system i tillegg til det generelle som gjøres gjeldene for hele barnehagen. Dette for å ivareta personvernet til barn og foreldre. Det er positivt og viktig at det settes søkelys på barnas personvern i arbeidet med ny barnehagelov
3. Rådmannen har ingen motforestillinger på forslaget om at begrepet «barnehagelærer» erstatter begrepet «førskolelærer» i lovteksten som følge av ny rammeplan for barnehagelærerutdanningen.

## Vurderinger:

### Innføring av et uavhengig tilsyn med barnehagene – statlig tilsyn med barnehagene

#### Departementets forslag og kommentarer

Høringsforslaget går ut på å utvide fylkesmannens tilsynshjemmel til også å kunne føre tilsyn med den enkelte barnehage/barnehageeier i tillegg til å føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Barnehageloven § 16 regulerer kommunenes tilsyn med barnehagene og bestemmelsen fastslår at det er kommunene som er tilsynsmyndighet overfor barnehagene i kommunen, mens fylkesmannens tilsyn med kommunene som barnehagemyndighet reguleres av barnehageloven § 9.

I regjeringens Solbergs politiske plattform framkom det et krav om et mer uavhengig tilsyn, og departementet mener at dette høringsforslaget imøtekommer dette kravet.

Fylkesmannen anses som et uavhengig ledd - samtidig som tilsynsansvaret fortsatt skal ligge hos kommunen, altså organisert som i dag. Kommunene skal fortsatt ha hovedansvaret for tilsynet med barnehagene, og det innebærer at kommunen må ha nødvendig og tilstrekkelig barnehagefaglig, juridisk og økonomisk kompetanse. Forslaget er at fylkesmannens tilsynsrolle overfor barnehagene vil være sekundær og begrense seg til *særlige tilfeller*.

Når det gjelder reaksjoner ved lovbrudd i barnehagene mener departementet at det er nødvendig at fylkesmannen har de samme sanksjonsmulighetene som kommunene har i sine tilsyn som barnehagemyndighet, dvs kunne vedta tidsbegrenset eller varig stenging dersom nærmere angitte vilkår er oppfylt, samt anvende de økonomiske reaksjonsmidlene som følger av § 16a.

Ny § 9 skiller også mellom tilsyn, veiledning og klagebehandling. Gjeldende rett etter barnehageloven § 9 gir fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgavene den som barnehagemyndighet er pålagt etter loven. Tilsynets innhold og metode er ikke regulert gjennom barnehageloven. Fylkesmannens sanksjonsmulighet er ikke regulert i barnehageloven, men i kommuneloven kapittel 10 A. I tillegg til å hjemle fylkesmannens tilsyn, følger det av § 9 at fylkesmannen er veilednings- og klageinstans. Videre gir bestemmelsen fylkesmannen rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning det er nødvendig for å ivareta fylkesmannens oppgaver. Departementet mener dagens barnehagelov er noe uklar når det gjelder angivelsen av om lovplikten knytter seg til kommunen eller barnehageeier. Det foreslås at fylkesmannens veiledningsrolle inntas i egen bestemmelse, det samme gjelder fylkesmannens rolle som klageinstans.

Departementets forslag til ny § 9:

#### *Ny § 9 Statlig tilsyn*

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

*Reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10 A 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 strid med de bestemmelsene som retter seg mot barnehagen. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet 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 reaksjonsmidlene som følger av § 16a.*

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

*Fylkesmannen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler 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.*

#### **Rådmannens vurdering.**

Forslaget om å gi Fylkesmannen mulighet til å føre tilsyn med barnehager er positivt, i og med forslaget dekker problemstillinger knyttet til inhabilitet og uavhengig tilsyn. Høringsforslaget innebærer at kommunen fortsatt innehar rollen som lokal barnehagemyndighet. Forslaget innebærer ikke noen innskrenking av kommunens rolle som barnehagemyndighet, og tilsynsansvaret vil fortsatt ligge hos kommunen. Tilsynet gir verdifull kunnskap om sektoren generelt, og er et viktig styringsverktøy for kommunen som lokal barnehagemyndighet.

Kommunene kjenner de lokale forholdene godt og har gode forutsetninger for å vurdere hva som er best for barnehagene i deres kommune.

At Fylkesmannen vil kunne føre uavhengige tilsyn med enkeltbarnehager betyr ikke at kommunen får reduserte oppgaver og behovet for ressurser til tilsyn vil være tilsvarende som i dag.

Fylkesmannens tilsynsrolle bør være *sekundær* og begrense seg til *særlige tilfeller* som kan være:

- tilfeller hvor kommunen har kontrollert det aktuelle forholdet gjennom tilsyn, men hvor forholdene likevel ikke er rettet opp.
- tilfeller der kommunen ikke har iverksatt tilsyn med barnehagen og hvor Fylkesmannen mener tilsyn er nødvendig
- tilfeller der kommunens vedtak opprettholder brudd på lovverk
- tilfeller der kommunens vedtak har åpenbare feil/mangler
- tilfeller der man ut fra habilitetshensyn vil kunne ønske en uavhengig avklaring

- tilfeller der fylkesmannen ved tilsyn med kommunene avdekker lovbrudd som oppdages i den enkelte barnehage, og som knytter seg til eierpliktene

Når det gjelder forslaget om å skille mellom tilsyn, veiledning og klagebehandling i ny § 9, § 9a og § 9b innebærer dette en rydding i dagens ordning, det blir mer oversiktlig og markerer bedre forskjellen mellom om de ulike rollene i tilsynet.

## **Forslag om presisering av lovhjemmel for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering.**

### **Departementets forslag og kommentarer**

Det følger av rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, som er en forskrift til barnehageloven, at «*barnehagen er en pedagogisk virksomhet som skal planlegges, dokumenteres og vurderes.*»

Det betyr at barnehagepersonalet skal fortløpende observere og vurdere det enkelte barns og barnegruppens trivsel og utvikling i barnehagen. Barnehagepersonalet skal følge med på barns trivsel, støtte dem i å utvikle gode relasjoner og tilrettelegge for et stimulerende pedagogisk miljø i tråd med barns interesser, kunnskaper og ferdigheter. Videre er observasjon og vurdering viktig for å få kunnskap om hvordan barnet opplever barnehagens innhold og aktiviteter.

For å drive en pedagogisk praksis i tråd med barnehageloven og rammeplanen, må personalet jevnlig vurdere eget arbeid. De ansatte i barnehagen skal sammen kunne reflektere over den pedagogiske praksisen, og arbeide for at pedagogiske prosesser og aktiviteter og barnehagens organisasjon, struktur og innhold utvikler seg på en måte som er nødvendig for at hvert barn skal få gode utviklingsmuligheter. Det må foreligge et felles utgangspunkt som alle har tilgang til og som danner grunnlaget for å planlegge det videre arbeidet. Å dokumentere er å synliggjøre barnehagens innhold og arbeidsmåter, voksenrollen, og barnas trivsel, læringsprosesser og utvikling.

Ut fra hensynet til barnas og deres foreldres personvern er det avgjørende at barnehagene vet hvordan de skal behandle opplysninger som kan knyttes til enkeltbarn. Utilstrekkelige eller manglende rutiner for behandling av dokumentasjon er en risiko for personvernet.

Grunnkravene for behandling av personopplysninger angis i Personopplysningslovens § 11.

Av bestemmelsens bokstav a) følger det at personopplysninger kun kan behandles dersom de nærmere fastsatte vilkårene i §§ 8 og 9 er oppfylt. Departementet finner at behandling er nødvendig etter nødvendighetsgrunnene i overnevnte paragrafer.

Det er *formålet* med barnehagens behandling av personopplysninger som blir avgjørende for hvilke personopplysninger barnehagene kan behandle med barnehageloven som behandlingsgrunnlag. Formålet vil samtidig trekke opp grensene for når man er utenfor loven som behandlingsgrunnlag og derfor må innhente samtykke. Formålet med barnehagens behandling av personopplysninger må være å tilrettelegge for et individuelt tilpasset barnehagetilbud for det enkelte barn, i tråd med lov og rammeplan. De opplysninger en barnehage trenger for å kunne gi barna et individuelt tilpasset barnehagetilbud, er derfor innenfor grensene for hva som er lovlig behandling av personopplysninger etter barnehageloven, uten å måtte innhente samtykke.

Det er altså et skille mellom behandling av personopplysninger som er nødvendige for å oppfylle de plikter og oppgaver som barnehagene har etter barnehageloven, og på den andre side behandling av personopplysninger som innhentes for andre formål enn de som følger av barnehageloven.

Departementet registrerer at det er en usikkerhet i sektoren om hvorvidt bruk av kartleggingsverktøy kun kan skje etter samtykke fra foreldre, og mener at det er klare svakheter dersom det framkommer krav om samtykke som kan hindre barnehagen i å gjennomføre sitt pedagogiske arbeid med å støtte barns utvikling av språk. Foreldre skal likevel alltid involveres og gjøres kjent med hva som blir dokumentert om deres barn.

Departementet vil videre presisere at barnehagen alltid vil måtte innhente samtykke ved overføring av personopplysninger fra barnehagen til andre instanser.

Departementet mener at det er fremkommet behov for å tydeliggjøre hjemmelen for barnehagens arbeid med nettopp dokumentasjon og vurdering, og høringsforslaget innebærer en tydeliggjøring av hjemmelen for barnehagens arbeid på dette feltet. Det foreslås å løfte forpliktelsen fra rammeplanen til

innholdsbestemmelsen i barnehagelovens § 2, der det også foreslås å ta inn barnehagens behandling av personopplysninger, som per i dag ikke er omtalt i regelverket.

Departementet legger i utgangspunktet til grunn at en tydeliggjøring av regelverket ikke skal føre til økt arbeidsbyrde for den enkelte barnehage.

Forslaget innebærer ingen materielle endringer når det gjelder krav til dokumentasjon og vurdering.

Departementets forslag til ny § 2:

Departementet foreslår at barnehageloven § 2 skal lyde (endringer *kursivert*):

§ 2. Barnehagens innhold

***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. Barnehagene 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).***

*Barnehagen skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter.*

*Barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur.*

*Barnehagen skal formidle verdier og kultur, gi rom for barns egen kulturskaping og bidra til at alle barn får oppleve glede og mestring i et sosialt og kulturelt fellesskap.*

*Barnehagen skal støtte barns nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær og gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter.*

*Barnehagen skal ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller.*

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

*Barnehagens eier kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold.*

*Med utgangspunkt i rammeplan for barnehagen skal samarbeidsutvalget for hver barnehage fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten.*

### **Rådmannens vurdering**

At krav til dokumentasjon og vurdering nå foreslås forankret i barnehagelovens § 2 er svært positivt, men det er avgjørende at en presisering av hva som skal dokumenteres og vurderes foreligger. En forankring av barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering i innholdsbestemmelsen vil være viktig for å legge til rette for en helhetlig revidering av rammeplanen. Dette handler om å flytte hjemmelen for barnehagelærernes arbeid med vurdering og dokumentasjon fra rammeplan til barnehagelov. Det kan være bra med tanke på at vurdering er et viktig felt i den pedagogiske praksisen, og dette området skal behandles på en god måte. Så det er ingen alarmerende forslag i den foreslåtte endringen. Når det gjelder dokumentasjon og kartlegging av barn, så presiseres det i høringsnotatet at det bare skal brukes når det er nødvendig for å drive en pedagogisk praksis i tråd med rammeplan og barnehagelov.

En må kunne skille mellom krav til dokumentasjon og vurdering av pedagogisk praksis og krav til dokumentasjon og vurdering knyttet til enkeltbarn. Kravene må stå i forhold til verdiene som kommer til uttrykk i § 1 i barnehageloven og representerer den særegne nordiske barnehagemodellen som bygger på et helhetlig læringssyn, likeverd, demokrati og anerkjennelse av barndommens egenverdi, og dette må videreføres.

Det er barnehagens pedagogiske virksomhet som skal dokumenteres. Dette innebærer at dokumentasjonen skal synliggjøre hvordan personalet legger til rette for og ivaretar kravene til pedagogisk innhold i barnehagen.

Det presiseres fra Kunnskapsdepartementet at en ikke ønsker en dokumentasjons- og vurderingspraksis som snevert kategoriserer det enkelte barns utvikling eller danner grunnlag for sortering. Variasjoner i barns utviklingsløp er normalt, og dette er en viktig presisering som bør være retningsgivende i arbeidet med den nye loven.

Barnehagen skal kunne dokumentere hvordan den legger til rette for at hvert enkelt barn får gode betingelser for læring og utvikling basert på sine interesser og forutsetninger. Dette betyr at personalet

skal dokumentere sine strategier og metoder for å sikre at hvert enkelt barn utvikler seg gjennom å bli sett, hørt og anerkjent og at barnet deltar aktivt i barnehagens aktiviteter.

Det er positivt og viktig at det settes søkelys på barnas personvern i arbeidet med ny barnehagelov og at ny lov styrker barns personvern. Kunnskap om dette feltet bør være et krav både for barnehageeiere og den enkelte barnehageansatte. I dette arbeidet bør en være varsom med hva som samles av dokumentasjon og vurdering knyttet til enkeltbarn og samtidig sikre at foreldre har rett til samtykke og innflytelse på hva som skal samles og dokumenteres om deres barn.

I tilknytning til § 7 foreslås det at barnehageeier skal gis rett til å velge hvilke system, verktøy og observasjonsmetoder barnehagen skal benytte for å følge med på barnas trivsel og utvikling i hverdagen, og for å oppdage og følge opp barn med særlige behov for hjelp og støtte. Retten til valg av systemer, verktøy og observasjonsmetoder skal ha en solid faglig forankring og være basert på grundige vurderinger av nytte, relevans og gyldighet. Valgene må sees i sammenheng med nyere forskning og faglig forståelse, den pedagogiske praksisen og verdigrunnlaget for virksomheten. Det betyr at barnehageeierne må ta dette valget i samarbeid med sitt pedagogisk personal. Barnehageeier alene har ikke nødvendigvis pedagogisk kompetanse og ikke den nære kjennskapen til enkeltbarn og barnegruppa som er nødvendig.

## **Endringer som følge av ny forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanningen.**

### **Departementets forslag og kommentarer**

Barnehageloven og forskrifter gitt med hjemmel i barnehageloven bruker begrepene «førskolelærer» og «førskolelærerutdanning». Det er nødvendig med endringer for å harmonere begrepsbruken i barnehageloven med forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning, som trådte i kraft 1. juli 2012.

Departementet foreslår å endre barnehageloven §§ 17, 18, 24 i samsvar med forskriften.

Departementet foreslår følgende endringer i barnehageloven §§ 17, 18 og 24 (endringer *kursivert*):

§ 17 andre ledd skal lyde:

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

§ 18 første og andre ledd skal lyde:

Pedagogiske ledere må ha utdanning som *barnehagelærer*.

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

§ 24 første ledd skal lyde:

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

### **Rådmannens vurdering**

Rådmannen er enig med forslaget om at begrepet «barnehagelærer» erstatter begrepet "førskolelærer" i lovteksten som følge av ny rammeplan for barnehagelærerutdanningen.

Rådmannen, dato 22/12- 2014

Harald Danielsen  
rådmann