

Endringer i barnehageloven

Det vises til oversendelse av høringsnotat vedr. endringer i barnehageloven. Endringene knytter seg til

- innføringen av et uavhengig tilsyn med barnehagene,
- presisering av barnehagenes arbeid med dokumentasjon og vurdering,
- innføring av begrepet barnehagelærer.

Helsedirektoratet gir her noen kommentarer til de to første strekpunktene.

- **Gi fylkesmannen mulighet til å føre tilsyn direkte med barnehagen**

Bakgrunn: Regjeringens ønske om å innføre et uavhengig tilsyn med barnehagene.

Vi ser det som positivt at foreslåtte endring i barnehageloven tydeliggjør statens rolle og mulighet for, gjennom fylkesmannens tilsyn, å kunne gripe inn overfor mangelfulle forhold i barnehagene.

Innledningsvis vil vi gi uttrykk for ønsket om en bredere gjennomgang av barnehageloven, med henvisning til både NOU 2012: Til barnas beste (lovfesting av rett til godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø i barnehagen) og Meld St 24 (2012 -2013) Framtidas barnehage (som varsler en utredning om dette, herunder en evaluering av dagens regelverk). Helsedirektoratet vil svært gjerne bidra i en slik diskusjon eller samarbeid om et slikt utredningsarbeid.

Vi noterer at 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 hadde denne hjemmelen tidligere også, frem til ny barnehagelov i 2005. Fylkesmannen beholder sin hjemmel til å føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet.

Fylkesmannen fører i dag tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Ved å gi fylkesmannen hjemmel til også å føre tilsyn med barnehagene, vil Fylkesmannen kunne se tilsynene i sammenheng. Vi er enig i at fylkesmannen som uavhengig tilsynsorgan overfor barnehagene vil kunne gi barn og foreldre et bedre rettsvern. Jf. bl.a. mulig rollekonflikt i kommunen på grunn av dens eier- og myndighetsoppgaver. Fylkesmannen har i dag delegert myndighet etter opplæringsloven til å føre direkte tilsyn med offentlige skoler. Vi kan ikke se noen grunn til å ha en annen ordning for barnehagene. Jf. også hensynet til koordinert regelverk. Vi mener det vil være hensiktsmessig å se Fylkesmannens tilsyn med barnehager og med barnehagemyndigheten i nær sammenheng med regelverket om miljørettet helsevern og tilsyn med dette, tilsvarende det som legges opp til/praktiseres innen skolesektoren.

Ved å gi fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med barnehager innføres et uavhengig tilsynsorgan. Samtidig understrekes kommunens tilsynsansvar for barnehagesektoren. Vi støtter prinsipielt lovforslaget på dette punktet, men mener det her bør påpekes kommunens og fylkesmannens ansvar også i forhold til annen lovgivning som retter seg mot barnehagen. Det vises her til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Tilsynet med barnehager er i dag regulert i barnehageloven §16. I tillegg har kommunen en tilsynsplikt med barnehagene (både private og offentlige) etter §25 i forskrift om miljørettet

helsevern i barnehager og skoler. Videre skal kommunen dokumentere særskilt at den har nødvendig styring med tilsynsansvaret (folkehelseloven §30, annet ledd: *Kommunens tilsyn med virksomhet og eiendom i henhold til §9 skal dokumenteres særskilt, herunder uavhengighet og likebehandling i tilsynet*)

Dersom kommunen gjennom tilsynet avdekker ulovlige eller uforsvarlige forhold, kan kommunen gi barnehagen et pålegg om å rette opp forholdene. Tilsvarende myndighet, med tilhørende sanksjonsmuligheter, har kommunen etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Med henvisning til at dette tilsynsansvaret er nedfelt i nevnte to regelverk, bør det legges til rette for bedre samordning av det statlige tilsynet med barnehagene. For eksempel bør da fylkesmannen kunne føre tilsyn med godkjenningsordningene etter både barnehageloven og folkehelseloven/forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Helsedirektoratet foretok i 2012 en kartlegging av barnehagenes etterlevelse av ulike helse- og miljøkrav, bl.a. knyttet til viktige bestemmelser i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Det ble da avdekket at 1/3 av barnehagene ikke hadde hatt tilsyn fra kommunen i løpet av de to siste årene. Videre oppga bare ca 1/3 av barnehagene at de hadde et fullverdig internkontrollsystem. Dette skulle underbygge behovet for en styrking av den lokale tilsynsaktiviteten overfor barnehagene, samtidig som det kan synes berettiget med statlig tilsyn med kommunenes innsats på området (dvs etterlevelse av krav i lov/forskrift).

Tilsvarende ble det i fylkesmennenes tilsyn med kommunene som godkjennings- og tilsynsmyndighet (2013) avdekket lovbrudd i omtrent halvparten av de kontrollerte kommunene.

På kommunalt nivå kan det være hensiktsmessig med en samordning av tilsyn etter hhv barnehageloven og folkehelseloven. Dette vil kunne gi en mer helhetlig vurdering av kvaliteten på barnas miljø, bl.a. gjennom etablering av tverrfaglige tilsynsteam med nødvendig bred kompetanse og uavhengighet i forhold til andre interesser og hensyn med tilknytning til barnehagen. En bedre samordning lokalt av tilsyn med barnehagene vil være både formålstjenlig og ressursbesparende både for virksomhetene og tilsynsmyndighetene.

Departementets forslag til innretning av tilsynet innebærer at Fylkesmannens rolle vil være sekundær og at Fylkesmannens tilsyn med barnehagene vil begrense seg til *særlige tilfeller*. Dette kan være tilfeller hvor kommunen har kontrollert det aktuelle forholdet gjennom tilsyn, men hvor forholdene likevel ikke er rettet opp. Videre vil *særlige tilfeller* være der kommunen ikke har iverksatt tilsyn med barnehagen og hvor Fylkesmannen mener tilsyn er nødvendig. I høringsbrevet ønsker departementet innspill fra høringsinstansene på hvordan det nærmere innholdet i *særlige tilfeller* kan avgrenses og konkretiseres. Fylkesmannens tilsyn med barnehagene kan være å anse som et sikkerhetsnett, som kan tre i funksjon i spesiell tilfeller.

Helsedirektoratet ser positivt på at barnehageloven gir Fylkesmannen tilsynsmyndighet i særlige tilfeller hvor kommunen ikke har ivaretatt sitt tilsynsansvar overfor barnehagene. Vi mener imidlertid at det blant særlige tilfeller (som medfører tilsyn fra fylkesmannen) også bør inngå forhold hvor det avdekkes forsømmelser etter annen lovgivning som retter seg mot samme målgruppe: barnehagebarna. Det vises bl.a. til 2. avsnitt s. 4 i høringsnotatet: «Kommunens kontroll knytter seg til alle de pliktene som er tillagt barnehagen og barnehageeier. Det innebærer at kommunen kan føre

tilsyn med barnehagens oppfyllelse av konkrete handlingsplikter, men også det pedagogiske og kvalitative arbeidet i barnehagen». Vi anser det «kvalitative arbeidet» naturlig å måtte omfatte også det fysiske og psykososiale miljøet i barnehagen. Disse sidene ved barnehagemiljøet blir bl.a. ivarettatt i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Både kommunens og fylkesmannens tilsyn bør ha som formål å sikre eller forbedre barnehagemiljøet, slik at dette bidrar til læring, fremmer helse og trivsel og forebygger sykdom og skader.

Følgende forhold/momentene bør kunne medtas i vurderingen om det foreligger et *særlig tilfelle*:

- Barnehagen drives uten godkjenning etter barnehageloven eller annen lovgivning med krav til godkjenning
- Kommunen har ikke foretatt jevnlig tilsyn med barnehagene (kommunale og private)
- Kommunen har ikke foretatt oppfølging av krav om retting av forhold i virksomhetene
- Kommunen har ikke behandlet/fulgt opp klager fra pårørende over mangelfulle forhold i barnehagemiljøet.

Disse momentene er relatert til funn i senere tids undersøkelser av forhold ved barnehagene og kommunenes tilsyns- og godkjenningspraksis.

Barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering

Når det gjelder forslaget om dokumentasjonsplikt for barnehagene vil vi påpeke at innføring av system for dokumentasjon og evaluering bør innrettes på en måte som tar høyde for at barnehagene for enkelte barn har mye samhandling med andre tjenester, for eksempel helsestasjonen. Innføring av nytt system må ikke være til hinder for at samhandling kan skje.