

SAKSPROTOKOLL

Arkivsak-dok. 201500106
Saksbehandler Gro Holte

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Oppvekststyret	14.01.2015	6/15
2 Formannskapet	28.01.2015	

HØRING: FORSLAG TIL ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN OG TILHØRENDE FORSKRIFTER

OPPVEKSTSTYRET 14.01.2015 SAK 6/15

Vedtak:

Kristiansand kommune gir sin tilslutning til Kunnskapsdepartementets forslag til endringer i barnehageloven og tilhørende forskrifter.
(Enst.)

RETT UTSKRIFT:

14.01.2015



Dato 5. januar 2015
Saksnr.: 201500106-1
Saksbehandler Gro Holte

Saksgang
Oppvekststyret
Formannskapet

Møtedato
14.01.2015
28.01.2015

Høring: Forslag til endringer i barnehageloven og tilhørende forskrifter

Sammendrag

Kunnskapsdepartementet legger med dette fram et høringsnotat med forslag til endringer i barnehageloven og tilhørende forskrifter. Høringsfristen er satt til 19. januar 2015.

I høringsnotatet foreslår departementet følgende endringer:

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

Regjeringen ønsker å gi Fylkesmannen mulighet til å føre tilsyn med barnehager og barnehageeiere. Fylkesmannen vil gis tilsvarende hjemmel som kommunene har til å føre tilsyn med barnehager i h.h.t Lov om barnehager §16. Hensynet til legitimitet og tillit i tilsynet vil etter departementets mening oppnås gjennom et uavhengig tilsynsorgan.

Departementet mener at kommunen skal beholde sitt tilsynsansvar for barnehagesektoren og fortsatt ha en viktig rolle som barnehagemyndighet. Hensynet til det kommunale selvstyre vil være ivarettatt.

Kristiansand kommune er enig i departementets forslag om å endre barnehageloven slik at Fylkesmannen gis myndighet til å føre tilsyn med barnehager og barnehageeiere og gis anledning til å kontrollere kommunens praksis for bruk av økonomiske reaksjonsmuligheter. Dette vil styrke tilsynsregime, gi bedre legitimitet og kan sikre et likeverdig barnehagetilbud med høy kvalitet.

Dagens regelverk om dokumentasjon og vurdering av barnehagenes pedagogiske arbeid er utydelig og mangelfullt. Departementet foreslår å presisere barnehagens ansvar når det gjelder dokumentasjon og vurdering av barnehagens pedagogiske arbeid i Lov om barnehager § 2.

Kristiansand kommune støtter departementets forslag og vurdering om at det er nødvendig med en presisering og tydeliggjøring i lovteksten av barnehagens arbeid med pedagogisk dokumentasjon og vurdering. Dokumentasjon og vurdering er viktige og nødvendige verktøy i barnehagens arbeid med å oppfylle sitt pedagogiske mandat, i arbeidet for tidlig innsats og for å kunne gi like muligheter til alle barn.

Departementet foreslår å endre begrepet førskolelærer til barnehagelærer slik at lovteksten vil harmonere med rammeplan for ny barnehagelærerutdanning. Kristiansand kommune støtter dette.

Forslag til vedtak

Kristiansand kommune gir sin tilslutning til Kunnskapsdepartementets forslag til endringer i barnehageloven og tilhørende forskrifter.

Tor Sommerseth
Rådmann

Arild Rekve
Oppvekstdirektør

Vedlegg:
Høringsnotat om endringer i barnehageloven
(endringer i Lov av 17.juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven))

Bakgrunn for saken

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem et høringsnotat med forslag til endringer i barnehageloven og tilhørende forskrifter.

I høringsnotatet foreslår departementet følgende endringer:

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

Gi Fylkesmannen mulighet til å føre tilsyn med barnehager.

I regjering Solbergs politiske plattform fremkommer det at regjeringen ønsker å innføre et uavhengig tilsyn med barnehagene.

Regjeringen ønsker, som en oppfølging av dette, å gi Fylkesmannen mulighet til å føre tilsyn med barnehager og barnehageeiere.

Departementet vurderer ikke barnehagefeltet til å være i en slik særstilling at Fylkesmannen ikke kan oppfattes som et uavhengig tilsynsorgan.

Departementet mener at kommunen skal beholde sitt tilsynsansvar for barnehagesektoren i h.h.t Lov om barnehager § 16 og fortsatt ha en viktig rolle som barnehagemyndighet. Hensynet til det kommunale selvstyre vil være ivaretatt.

Kommunens tilsyn med barnehagen Lov om barnehager § 16 – gjeldende lovtekst.

«Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov.

Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlig eller ulovlige forhold ved å godkjenne eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forhold ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens stengingsvedtak skal sendes Fylkesmannen til orientering

I stedet for eller i tillegg til stenging av virksomheten, kan kommunen bruke økonomiske reaksjoner overfor ikke-kommunale barnehager dersom krav etter § 14a, eller forskrift i medhold av samme bestemmelse, ikke er overholdt.

Vedtak om retting og stenging om anvendelse av økonomiske reaksjonsmidler kan påklages til fylkesmannen.»

Kommunen, som lokal barnehagemyndighet, skal veilede og føre tilsyn med både kommunale og ikke-kommunale virksomheter etter § 16.

Et godt tilsyn skal forebygge lovbrudd og sikre kvaliteten.

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. Loven stiller ingen konkrete krav til antall tilsyn eller hvordan tilsynet skal gjennomføres. Undersøkelser fra de siste ti årene viser at det har vært en stor variasjon i kommunenes tilsynsaktivitet og tilsynspraksis.

Kommunenes ulike myndighetsoppgaver og balansegangen mellom disse rollene har i flere sammenhenger blitt omtalt som krevende og utfordrende.

For å sikre et barnehagetilbud som er likeverdig og av høy kvalitet er det viktig at tilsynet fungerer bra, har tilstrekkelig kompetanse, har tillit og legitimitet.

Hensynet til legitimitet og tillit vil etter departementets mening først og fremst oppnås gjennom et uavhengig tilsynsorgan med høy kompetanse.

Fylkesmannen har en uavhengig rolle overfor kommunene og barnehagene og har god kompetanse på barnehageområdet. Fylkesmannen fører i dag tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet og har lang tilsynserfaring med andre sektorer. Ved å gi Fylkesmannen tilsvarende hjemmel som kommunene til å føre tilsyn med barnehager, vil Fylkesmannen kunne se tilsynene mellom eier- og myndighetsoppgaver, skole og barnevern i sammenheng. Departementet mener dette kan minske utfordringene med at kommunen er tillagt rollen som både myndighet og eier.

Departementet mener at en overføring av hele tilsynet til Fylkesmannen ville medført en risiko for at kommunen mistet verdifull kompetanse, og at kommunenes rolle som barnehagemyndighet ble vanskelig å ivareta. Kommunene ville da få færre muligheter til å se de ulike myndighetsoppgavene i sammenheng og sikre seg nødvendig kunnskap om og kontakt med barnehagene.

En overføring av hele tilsynet uten tilstrekkelige medfølgende ressurser kunne bety færre stedlige tilsyn. At kommunen fortsatt skal ha hovedansvaret for tilsynet med barnehagene, innebærer at kommunen må ha nødvendig og tilstrekkelig barnehagefaglig, juridisk og økonomisk kompetanse.

Departementet mener det er avgjørende for et godt barnehage tilbud at kommunen fortsatt innehar rollen som lokal barnehagemyndighet.

Departementets forslag innebærer at det kommunale tilsynet vil fortsatt være det primære tilsynet på barnehageområdet. Fylkesmannens tilsynsrolle vil være sekundær og at Fylkesmannens tilsyn med barnehagene vil begrense seg til særlige tilfeller.

Det vil være opp til Fylkesmannen å vurdere når det foreligger særlige grunner for å iverksette et statlig tilsyn med barnehagen. Hjemmelen skal først og fremst anvendes i de tilfellene hvor Fylkesmannen mottar henvendelser eller andre opplysninger som tilsier at statlig tilsyn er nødvendig.

Fylkesmannen har ikke hjemmel til å føre tilsyn med barnehagene men fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet.

Fylkesmannens tilsyn med barnehagemyndigheten – Lov om barnehager § 9.

«Fylkesmannen skal veilede kommuner og eiere av virksomheter etter denne lov og er klageinstans i forhold til vedtak fattet av kommunen etter loven §§10,11,16,17 og 18 og der det følger av forskrifter gitt i medhold av denne lov.

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den som barnehagemyndighet er pålagt etter denne lov. Fylkesmannen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses som nødvendig for å ivareta Fylkesmannens oppgaver.»

Fylkesmannens tilsyn med kommunens bruk av økonomiske reaksjonsmidler jf. barnehageloven § 16 tredje ledd og § 16a.

I januar 2013 fikk kommunen adgang til å anvende økonomiske reaksjonsmidler overfor ikke-kommunale barnehager – Lov om barnehager § 16a.

Formålet med de nye reglene var å sikre at det kommunale tilskuddet og foreldrebetalingen ble benyttet til formålet (§§ 14, 14 a), og at midlene kom barna i barnehagen til gode.

Departementet mener det er hensiktsmessig at Fylkesmannen har mulighet til å føre tilsyn med kommunens bruk av økonomiske reaksjonsmidler. Dette for å ivareta rettsikkerheten til de ikke-kommunale barnehagene.

Oppfølging av Meld. St. nr. 7 (2009-2010) gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene.

Etter barnehageloven § 9 har Fylkesmannen hjemmel til å føre et lovlighetstilsyn med kommunen. Tilsynets innhold og metode er ikke regulert gjennom barnehageloven. I embetsoppdraget fra Utdanningsdirektoratet legges det nærmere føringer for tilsynsaktiviteten og hvordan tilsynet skal gjennomføres.

Fylkesmannens sanksjonsmuligheter er ikke regulert i barnehageloven, men i kommuneloven kapp. 10 A.

Departementet foreslår følgende endringer i barnehageloven:

- Presisere at reglene om statlig tilsyn i kommuneloven kap.1+A gjelder for tilsyn som gjennomføres med hjemmel i barnehageloven.
- Tydeliggjøre at tilsynet er et rent lovlighetstilsyn
- Skille ut reglene om statlig veiledning i egen bestemmelse
- Skille ut regelen om statlig klagebehandling i en egen bestemmelse.

Forslag til ny lov tekst

§ 9 Statlig tilsyn

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunenes 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 før 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 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 reaksjonsmidler 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.

§9a Statlig råd og veiledning

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

§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.

Det tas sikte på at endringer trer i kraft 1.august 2015.

Kristiansand kommune er enig i departementets forslag om å endre barnehageloven slik at Fylkesmannen gis myndighet til å føre tilsyn med barnehager og barnehageeiere. Dette vil styrke tilsynsregimet, gi bedre legitimitet og kan sikre et likeverdig barnehage tilbud med høy kvalitet. Kristiansand kommune har heller ingen motforestillinger om at Fylkesmannen får anledning til å kontrollere kommunens praksis for bruk av økonomiske reaksjonsmuligheter.

Pedagogisk dokumentasjon og vurdering

Høringsforslaget innebærer en tydeliggjøring av hjemmelen for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering. Behovet for klargjøring av regelverket knyttet til barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering er trukket fram flere ganger, senest som tiltak i Meld. St 24 (2012-2013) «Fremtidens barnehage» «*Foreslå en hjemmel i barnehageloven for å tydeliggjøre innhold og rammer for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering.*»

Dagens regelverk om dokumentasjon og vurdering i barnehagen er utydelig og mangelfullt. Regjeringen foreslår en presisering av gjeldende rett for å klargjøre at barnehagene har hjemmel til å behandle personalopplysninger som er nødvendige for å oppfylle Barnehagelovens krav til pedagogisk arbeid. Lovforslaget skal videre bidra til at alle barn i barnehagen får et tilrettelagt tilbud slik barnehageloven krever. Forslaget innebærer ingen nye plikter for barnehagens arbeid.

For å sikre tidlig innsats og et tilrettelagt systematisk tilbud i barnehagegruppen og det enkelte barn foreslår departementet å presisere at det pedagogiske tilbudet skal dokumenteres og vurderes i barnehagelovens § 2 *Barnehagens innhold*. Ved å løfte forpliktelsen fra rammeplanen til innholdsbestemmelsen i barnehagelovens § 2 tydeliggjøres lovgrunnlaget, både på individ- og gruppenivå. Det gjeldende formålet med barnehagens behandling av personopplysninger, og dermed også grensene for behandlingen av personalopplysninger i dette arbeidet, vil bli klarere. 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 hos barna i barnehagen.

For å sikre målsettingene med dokumentasjons- og vurderingsarbeidet mener departementet det er en forutsetning at rammeverket er tydeligere enn i dag. Ved å presisere § 2 – *Barnehagens innhold* fremgår barnehagens ansvar for å oppfylle den lovpålagte oppgaven direkte av barnehageloven.

Forslag til ny lovtekst, (endringer i kursiv).

§ 2 Barnehagens innhold

Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet.
Barnehagens pedagogiske arbeid skal dokumenteres og vurderes for å sikre at tilbudet er tilrettelagt barngruppen 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 mulighet for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter.

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

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

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 forbyggende 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.

Kristiansand kommune støtter departementets forslag og vurdering om at det er nødvendig med en presisering og tydeliggjøring i lovteksten av barnehagens arbeid med pedagogisk dokumentasjon og vurdering. Dokumentasjon og vurdering er viktige og nødvendige verktøy i barnehagens arbeid med å oppfylle sitt pedagogiske mandat, i arbeidet for tidlig innsats og for å kunne gi like muligheter til alle barn.

Begrepet «barnehagelærer» erstatter begrepet «førskolelærer»

Kunnskapsdepartementet fastsatt forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning 4 juni 2012. Forskriften trådte i kraft 1.juli 2012.

Med den nye forskriften endret utdanningen navn fra førskolelærerutdanning til barnehagelærerutdanning og alle som fullfører utdanningen etter den nye forskriften, vil betegnes som barnehagelærere.

Studenter som følger tidligere rammeplaner, har rett til å avlegge eksamen etter disse inntil 31.des. 2017. Fra denne datoen oppheves forskriften til rammeplan for førskolelærerutdanning av 13. desember 2005.

Barnehageloven og forskrifter gitt med hjemmel i barnehageloven bruker begrepene «førskolelærer» og «førskolelærerutdanning».

Departementet anser det som nødvendig med endringer i lovteksten i barnehagelov og forskrifter for å harmonere begrepsbruken med forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning.

Dette gjelder barnehagelovens §§ 11,17,18 og 24 som omhandler formuleringer om utdanningskrav for styrer og pedagogisk leder, formuleringer i rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver og forskrift om familiebarnehager.

Kristiansand kommune er enig i departementets forslag om å harmonere begrepsbruken i lov og forskrift og rammeplan for ny barnehagelærerutdanning.