

Kunnskapsdepartementet, KD
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 14/01896-2
Arkivkode: A10
Saksbehandler: Katrine Stegenborg
Teigen
Deres referanse:
Dato: 19.01.2015

Høringsuttalelse – forslag til endringer i barnehageloven

Overordnede kommentarer

Det vises til høringsbrev datert 17.11.2014 om forslag til endringer i barnehageloven og tilhørende forskrifter.

KS er positiv til at regjeringen legger opp til en gjennomgang og revisjon av barnehageregelverket.

KS vil anbefale at departementet i det videre arbeidet med barnehageloven og tilhørende forskrifter prioriterer endringer som styrker kommunenes mulighet til å oppfylle sine plikter som barnehagemyndighet på en god måte. Det er særlig viktig å styrke kommunenes mulighet til å kunne pålegge ikke-kommunale barnehager et opptak som sikrer at barn med rett til barnehageplass prioriteres (jfr. Barnehagelovens §§ 12a og 13) og styrker kommunenes mulighet til å utvikle barnehagesektoren i kommunen på en helhetlig måte.

Statlig tilsyn med barnehagene

Kommunene er gjennom barnehageloven gitt et stort ansvar innen barnehageområdet. Det å gjennomføre tilsyn er en sentral del i å forvalte dette ansvaret. KS støtter høringsbrevets argument om at det er kommunene som har forutsetningene for å vurdere hva som er best for barnehagene i deres kommune. KS mener prinsipielt at kvalitet og lovlighet best fremmes ved et fungerende tilsyn utført av kommunen. Dersom kommunalt tilsyn svikter, mener vi at konsekvensen må være at fylkesmannen fører tilsyn med det kommunale tilsyn og ikke direkte med aktørpliktene, slik departementets forslag innebærer. En ordning med to parallelle tilsyn skaper uklarhet om myndighet. Dette fører til hyppig dobbelt saksbehandling og er dermed både byråkratiserende og ressurskrevende. En slik løsning vil vi sterkt fraråde.

KS går derfor mot regjeringens forslag om gi Fylkesmennene en lovhjemmel for å føre tilsyn med barnehagene («aktørplikten»). KS er bekymret for at det vil kunne skje en forskyvning av Fylkesmennenes tilsyn fra tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet til tilsyn med de enkelte barnehager. Departementets forslag innebærer etter vår oppfatning uklare og uryddige ansvarslinjer. KS mener at to tilsynsmyndigheter vil kunne gi grobunn for misforståelser og forvirring, blant annet grunnet forskjeller i tilsynsmetodikk. Det kan på sikt gi grunnlag for både svekket kommunal egenkontroll og et svekket kommunalt tilsyn.

Etter vår oppfatning er disse mulige negative konsekvensene av lovforslaget ikke tilstrekkelig vurdert i høringsbrevet. Dette er etter KS sin oppfatning i strid med prinsippene i Meld. St. 7. (2009-2010) om at det skal foretas en bred konsekvens og kost-nytte vurdering av statlige særlovshjemler overfor

kommunene. Det er også i strid med de signaler som etter KS sin oppfatning følger av Meld. St. 12 (2011-2012) om at det er et mål å styrke kommunens egenkontroll.

KS mener at dagens tilsynsordning hvor kommunene har tilsynsansvaret både etter barnehageloven og etter forskrift om miljørettet helsevern, og hvor staten fører tilsyn med kommunenes myndighetsutøvelse, derfor bør videreføres.

Dersom Regjeringen likevel foreslår å innføre en tilsynshjemmel, er KS enig i at tilsynet bør begrenses til «særlige tilfeller». KS mener at det må komme tydelig frem at det bare er i unntakstilfeller at fylkesmennene skal føre tilsyn med aktørpliktene, og at disse tilfellene må eksemplifiseres, slik at både Fylkesmannen og kommunene har klarere lovmessige begrensninger å forholde seg til. Det er ellers en klar fare for store forskjeller mellom fylkesmennenes praktisering, slik også departementet legger til grunn. Begrepet «nødvendig» slik det fremkommer flere steder i avsnitt 2.5 *Innretting av tilsynet* i høringsnotatet er etter vår mening for uklart. En avgrensning basert på hva som er «nødvendig» gir neppe en nærmere avgrensning enn hva som gjelder for alle andre tilsynshjemler, jf gjennomgangen av særlover i Meld. St. 7 (2009-2010) hvor fagdepartementene konkluderte med at alle tilsynshjemlene på sine områder måtte beholdes da de var «nødvendige». KS mener derfor det må fremgå av forarbeidene at Fylkesmannen som den klare hovedregel bare skal føre tilsyn med at kommunene ivaretar sine tilsynsplikter. Det er nødvendig at det i forarbeidene konkretiseres at det bare er helt unntaksvis at fylkesmannen selv skal føre tilsyn med aktørene og ikke med kommunen som myndighet. Disse unntakstilfellene bør eksemplifiseres nærmere for å illustrere når slike unntakstilfeller kan foreligge.

KS antar at et eksempel er når kommunene etter oppfordring eller pålegg fra fylkesmannen ikke gjennomfører tilsyn, vil være et «særlig tilfelle» og dermed gi Fylkesmannen hjemmel til å utføre tilsyn. Et annet eksempel kan være at Fylkesmannen tidligere har ført tilsyn på kommunens tilsyn uten at det er har endret lovstridig praksis i barnehagene. Et annet unntakstilfelle kan være der det er habilitetsinnsigelser mot kommunen. KS antar også at andre eksempler kan være hvis det har vært medieoppmerksomhet rundt klare tilfeller av lovbrudd, og hvor eventuelt et statlig tilsyn kan medføre "ro" rundt saken.

KS ønsker at den rettslige avgrensningen av tilsyn skjer i lovtekst og forarbeidene, slik at Stortinget i størst mulig grad legger den rettslige rammen for når tilsyn skal skje. Det forholdet at det i utgangspunktet har sine klare betenkeligheter å ha to tilsynsmyndigheter, tilsier at det er særlig behov for at grensene mellom disse bør trekkes av Stortinget gjennom lovtekst og forarbeider. Det er etter KS sin oppfatning en fare for en for at vid mulighet til å presisere tilsynsadgangen i rundskriv/veiledning fra nasjonale myndigheter vil medføre økt statlig tilsyn til fortrenghet fra kommunens eget ansvar som tilsyns- og egenkontrollmyndighet.

KS anmoder departementet om å foreslå overfor Stortinget å lovfeste en nærmere plikt for fylkesmennene til samarbeide med kommunen om tilsynet, jamfør forslaget nedenfor.

KS vil fremheve at det er viktig at kommunene som den primære tilsynsinstansen blir tatt med på råd når gjennomføring av tilsyn og valg av metodikk skal vurderes. KS mener at det kan være formålstjenlig dersom lokal barnehagemyndighet er med Fylkesmannen på tilsyn. KS vil derfor foreslå at det også i loven nærmere reguleres hvilken plikt fylkesmannen har til å samarbeide/rådføre seg med kommunen som tilsynsmyndighet for å forsøke å unngå de negative sider av to tilsynsmyndigheter, jf. ovenfor.

Siden det er såpass stor usikkerhet knyttet til hvordan forslaget vil fungere i praksis, vil KS anmode departementet om å evaluere den nye tilsynsordningen dersom den blir vedtatt.

Høringsnotatet foreslår at der det er motstrid mellom et pålegg gitt av Fylkesmannen og pålegg gitt av kommunen, vil Fylkesmannens pålegg være overordnet. Gjennom dette forutsettes det at Fylkesmannens rettsforståelse alltid er riktig. KS mener en slik forutsetning ikke står seg og mener at uavhengig instans i de tilfellene skal gis råd om tolkning av lovverket. Hvis ikke, så er det de alminnelige klagereglene i kommuneloven som vil gjelde vedrørende retten til å klage på tilsyn.

Forslag om presisering av lovhjemmel for barnehagenes arbeid med dokumentasjon og vurdering

KS mener høringsnotatet gir en god redegjørelse for reglene knyttet til behandling av personopplysninger og bidrar til nødvendig avklaring av det arbeidet barnehagen skal gjøre knyttet til dokumentasjons- og vurderingsarbeidet. KS støtter departementets forslag. Departementets redegjørelse vil bidra til at det blir lettere for barnehagene å selv vurdere hvorvidt deres behandling av personopplysninger er i tråd med gjeldende regelverk.

KS er glad for at forslaget fra departementet tydeliggjør barnehageeiers ansvar. KS mener det er viktig at barnehagene jobber systematisk med å følge med på barns utvikling. Vurdering er spesielt viktig for å fange opp barn som trenger ekstra hjelp og støtte. Derfor er det positivt at det nå blir presisert at dokumentasjon knyttet til denne vurderingen ikke er i strid med personopplysningsloven. KS støtter at dokumentasjonsplikten og således det arbeidet som gjøres med å vurdere, planlegge og dokumentere nå blir tilstrekkelig hjemlet i barnehageloven.

KS er enig i at det viktig at barnehageeier er sitt ansvar bevisst når det gjelder gode rutiner for etterlevelse og behandling av dokumentasjon i tråd med reglene for personvern. KS mener det er en forutsetning at tydeliggjøringen av regelverket ikke fører til økt arbeidsbelastning for barnehagene, men heller bidrar til å sette barnehagene i stand til ha en praksis i tråd med regelverket.

KS mener at det ville være klargjørende dersom det tas inn en presisering i §2 i forlengelsen av ny ordlyd om at opplysninger som er innhentet om barna kun kan videreformidles til annen offentlig instans, enn dem som er konkret nevnt i barnehageloven, eller dersom opplysninger behandles med andre formål enn dem som kan utledes av barnehageloven, dersom det foreligger samtykke fra foresatte.

KS er positive til at den ordlyden kan bidra til å tydeliggjøre barnehageeiers ansvar jf. §7.

Endringer som følge av forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning

KS slutter seg til forslaget om å endre begrepet "førskolelærer" og "førskolelærerutdanning" til "barnehagelærer" og "barnehagelærerutdanning".

Lasse Hansen

Helge Eide

Adm.dir

Områdedirektør interessepolitikk

[Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke underskrift](#)