



Saksframlegg

Høring - endring i barnehageloven

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
	Molde formannskap	

Rådmannens forslag til vedtak:

Molde formannskap godkjenner høringsuttalelse i tråd med saksopplysningene.

Molde formannskap tilrår at

- fylkesmannen i særlige tilfeller får myndighet til å føre tilsyn med barnehager og barnehageeiere, jf høringsnotatet. Det kommunale tilsynet er det primære tilsynet på barnehageområdet. Lovendringen må ikke føre til en svekkelse av fylkesmannens veiledning til kommunene jf barnehageloven § 9.
- barnehageloven § 2 «Barnehagens innhold» opprettholdes som i dag, med unntak av endring i nest siste avsnitt.
- begrepet førskolelærer erstattes med begrepet barnehagelærer, jf høringsnotatet.

For å sikre god kvalitet på tjenestene til barn og foreldre må det legges til grunn at staten finansierer merkostnader gjennom økte rammeoverføringer til barnehagesektoren der endringene i lovverket fører til økte kostnader for fylkesmannsembete, kommune eller barnehage.

Saksopplysninger

BAKGRUNN

Kunnskapsdepartementet har sendt ut forslag til endringer i lov 17. juli 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) og tilhørende forskrifter på høring.

Forslaget omfatter følgende endringer:

- 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*.
- Presisering av barnehagenes adgang til å arbeide med dokumentasjon og vurdering.
- På bakgrunn av ny forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanningen erstattes begrepet førskolelærer med begrepet barnehagelærer.

Planlagt ikrafttredelse av endringene er 1. august 2015.

Høringsnotatet med forslag til lovtekst finnes her:

https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Horing-om-endringer-i-barnehageloven-og-tilhorende-forskrifter/id2340845/?regj_oss=10

Høringsfrist er satt til 19. januar 2014. Rådmannens innstilling sendes innen høringsfrist, vedtak sendes etter formannskapets behandling den 20. januar 2015.

Kort oppsummering fra høringsnotat

Høringsnotatet inneholder følgende hovedkapitler:

1. Innledning
2. Statlig tilsyn med barnehagene
3. Fylkesmannens tilsyn med kommunenes bruk av økonomiske reaksjonsmidler, jf. barnehagelovens § 16 tredje ledd og § 16a
4. Oppfølging av Meld. St. Nr. 7 (2009-2010) Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene
5. Forslag til ny lovtekst
6. Forslag om presisering av lovhjemmel for barnehagenes arbeid med dokumentasjon og vurdering
7. Endringer som følge av ny forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning

Statlig tilsyn med barnehagene

Tilsyn med barnehagene er regulert i barnehageloven § 16. Det er kommunene som i dag fører tilsyn med samtlige kommunale og private barnehager. Fylkesmannen fører tilsyn med kommunene som barnehagemyndighet jf. barnehageloven § 9. Fylkesmannen har med andre ord tilsyn med kommunene, men ikke med den enkelte barnehage.

Kommunen er tillagt rollen både som tilsynsmyndighet og barnehageeier. Kommunens ulike myndighetsoppgaver og balansegangen mellom disse har blitt omtalt som krevende. Som en oppfølging av Sundvolden-plattformen, foreslår regjeringen at barnehageloven endres slik at Fylkesmannen får myndighet til å føre tilsyn med barnehager og barnehageeiere. Lovforslaget innebærer at kommunen beholder sin hjemmel til å føre tilsyn både med 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.

Høringsnotatet omfatter også vurdering om kommunens bruk av økonomiske reaksjonsmidler skal være omfattet av det statlige tilsynet.

Barnehagenes arbeid med dokumentasjon og vurdering

Høringsforslaget innebærer en tydeliggjøring av hjemmelen for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering. De nærmere kravene til barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering er i dag fastsatt i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen) del 3 kapittel 4, og tydeliggjøringen som foreslås vil ligge innenfor gjeldende rett og derfor innenfor det barnehagene i dag praktiserer i sitt dokumentasjons- og vurderingsarbeid.

Departementet foreslår å presisere at det pedagogiske tilbudet skal dokumenteres og vurderes i barnehageloven § 2 Barnehagens innhold. Departementet foreslår videre en tydeliggjøring av personopplysningslovens definisjoner og hovedprinsipper for behandling av personopplysninger. I følge departementet er det nødvendig for forvaltningen, og for private aktører som utfører lovpålagte offentlige oppgaver, å kunne samle inn og registrere den

informasjonen som er nødvendig for å kunne oppfylle oppgavene Stortinget har pålagt gjennom lov. Dette forutsetter igjen at personopplysninger blir innsamlet, registrert og behandlet.

Eier har ansvaret for at barnehagevirksomheten følger de krav barnehageloven med forskrifter stiller, herunder plikten å tilrettelegge tilbudet til det enkelte barn. Barnehageeier har det juridiske overordnede ansvaret, og har dermed rett til å velge hvilke system, verktøy og observasjonsmetoder barnehagen skal benytte for å følge med på barns trivsel og utvikling i barnehagen.

Endringer som følge av ny forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning

Barnehageloven og forskrifter gitt med hjemmel i barnehageloven bruker begrepene førskolelærer og førskolelærerutdanning. Det er nødvendig med endringer for å harmonere begrepsbruken med forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning, slik at også barnehageloven bruker begrepet barnehagelærer.

MOLDE KOMMUNES VURDERING

Statlig tilsyn med barnehagene

Molde kommune er en tonivåkommune med politisk og administrativ organisering i to linjer; drift/forvaltning og plan/utvikling. Kommunens rolle som barnehageeier forvaltes i linjen drift/forvaltning, mens kommunens rolle som barnehagemyndighet forvaltes i plan/utvikling. Molde kommune mener myndighetsrollen ivaretas med habilitet og opplever ikke dobbeltrollen som særlig utfordrende. Dette er i tråd med funnene i undersøkelsen fra PwC 2010 «Tilsyn til besvær?» og undersøkelse om kommuner som barnehagemyndighet fra Rambøll i 2012 (PwC 2010, Rambøll 2012). Kommunen er imidlertid godt kjent med at balansegangen mellom rollene som barnehageeier og barnehagemyndighet er drøftet og har blitt omtalt av flere som krevende.

For at tilsynet skal sikre et barnehagetilbud som er likeverdig og av høy kvalitet, er det avgjørende at tilsynet har tillitt og legitimitet. Departementet understreker at forslaget ikke innebærer noen innskrenkning av kommunens rolle som barnehagemyndighet. Det kommunale tilsynet vil fortsatt være det primære tilsynet på barnehageområdet. Departementets forslag innebærer at Fylkesmannens tilsynsrolle vil begrense seg til *særlige tilfeller*.

Molde kommune støtter dette synet. Lokal tilsynsmyndighet er avgjørende for å sikre et tilsyn som har en viss nærhet til barn, foreldre, barnehageeiere og barnehager. Tilsyn kun på statlig nivå vil kunne føre til færre tilsyn, mindre innsyn i lokale forhold og overføring av barnehagefaglig kompetanse fra barnehager og kommuner til statlig nivå. Det er stor knapphet på barnehagefaglig kompetanse i Norge og med det viktig å beholde fagkompetanse så nært barna som mulig.

Kommunens tilsynsansvar sikrer nødvendig kunnskap og kontakt med barnehagene i kommunen, noe som er nødvendig for utøvelsen av andre myndighetsoppgaver. En overføring av hele tilsynet uten tilstrekkelig medfølgende ressurser kunne bety færre stedlige tilsyn. At kommunen fortsatt skal ha hovedansvaret for tilsynet med barnehagene innebærer at kommunen må ha tilstrekkelig barnehagefaglig, juridisk og økonomisk kompetanse.

Høringsnotat s. 6

Molde kommune ser at ved å gi Fylkesmannen tilsynsansvar i særlige tilfeller, er det en mulighet til å styrke det uavhengige tilsynet ytterligere. I konfliktsituasjoner eller der det er spørsmål om kommunens habilitet, vil Fylkesmannen med denne endringen ha myndighet til å

føre tilsyn også direkte med eiere og barnehager. I tillegg fører Fylkesmannen, som i dag, tilsyn med kommunene som barnehagemyndighet. Normalsituasjonen skal imidlertid være slik at kommunen ivaretar sine forpliktelser både i ft barn, foreldre/foresatte, barnehageeiere og barnehager på en habil måte. Dersom dette ikke viser seg å være tilfelle, må forholdene rettes opp med forbedring og korrekt praksis.

I forbindelse med kommunereformen må det forventes større kommuner, større fagmiljø og med det også enda bedre mulighet til å spisse eier- og myndighetsrollene.

Kommunen vil påpeke viktigheten av Fylkesmannens veiledningsrolle jf barnehageloven § 9. Lovendring må ikke føre til at Fylkesmannen reduserer veiledningen blant annet som følge av mulig klagesaksbehandling.

Molde kommune følger departementets vurderinger og forslag med de merknader som fremkommer i saksopplysningene.

Barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering

Departementet formulerer i kapittel 6 at dette er forslag til presisering av lovhjemmel for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering. Høringsforslaget innebærer en tydeliggjøring av hjemmelen for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering.

Slik kommunen leser høringsnotatet inneholder notatet mer enn presisering og tydeliggjøring. Det berører særskilt to forhold:

- barnehageloven og rammeplanen som behandlingsgrunnlag etter personopplysningloven
- barnehageeiers rett til å velge hvilket system, verktøy og observasjonsmetoder barnehagen benytter innenfor gjeldende regelverk

Svært mye av det som kommer frem i kapittelet vil barnehageeiere, pedagoger og barnehagemyndighet slutte seg til uten videre diskusjon. Det gjelder faglige og allmenne syn som er godt forankret. Notatet inneholder imidlertid påstander der det er flere og andre faglige tilnærminger enn det som kommer frem. Dette gjelder eksempelvis behovet for – og hvordan observasjon, kartlegging, dokumentasjon og vurdering på best mulig måte kan benyttes i forhold til enkeltbarn og grupper av barn.

Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet. Det er kommunens syn at arbeid med dokumentasjon og vurdering er en del av det å være en pedagogisk virksomhet.

Barnehagelærerne skal sikre dette arbeidet i tråd med lov og rammeplan, både i forhold til det enkelte barn og i forhold til barnegruppen. I høringsnotatets kapittel 6.7 «Eiers ansvar» legges det til grunn en vesentlig endring i forhold til dagens rammeplan.

I gjeldende rammeplanen kapittel 4 «Planlegging, dokumentasjon og vurdering» fastsettes følgende:

Barnehagen er en pedagogisk virksomhet som skal planlegges, dokumenteres og vurderes. Den enkelte barnehage står fritt til å velge metoder og omfang ut fra lokale forutsetninger og behov. Gjennomføringen av planene må være så fleksibel at det er rom for spontanitet og barns medvirkning. Barnehagens styrer har særlig ansvar for å iverksette og lede barnehagens arbeid med planlegging, dokumentasjon og vurdering...

Høringsnotatet sier det slik:

Mange barnehager benytter konkrete verktøy i arbeidet med dokumentasjon og vurdering. Barnehageeier har ansvar for at de systemer, verktøy og observasjonsmetoder som benyttes er innenfor gjeldende regelverk. Barnehageeier har det overordnede juridiske ansvaret, og har dermed rett til å velge hvilket system, verktøy og observasjonsmetoder barnehagen skal benytte for å følge opp barns trivsel og utvikling i hverdagen, og for å oppdage og følge opp barn med særlig behov for hjelp og støtte. Det påligger styrer og pedagogisk leder et særlig ansvar for planlegging, gjennomføring, vurdering og utvikling av barnehagens oppgaver og innhold. I barnehageeiers valg av system, verktøy og observasjonsmetoder er det derfor viktig å legge til rette for faglig samarbeid og medvirkning fra styrer og pedagogisk leder».

Høringsnotat kapittel 6.7 s 29

For å sikre best mulig kvalitet i tilbudet til det enkelte barn og til barnegruppene er det svært viktig at rett kompetanse benyttes til rett oppgave. For å velge de metoder og verktøy som er best egnet til formålet for den konkrete barnehage, gruppe og barn må det legges faglige vurderinger til grunn. Gjennom barnehageloven er utdanningskravet for styrer sikret i § 17 og for pedagogiske ledere i § 18. Barnehageloven gir ingen føringer til tilsvarende kompetanse og utdanningskrav for eier.

Barnehagesektoren har et svært stort mangfold i eierskap av barnehager. 53 % av landets 6200 barnehager er private (Barnehagespeilet 2014). Det finnes barnehageeiere med høy barnehagefaglig kompetanse og eiere helt uten denne kompetansen. Dersom barnehageeier skal ha rett til å velge system, verktøy og observasjonsmetoder i barnehagene, må det parallelt stilles krav til at eier innehar nødvendig faglig kompetanse til å kunne ivareta denne retten.

Kommunen mener at den beste kvaliteten for enkeltbarnet og barnegruppen sikres ved at det profesjonelle fellesskapet i barnehagen vurderer hvilke system, verktøy og observasjonsmetoder som skal benyttes. Barnehageeier vil og skal ha styringsrett over egne barnehager. Det legges til grunn at det er godt samarbeid mellom eier, styrer og pedagoger. Barnehageeiers behov for styringsdata og standardisering skal ivaretas, men det må alltid sikres innenfor en faglig vurdering for enkeltbarna og barnegruppens beste.

Når det gjelder barnehageloven og rammeplanen som behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven er kommunen noe avventende til innholdet i presiseringen.

Presiseringen i høringsnotatet inneholder at barnehagen skal kunne samle inn og registrere den informasjon som er nødvendig for å oppfylle sin lovbestemte oppgave. Behandling av personopplysninger er bare tillatt i den utstrekning behandlingen er nødvendig for å ivareta nærmere definerte interesser. For opplysninger som skal til andre instanser, skal det innhentes eget samtykke fra foreldre/foresatte. Det forutsettes selvsagt at eier alltid opptrer innenfor barnehagelovens rammer. Det er viktig at barnehagen kan innhente nødvendige data for å ivareta sitt samfunnsmandat. Samtidig er det flere faglige syn på hva som faktisk er nødvendig innhenting av data. Slik kommunen forstår høringsnotatet legges det til grunn et stadig mer individrettet perspektiv. Kommunen har derfor en viss skepsis til at foreldre/foresatte ikke skal gi eksplisitt samtykke til eksempelvis kartlegging og lagring av data om sine barn.

I 2013 fikk en arbeidsgruppe i oppdrag å lage et utkast til revidert rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (forskrift til barnehageloven). Rammeplanutvalgets arbeid skulle etter planen legges frem til høring våren 2014. Kunnskapsdepartementet vedtok imidlertid å utsette revideringen for å samkjøre arbeidet med en gjennomgang av barnehageloven. Revidert

rammeplan er nå planlagt ferdig i 2016. Det innebærer at forslag til endring i barnehageloven er på høring nå, men innholdet i revidert rammeplan er ikke kjent.

Molde kommune tilrår at barnehageloven § 2 «Barnehagens innhold» opprettholdes som i dag, med unntak av nest siste avsnitt som følger forslaget til ny lovtekst. Kommunen vil komme tilbake til ytterligere vurderinger når revidert rammeplan kommer til høring.

Kommunen ser behovet for presisering av barnehageloven og rammeplanen som behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven, men sett i høringsnotatets kontekst er den noe avventende til presiseringen.

Endringer som følge av ny forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning

Endringene er allerede gjennomført i forhold til barnehagelærerutdanningen, og med følger naturlig også tilsvarende endring i barnehageloven.

Molde kommune støtter departementets vurderinger og forslag.

VURDERING AV ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Det har vært store endringer i barnehagesektoren senere år. Jf «Barnehagespeilet 2014 – tall og analyser av barnehager i Norge» er det mangel på barnehagelærere. Arbeid med dokumentasjon og vurdering krever tid til planlegging, veiledning og refleksjon både for barnehagelærere og øvrige ansatte. Dette er viktig i arbeidet for å øke kvalitet og kompetanse i barnehagesektoren.

Det er kommunens generelle holdning at barnehagesektoren bør styrkes slik at det kan settes av mer tid og ressurser til veiledning, dokumentasjon, vurdering og refleksjon – uten at dette går på bekostning av pedagogtetthet og tilstedeværelsestid med barna. For å øke kvalitet og kompetanse i sektoren bør rammefaktorene, ressurser og fagkompetanse til sektoren styrkes.

Det legges til grunn at staten finansierer merkostnader gjennom økte rammeføringer til barnehagesektoren dersom endringene i lovverket fører til økte utgifter for fylkesmannsembete, kommune eller barnehage.

Arne Sverre Dahl

Eirik Heggemsnes

Saksprotokoll i Molde formannskap - 20.01.2015

Vedtak

Molde formannskap godkjenner høringsuttalelse i tråd med saksopplysningene.

Molde formannskap tilrår at

- fylkesmannen i særlige tilfeller får myndighet til å føre tilsyn med barnehager og barnehageeiere, jf høringsnotatet. Det kommunale tilsynet er det primære tilsynet på barnehageområdet. Lovendringen må ikke føre til en svekkelse av fylkesmannens veiledning til kommunene jf barnehageloven § 9.
- barnehageloven § 2 «Barnehagens innhold» opprettholdes som i dag, med unntak av endring i nest siste avsnitt.
- begrepet førskolelærer erstattes med begrepet barnehagelærer, jf høringsnotatet.

For å sikre god kvalitet på tjenestene til barn og foreldre må det legges til grunn at staten finansierer merkostnader gjennom økte rammeoverføringer til barnehagesektoren der endringene i lovverket fører til økte kostnader for fylkesmannsembete, kommune eller barnehage.

Behandling

Rådmannens forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.