

Saksprotokoll

Utvalg: Formannskapet
Møtedato: 20.01.2015
Sak: 17/15

Tittel: **Saksprotokoll: Høring - Lov om barnehager**

Resultat: Behandlet
Arkivsak: 14/62571

VEDTAK:

1. Trondheim kommune mener prinsipielt at tilsynsansvaret for barnehager bør ligge til statlig myndighet ved fylkesmannen som regional myndighet
2. Trondheim kommune mener at en forutsetning for statlig tilsyn er at fylkesmannen har god kunnskap om lokale forhold som grunnlag for vurdering av lovlighet
3. Trondheim kommune mener § 8 *Kommunens ansvar* gir kommunen myndighet til å utøve tilstrekkelig kontroll og veiledning av barnehagene
4. Dersom et statlig tilsyn ikke lar seg gjennomføre, mener Trondheim kommune at hjemmelen for tilsyn med barnehager skal ligge hos kommunen slik det er i dag, jf § 16 *Tilsyn*.
5. Trondheim kommune mener Kunnskapsdepartementets forslag, der fylkesmannen gis hjemmel til å føre tilsyn med barnehager i "særlige tilfeller", kan bidra til å skape klar rolleforståelse.
6. Dersom Kunnskapsdepartementets opprettholder sitt forslag mener Trondheim kommune at viktige forutsetninger og uavklarte spørsmål knyttet til det nye lovforslaget om sammenfallende rett må avklares og hjemles i forskrift.
7. Dersom Kunnskapsdepartementets opprettholder sitt forslag mener Trondheim kommune at fylkesmannens tilsyn ved "særlige tilfeller" bør knyttes til følgende forhold:
 - Eventuelle lojalitetskonflikter knyttet til rollene som både barnehagemyndighet og arbeidsgiver-/eiermyndighet
 - Eventuelle habilitetskonflikter knyttet til rollene som barnehagemyndighet og arbeidsgiver-/eiermyndighet
 - Saker i kommunale barnehager der eier- og myndighetsrolle kan bli oppfattet som uklar
 - Saker der barnehager ikke etterkommer pålegg fra kommunens tilsynsmyndighet etter gjentatte purringer
8. Trondheim kommune støtter forslaget om at kommunens bruk av økonomiske reaksjonsmidler skal omfattes av det statlige tilsynet, forutsatt at kommunen skal føre tilsyn med barnehager slik som i dag.
9. Trondheim kommune støtter forslag om presisering av lovhjemmel for barnehagenes arbeid med dokumentasjon og vurdering

10. Trondheim kommune støtter forslaget om å endre begrepet "førskolelærer" og "førskolelærerutdanning" til "barnehagelærer" og "barnehagelærerutdanning".

Behandling:

Votering

Innstillinga ble enstemmig vedtatt

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Saksframlegg

Høring - Lov om barnehager

Arkivsak.: 14/62571

::: Sett inn innstillingen under denne linja

Forslag til vedtak/innstilling:

Formannskapet vedtar:

1. Trondheim kommune mener prinsipielt at tilsynsansvaret for barnehager bør ligge til statlig myndighet ved fylkesmannen som regional myndighet
2. Trondheim kommune mener at en forutsetning for statlig tilsyn er at fylkesmannen har god kunnskap om lokale forhold som grunnlag for vurdering av lovlighet
3. Trondheim kommune mener § 8 *Kommunens ansvar* gir kommunen myndighet til å utøve tilstrekkelig kontroll og veiledning av barnehagene
4. Dersom et statlig tilsyn ikke lar seg gjennomføre, mener Trondheim kommune at hjemmelen for tilsyn med barnehager skal ligge hos kommunen slik det er i dag, jf § 16 *Tilsyn*.
5. Trondheim kommune mener Kunnskapsdepartementets forslag, der fylkesmannen gis hjemmel til å føre tilsyn med barnehager i "særlige tilfeller", kan bidra til å skape uklar rolleforståelse.
6. Dersom Kunnskapsdepartementets opprettholder sitt forslag mener Trondheim kommune at viktige forutsetninger og uavklarte spørsmål knyttet til det nye lovforslaget om sammenfallende rett må avklares og hjemles i forskrift.
7. Dersom Kunnskapsdepartementets opprettholder sitt forslag mener Trondheim kommune at fylkesmannens tilsyn ved "særlige tilfeller" bør knyttes til følgende forhold:
 - Eventuelle lojalitetskonflikter knyttet til rollene som både barnehagemyndighet og arbeidsgiver-/eiermyndighet
 - Eventuelle habilitetskonflikter knyttet til rollene som barnehagemyndighet og arbeidsgiver-/eiermyndighet
 - Saker i kommunale barnehager der eier- og myndighetsrolle kan bli oppfattet som uklar
 - Saker der barnehager ikke etterkommer pålegg fra kommunens tilsynsmyndighet etter gjentatte purringer
8. Trondheim kommune støtter forslaget om at kommunens bruk av økonomiske reaksjonsmidler skal omfattes av det statlige tilsynet, forutsatt at kommunen skal føre tilsyn med barnehager slik som i dag.
9. Trondheim kommune støtter forslag om presisering av lovhjemmel for barnehagenes arbeid med dokumentasjon og vurdering
10. Trondheim kommune støtter forslaget om å endre begrepet "førskolelærer" og "førskolelærerutdanning" til "barnehagelærer" og "barnehagelærerutdanning".

::: Sett inn innstillingen over denne linja

Saksutredning:

1. Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet sender på høring forslag til endringer i lov 17.juli 2015 nr 64 om barnehager (barnehageloven) og tilhørende forskrifter.

I høringsforslaget foreslår departementet følgende endringer:

1. Gi Fylkesmannen mulighet til å føre tilsyn med barnehager
2. Presisering av barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering
3. Begrepet "barnehagelærer" erstatter begrepet "førskolelærer"

Fristen for høring er 19.januar 2015

Planlagt ikrafttredelse av endringene er 1. august 2015.

2. Innledning

Rådmannen vil i denne saken presentere forslagene til endring og gjøre nærmere rede for departementets begrunnelser. Rådmannen vil videre gi sin vurdering av forslagene til lovendringer som bakgrunn for konklusjon og forslag til vedtak.

3. Kunnskapsdepartementets forslag til endringer i barnehageloven

Kunnskapsdepartementets høringsutkast kan leses [her](#)

3.1 Gi fylkesmannen mulighet til å føre tilsyn med barnehager

Kunnskapsdepartementet følger med sitt forslag opp regjeringen Solberg sitt ønske i "Sundvolden-plattformen" om å innføre et uavhengig tilsyn med barnehagene. Kommunenes hjemmel for å føre tilsyn med både kommunale og ikke-kommunale barnehager og fylkesmannens hjemmel til å føre tilsyn med kommunene som barnehagemyndighet skal opprettholdes. Endringen innebærer en utvidelse av fylkesmannens lovhjemmel til også å omfatte tilsyn med barnehager og barnehageeiere.

Forslaget innebærer videre at reglene om statlig tilsyn og veiledning skilles ut i egen bestemmelse. Med dette forslaget ivaretas føringer i Meld. St.nr.7 (2008-2009) "Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn i kommunene."

Høringsnotatet omfatter også en vurdering av om kommunens bruk av økonomiske reaksjoner skal omfattes av det statlige tilsynet. Dette er en oppfølging av Prop.98 L (2011-2012) der departementet sier at dette skal vurderes i fremtidig lovarbeid.

3.1.1 Kunnskapsdepartementets begrunnelse

Det er i dag store variasjoner mellom kommunenes oppfølging av tilsyn med barnehager. Undersøkelser gjennomført av Riksrevisjonen viser at en stor andel barnehager aldri har hatt tilsyn - selv om det de siste årene har vært en positiv utvikling både i forhold til omfang, systematikk og profesjonalitet. Kommunene bruker mer tid på tilsyn i dag en før, og de er mer bevisste på å skille mellom rollen som barnehageeier og tilsynsmyndighet.

Fylkesmennenes tilsyn med kommunenes myndighetsutøvelse i 2013 avdekket imidlertid lovbrudd i om lag halvparten av kommunene de gjennomførte tilsyn i (73 kommuner av 133 kommuner).

Trondheim kommune

Lovbrudd knyttet til oppfyllelse av lovkrav i enkeltvedtak og mangelfulle vurderinger knyttet til behovet for å gjennomføre tilsyn eller tiltak i enkeltbarnehager forekom hyppigst.

Departementet mener kommunene fortsatt skal ha hovedansvaret for tilsyn med barnehagene. Dette fordi verdifull barnehagefaglig og juridisk kompetanse er bygd opp og skal ivaretas i kommunene. Gjennom tilsyn får kommunene også god og nødvendig kunnskap om barnehagene. Videre understreker departementet betydningen av at kommunene må se de forskjellige myndighetsområdene i sammenheng (for eksempel veiledning og tilsyn).

Fylkesmannens nye rolle, som anses som sekundær, vil likevel være et viktig bidrag for å styrke tilsynet med barnehager. Fylkesmannen har bred og lang erfaring med tilsynsarbeid og de har kompetanse om barnehagesektoren, lov- og rammeverk. Departementet mener videre at fylkesmannens uavhengige rolle som tilsynsmyndighet vil bidra til å gi barn og foreldre et bedre rettsvern ved at foreldre gjennom lovverket gis adgang til å henvende seg direkte til fylkesmannen. Dette vil også kunne bidra til å gjøre fylkesmannens rolle bedre kjent.

Departementet påpeker at hjemmelen først og fremst skal anvendes i de tilfellene hvor fylkesmannen mottar henvendelser eller andre opplysninger som tilsier at statlig tilsyn er nødvendig. Fylkesmannen skal selv, på fritt grunnlag vurdere behovet for tilsyn. Departementet ser utfordringer knyttet til å definere hva som ligger i "særlige tilfeller" og ber om innspill på dette.

Departementet mener ikke forslaget innebærer konsekvenser som innebærer at fylkesmenn eller departement skal tilføres ekstra ressurser av noe stort omfang.

Dagens lovverk gir kommunene adgang til å føre tilsyn med bruken av kommunale tilskudd i ikke – kommunale barnehager. Dette innebærer også en hjemmel til å gi økonomiske reaksjonsmidler. Innføring av et statlig tilsyn vil kunne bidra til å ivareta bedre rettsikkerhet for ikke-kommunale barnehager.

3.1.2 Gjeldende rett

Kommunens tilsyn med barnehager er i dag hjemlet i barnehagelovens § 16 Tilsyn

§ 16 Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov

Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningsspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet 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 § 14 a (krav til bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager, min anmerkning), eller forskrift i medhold av samme bestemmelse, ikke er overholdt.

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

§ 16 a. Kommunens adgang til å anvende økonomiske reaksjonsmidler overfor ikke-kommunale barnehager.

Kommunen kan holde tilbake tilskudd til ikke-kommunale barnehager eller redusere tilskudd i kommende terminer dersom krav etter § 14 a eller forskrift i medhold av § 14 a ikke er oppfylt.

Trondheim kommune

Dersom tilskudd er anvendt i strid med § 14 a eller forskrift i medhold av § 14 a, kan kommunen kreve tilbakebetaling av tilskudd.

Tilbakehold av tilskudd, reduksjon i tilskudd eller tilbakebetaling av tilskudd etter første og andre ledd skal stå i forhold til regelbruddets art og økonomiske betydning.

Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er hjemlet i barnehageloven § 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 nødvendig for å ivareta fylkesmannens oppgaver

3.1.3 Kunnskapsdepartementets forslag til endring

§ 16 Tilsyn

Ingen endringer

§ 9 Statlig tilsyn

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter § 8, kapitel 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 i strid med de bestemmelser som retter seg mot barnehagen. Hvis fristen for å etterkomme pålegg 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 barnehagelokale i den utstrekning dette er nødvendig for å utføre tilsynet etter første og tredje ledd.

§ 9 a 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 etter lovens §§ 10,11,16,17 og 18 og der det følger av forskrift gitt i medhold av denne lov.

3.2 Presisering av barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering

Kunnskapsdepartementet foreslår en tydeliggjøring og presisering av hjemmelen for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering. Samtidig forslår de å innføre tilpasninger i loven som tydeliggjør at bruk av personopplysninger er nødvendig for å oppfylle lovpålagte oppgaver, dvs at personopplysninger skal benyttes for å gi god nok kvalitet– både til grupper av barn og enkeltbarn.

Hjemmelen ligger også innenfor gjeldende rett og innfor den praksis som i dag gjennomføres. Forslaget innebærer ikke nye oppgaver for barnehager eller barnehageeiere.

3.2.1 Kunnskapsdepartementets begrunnelse

Behovet for en klargjøring av regelverket, metodeutvikling og hjemmel for tydeliggjøring av barnehagens innhold har vært påpekt i flere sammenhenger, blant annet gjennom St. meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen* og i Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehage*.

Dokumentasjon og vurdering skal fortsatt bidra til god pedagogisk praksis i tråd med barnehagelovens og rammeplanens føringer. På et overordnet nivå skal resultatet gi grunnlag for analyse og vurdering om videre utvikling av kvaliteten i barnehagen. Krav til dokumentasjon er i dag fastsatt i rammeplanen. Gjennom lovendringen som foreslås ønsker departementet også at det gis klarere hjemmel til å behandle de opplysninger som er nødvendige i arbeidet med dokumentasjon og vurdering, herunder informasjon om det enkelte barns interesser, erfaringer, trivsel, utvikling og læring. Barnehagenes arbeid med dokumentasjon og vurdering handler om behandling av personopplysninger som middel for å realisere plikter og krav i barnehageloven. Formålet med behandling av personopplysninger setter grensene for hva som er lovlig behandling av personopplysninger. Formålet vil også trekke opp grensen for når man er utenfor loven og må innhente samtykke (som når personopplysninger skal gjøres tilgjengelig for andre offentlige instanser). Med dette som bakgrunn foreslår departementet å forankre barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering i innholdsbestemmelsen i barnehageloven § 2 *Barnehagens innhold*, første ledd.

Departementet understreker at foreldre alltid skal involveres og gjøres kjent med hva som dokumenteres om deres barn.

Departementet foreslår også en rent teknisk ordlydsendring i § 2, syvende ledd.

3.2.2. Gjeldende rett

§ 2, Barnehagens innhold, første ledd
Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet.

§ 2, Barnehagens innhold, syvende ledd
Departementet fastsetter en rammeplan for barnehagen. Rammeplanen skal gi retningslinjer for barnehagens innhold og oppgaver

3.2.3. Kunnskapsdepartementets forslag til endring

§ 2, Barnehagens innhold, første ledd
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 opplysningene 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).

§ 2, Barnehagens innhold, syvende ledd

Departementet fastsetter barnehagens innhold og oppgaver i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

3.3 Begrepet “barnehagelærer” erstatter begrepet ”førskolelærer”

Barnehageloven og forskrifter bruker i dag begrepene ”førskolelærer” og ”førskolelærerutdanning”. Forskrift 4.juni 2012 nr 475 om rammeplan for barnehagelærerutdanning endret utdanningens navn fra førskolelærerutdanning til barnehagelærerutdanning. På bakgrunn av ny forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanningen foreslår departementet å erstattes begrepet førskolelærer med begrepet barnehagelærer i barnehageloven med tilhørende forskrifter (inkludert rammeplan for barnehagens oppgaver og innhold).

4 Vurdering

4.3 Statlig tilsyn med barnehagene

Rådmannen er positiv til at Kunnskapsdepartementet legger frem et forslag til lovendring knyttet til tilsynet med barnehagene. Rådmannen støtter i prinsippet departementets begrunnelser for å innføre et statlig tilsyn med barnehagene og barnehageeierne, men ser også flere utfordringer knyttet til det konkrete forslaget som foreligger.

Rådmannen er enig i at hensynet til legitimitet og tillit til et uavhengig tilsynsorgan må vektlegges som begrunnelse for hvor tilsynsansvaret skal ligge.

Rådmannen støtter departementet i at fylkesmannen, med sin kompetanse på barnehageområdet og erfaring med tilsyn, kan ivareta tilsyn med barnehagesektoren på en god måte.

4.1.1 Departementets høringsforslag

Departementets viktigste intensjon er å gi barn og foreldre bedre rettsikkerhet ved å gi fylkesmannen hjemmel for, på fritt grunnlag, å kunne følge opp henvendelser fra foreldre eller andre om forhold ved barnehagens kvalitet eller innhold. Dette vil kunne gjøre fylkesmannens rolle bedre kjent og enklere for foreldre å ta kontakt. Videre mener departementet at de foreslåtte endringene vil bidra til mer likeverdig behandling og oppfølging av barnehagene.

Etter rådmannens vurdering knytter det seg utfordringer til om lovforslaget vil innfri denne intensjonen.

Rådmannen mener, at det ligger klare utfordringer knyttet til rollesammenblanding når to tilsynsorgan skal ha samme rolle. Departementet selv ber da også om innspill til områder som kan bidra til en mer tydelig grenseoppgang om når en sak er av en slik karakter at fylkesmannen skal føre tilsyn med barnehager/-eier. Etter rådmannens vurdering kan dette være saker som handler om lojalitets- eller habilitetskonflikter knyttet til rollene som både barnehagemyndighet og arbeidsgiver-/eiermyndighet, saker i kommunale barnehager der eier- og myndighetsrolle kan bli oppfattet som uklar og saker der barnehager ikke etterkommer pålegg fra kommunens tilsynsmyndighet etter gjentatte purringer.

Selv om "særskilte tilfeller" beskrives og konkretiseres nærmere finner rådmannen det riktig å stille spørsmål ved om fylkesmannen kan gjøre slike vurderinger uten å diskutere det med kommunene. Hvordan vil likt ansvar og ulik myndighet løses ved uenighet? Hvem skal avgjøre om fylkesmannen skal ha tilsyn med barnehagen i stedet for tilsyn med kommunen eller pålegge kommune å føre tilsyn med barnehagen? Om svaret er fylkesmannen er det nærliggende å tro at fylkesmannen først og fremst vurderer kommunen som barnehagemyndighet/tilsynsmyndighet før de vurderer den konkrete barnehagen slik at lovanvendelsen som blir benyttet vil være den samme som dagens lovhjemmel gir mulighet for. Rådmannen ser en fare for at den foreslåtte lovendringen kan føre til en økt statlig styring med kommunens eget tilsyn – mer enn at det bidrar til økt rettsikkerhet for foreldre og barn gjennom tilsyn av en uavhengig instans. Videre kan det at to tilsynsorgan skal samarbeide på denne måten fort oppleves som en sammenblanding som ikke bidrar å gi tilsynsmyndighetene den legitimitet som skal til for å styrke barns og foreldres rettsikkerhet i barnehagene.

4.2 Alternativ til departementets forslag

Rådmannen mener det er viktig å bringe inn vurderinger også knyttet til dagens praksis og til at tilsynet med barnehager og barnehageeiere i sin helhet kan overføres til statlige myndigheter, på lik linje med tilsyn etter barnevernsloven og opplæringsloven.

4.2.1 Kommunens som tilsynsmyndighet

Etter dagens lovverk er det kommunene som har hjemmel for å føre tilsyn med barnehager. Departementet viser til Riksrevisjonens undersøkelser som viser at det er store variasjoner mellom kommunene. Samtidig viser undersøkelsene også at det skjer en positiv utvikling der tilsynet er blitt både mer systematisk og profesjonelt og at det gjennomføres mer og flere tilsynsbesøk i barnhagene. Etter rådmannens vurdering har Trondheim kommune i dag en god ordning for tilsyn ved at rådmannen legger føringer og strategi for tilsyn, mens Oppvekstkontoret er delegert myndigheten for gjennomføring. Oppvekstkontoret gjennomfører hvert år elektronisk tilsyn om lovkrav og hvert fjerde år om utvalgte faglige tema om barnehagens innhold. Tilsynet omfatter alle barnehager. Begge typer tilsyn følges opp med stedlige tilsynsbesøk i barnehager. Kravet er at barnehager skal ha minst ett besøk hvert fjerde år. I tillegg kommer tilsynsbesøk som gjennomføres på bakgrunn av konkrete klager og beklagelser eller andre hendelser. Det utarbeides årlige rapporter om omfang, innhold og resultat etter tilsyn med barnehagene.

Etter rådmannens vurdering ivaretar kommunens system en likeverdig behandling av barnehagene. Oppvekstkontoret har også lagt til rette for et system der alle foreldrehenvendelser loggføres og følges opp. Oppfølgingen varierer etter en vurdering av sakens karakter og alvorlighet.

Rådmannen ser utfordringene som knytter seg til legitimitet og rollesammenblanding. Derfor løftes dette stadig frem i møter der tilsyn er tema. Tilsynet er også ressurskrevende – spesielt når det oppstår hendelser som krever tett og omfattende oppfølging. Etter rådmannens vurdering er disse utfordringene mulig å løse i store kommuner, mens små kommuner helt klart blir mer sårbare.

Rådmannen opplever også at det kan oppstå særskilte tilfeller der saker kan låse seg, og der behovet for å kontakte en uavhengig instans er til stede. I slike tilfeller kontaktes fylkesmannen for råd og veiledning også i dag.

Ett av departementets argument for at kommunen skal beholde hovedansvaret for tilsyn med barnehager er å sikre at kommunen beholder verdifull kompetanse og å gjøre det enklere å ivareta kommunens rolle som barnehagemyndighet. Etter rådmannens vurdering kan samme argumentet

Trondheim kommune

brukes som begrunnelse for at kommunene fortsatt kan ha tilsynsansvaret med barnehager og barnehageeiere alene.

4.2.2 Fylkesmannen som tilsynsmyndighet

Fylkesmannen har god kompetanse om barnehagesektoren, noe departementet også påpeker som begrunnelse for at fylkesmannen kan føre tilsyn med barnehager. Fylkesmannen er samtidig en uavhengig instans som innehar rollen som tilsynsorgan innfor flere tjenester og lovverk. Etter rådmannens vurdering er et rent statlig tilsyn den ordningen som best kan sikre både likeverd, uavhengighet og legitimitet.

Departementet mener at kommunen ved bortfall av tilsynsmyndigheten vil miste muligheter til å se myndighetsoppgaver i sammenheng. Rådmannen mener at kommunens ansvar og oppgaver som barnehageeier og - myndighet har et utstrakt mandat til å utøve kontroll, kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i sektoren jfr. Barnehageloven § 8 Kommunens ansvar. Denne rollen kan ivaretas uten tilsynsmyndighet hjemlet gjennom § 16.

Rådmannen ser også utfordringer ved et rent statlig tilsyn med barnehager. Et konstruktivt tilsyn forutsetter at tilsynsmyndighetene har kunnskap om lokal politikk og andre forhold som ligger til grunn i kommunens vurderinger av skjønnsmessige lovkrav (for eksempel barnehagelovens bestemmelse om "forsvarlig bemanning"). Dersom tilsynsmyndigheten ikke har god nok lokalkunnskap kan dette utfordre viktige prinsipper om lokalt selvstyre.

En annen utfordring med et rent statlig tilsyn vil være at statlige myndigheter må tilføres store ressurser for å kunne gjennomføre tilsyn i samme omfang (og kanskje større omfang) enn det som gjøres av kommunene i dag.

4.3 Tilsyn med kommunens bruk av økonomiske reaksjonsmidler

Nye regler som regulerer de ikke-kommunale barnehagenes bruk av kommunale tilskudd og foreldrebetaling, tråde i kraft fra 1. januar 2013. Kommunene har så langt lite erfaring i å praktisere avkortingsreglene barnehagelovens § 14 a. Grunnlaget for økonomisk tilsyn med de private barnehagenes bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i 2013 er resultatregnskapet fra de private barnehagene til Utdanningsdirektoratet, som forelå høsten 2014.

I forarbeidene til ny § 16, tredje ledd om økonomisk tilsyn, jf. Prop.98L (2011-2012), ble det varslet at departementet skulle komme tilbake til spørsmålet om kommunens bruk av økonomiske reaksjonsmidler, i likhet med de øvrige myndighetsoppgavene, kunne kontrolleres av Fylkesmannen. I dag omfattes ikke kommunens bruk av økonomiske reaksjonsmidler av fylkesmannens hjemmel til å føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet.

Også før lovendringen om økonomisk tilsyn i 2013 kunne kommunene i henhold til § 6 i "Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager" redusere tilskuddet til de private barnehagene dersom nærmere angitte vilkår var oppfylt. Fylkesmannen hadde hjemmel til å føre tilsyn med kommunens praktisering av avkortingsregelen. Departementet anser at det gjennom lovendringen i § 16 og ny § 16 a ikke ble innført nye kommuneplikter og foreslår at kommunens bruk av økonomiske reaksjonsmidler også etter lovendringen skal omfattes av det statlige tilsynet. Dette begrunnes blant annet med behovet for å ivareta rettsikkerheten til de ikke-kommunale barnehagene.

Rådmannen støtter forslaget om at det økonomiske tilsynet skal omfattes av statlig tilsyn med kommunen, gitt at kommunen fortsatt skal ha tilsyn med barnehager slik som i dag.

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

I forarbeidene til høringsuttalelsen har rådmannen innhentet synspunkter fra enhetsledere og Kommunalt foreldreråd for barnehager (KFB). Begge gruppene har kommet med innspill til høringsuttalelsen som angår denne lovhjemmelen. Både enhetslederne og KFB er positive til at dokumentasjon og vurdering forankres i loven, men de uttrykker også bekymring om at lovforslaget kan bety at departement og barnehageeiere i større grad gis myndighet til å pålegge barnehagene krav om verktøy og arbeidsmetoder som går på bekostning av barnehagens faglige friheten og metodevalg.

KFB uttrykker dette slik: *Det er svært positivt hvis endringene gjør det mulig for kommunene å stille samme krav til de private barnehagene i forhold til kvalitet slik at man får et likeverdig tilbud til alle barn, men samtidig er det svært viktig at disse kravene ikke går på bekostning av den faglige friheten i barnehagene. Man bør unngå en for detaljstyrt barnehageeier og massekartlegging. Kan det stemme at også foreldresamtykke ved kartlegging i barnehagen skal/kan fjernes??*

Etter rådmannens vurdering innebærer ikke lovforslaget i seg selv nye krav eller pålegg som fratar barnehagene deres faglige frihet i valg av arbeidsmåter og metoder. Forslaget handler, slik departementet også begrunner det, om en presisering og tydeliggjøring av eksisterende lovkrav. Rådmannen har likevel forståelse for barnehagelederne og KFB sine synspunkt knyttet til faglig frihet og metodevalg fordi rådmannen er opptatt av å ivareta barnehagens særegne plass i utdanningsløpet der lek, deltagelse i egen hverdag og gode opplevelser fortsatt skal holdes høyt. Derfor er det viktig at styrere og barnehagelærere velger verktøy og metoder i det pedagogiske arbeidet. Både politikere og fagmiljøene har også ved flere anledninger fremhevet at bruk av metoder og kartleggingsverktøy på alle barn er en dårlig praksis. Vi er likevel kjent med barnehageeiere som pålegger barnehagene kartlegginger av typen ”språkkartlegging av alle toåringer”. For at barnehagelærerne skal få lov til å beholde sin profesjonskompetanse og metodefrihet, er det derfor viktig å være kritisk til kartlegginger som ikke tjener formålet.

Slik rådmannen forstår det, gir endringen som knytter seg til personopplysninger i barnehager et mer tydelig mandat for å kunne gjennomføre observasjoner og kartlegginger når dette er nødvendig for formålet med barnehagens oppgaver. I dette kan det ligge at kartlegginger kan gjennomføres uten foreldrenes samtykke. Rådmannen er uenig i at kartlegginger skal gjennomføres uten foreldrenes samtykke i vanlig pedagogisk praksis, men ser også at dette kan være nødvendig i enkelte tilfeller. Presiseringen om at oppbevaring og bruk av personopplysninger kun skal bidra til å støtte opp under oppdraget og målkravene i barnehageloven, at foreldrene alltid skal informeres, og også gis mulighet til å påvirke metodevalg, må derfor være tydelig.

Med begrunnelsen om i at lovforslaget i seg selv ikke innebærer nye krav eller fratar barnehagene deres faglige frihet i valg av arbeidsmåter og metoder, støtter likevel rådmannen departementets forslag til lovendring.

4.5 Endringer som følge av forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning

Lovforslaget innebærer å endre begrepet ”førskolelærer” og ”førskolelærerutdanning” til ”barnehagelærer” og ”barnehagelærerutdanning”. Rådmannen tilsutter seg dette forslaget.

Departementet har ikke forslått å endre begrepet ”pedagogisk leder” som et felles begrep for alle ansatte i barnehagen der det stilles krav om barnehagelærerutdanning. Rådmannen stiller i den

forbindelse spørsmål om hvorfor ikke barnehagelærer også kan erstatte begrepet pedagogisk leder. Dette fordi rollen som pedagogisk leder i barnehageloven er en annen enn rollen som pedagogisk leder i Hovedtariffavtalen. Dette skaper en del unødvendig uklarhet i barnehagene og mellom kommunen som arbeidsgiver og fagorganisasjoner. Rådmannen ser at en slik endring vil medføre flere justeringer og endringer i lovteksten, og legger ikke frem forslag om vedtak knyttet til dette nå.

4. Konklusjon

Rådmannen støtter deler av lovforslaget som ligger i Kunnskapsdepartementets høring til endring i lov 17.juli 2015 nr 64 om barnehager. Om endringen som omhandler tilsyn med barnehager og barnehageeiere, mener rådmannen at et uavhengig tilsyn best kan ivaretas dersom dette i sin helhet hjemles under fylkesmannens ansvar. Denne vurderingen er også i tråd med hva Formannskapet vedtok i 2012 i sak 80/12, punkt 7 "Høring av NOU 2012 – Til barnas beste – ny lovgivning for barnehagen": *Trondheim kommune mener tilsynet med barnehagesektoren best kan ivaretas med et uavhengig statlig barnehagetilsyn i kombinasjon med et lokalt/regionalt stedlig tilsynsorgan.*

På bakgrunn av sakens fakta og rådmannens begrunnelser fremmes følgende forslag til Formannskapet for vedtak:

1. Trondheim kommune mener prinsipielt at tilsynsansvaret for barnehager bør ligge til statlig myndighet ved fylkesmannen som regional myndighet
2. Trondheim kommune mener at en forutsetning for statlig tilsyn er at fylkesmannen har god kunnskap om lokale forhold som grunnlag for vurdering av lovlighet
3. Trondheim kommune mener § 8 *Kommunens ansvar* gir kommunen myndighet til å utøve tilstrekkelig kontroll og veiledning av barnehagene
4. Dersom et statlig tilsyn ikke lar seg gjennomføre, mener Trondheim kommune at hjemmelen for tilsyn med barnehager skal ligge hos kommunen slik det er i dag, jf § 16 *Tilsyn*.
5. Trondheim kommune mener Kunnskapsdepartementets forslag, der fylkesmannen gis hjemmel for å føre tilsyn med barnehager i "særlige tilfeller" kan bidra til å skape klar rolleforståelse.
6. Dersom Kunnskapsdepartementets opprettholder sitt forslag mener Trondheim kommune at viktige forutsetninger og uavklarte spørsmål knyttet til det nye lovforslaget om sammenfallende rett må avklares og hjemles i forskrift.
7. Dersom Kunnskapsdepartementets opprettholder sitt forslag mener Trondheim kommune at fylkesmannens tilsyn ved "særlige tilfeller" bør knyttes til følgende forhold:
 - Eventuelle lojalitetskonflikter knyttet til rollene som både barnehagemyndighet og arbeidsgiver-/eiermyndighet
 - Eventuelle habilitetskonflikter knyttet til rollene som barnehagemyndighet og arbeidsgiver-/eiermyndighet
 - Saker i kommunale barnehager der eier- og myndighetsrolle kan bli oppfattet som uklar
 - Saker der barnehager ikke etterkommer pålegg fra kommunens tilsynsmyndighet etter gjentatte purreinger
8. Trondheim kommune støtter forslaget om at kommunens bruk av økonomiske reaksjonsmidler skal omfattes av det statlige tilsynet forutsatt at kommunen skal føre tilsyn med barnehager som i dag.
9. Trondheim kommune støtter forslag om presisering av lovhjemmel for barnehagenes arbeid med dokumentasjon og vurdering

Trondheim kommune

10. Trondheim kommune støtter forslaget om å endre begrepet ”førskolelærer” og ”førskolelærerutdanning” til ”barnehagelærer” og ”barnehagelærerutdanning”.

Rådmannen i Trondheim, 29.12.14

Gunn Røstad
kommunaldirektør

Ragnhild Granskogen
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg:

[... Sett inn saksutredningen over denne linja](#)