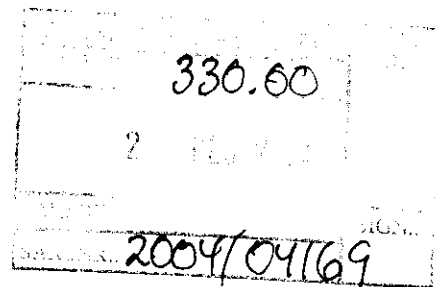


Averøy kommune

Samlet saksframstilling



HØRINGSNOTAT OM NY BARNEHAGELOV

Saksnr.:	Utvalg	Møtedato
0058/04	Livsløpsutvalget	03.12.2004
0153/04	Formannskapet	15.12.2004

SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler:	Aage Dall	Arkiv: A10 &13
Arkivsaksnr.:	04/02509	

HØRINGSNOTAT OM NY BARNEHAGELOV

Saksdokumenter.

1. Barne- og familiedepartementet datert 9.11.04, høringsbrev og høringsnotat.
2. Barnehageloven av 5. mai 1995 nr. 19.
- ./ 3. Forslag til ny lov – lovteksten.

Barne- og familiedepartementet har sendt utkast til ny barnehagelov på høring. Høringsfristen er 10. januar 2005. En vil senere sende eget høringsutkast om saksbehandlingsregler for opptak i barnehagen.

Hovedformålet med forslaget til ny barnehagelov er at

- barna får omsorg og et godt pedagogisk tilbud
- tilbudet har høy kvalitet
- det legges best mulig til rette for lokal utforming av barnehagene, både når det gjelder innhold og praktisk organisering

Departementet sier i sitt høringsnotat at det er behov for en forenkling og modernisering av regelverket. Kommunen som barnehagemyndighet bør få større innflytelse på hvordan barnehagetilbudet organiseres. Dette kan føre til en mer effektiv tjenesteproduksjon som imøtekommer brukernes behov. Høringsnotatet har som utgangspunkt at ansvaret for finansiering av barnehagene blir overført til kommunene i nær framtid. (rammefinansiering)

Det foreslås i hovedsak endringer på følgende områder:

- innholdsbestemmelsen utvides
- barns rett til medbestemmelse foreslås synliggjort i en egen bestemmelse
- plikten til å søke godkjenning foreslås skjerpet
- reglene om kommunens behandling av godkjenningssøknader foreslås endret
- dagens bestemmelse om rett til prioritet ved opptak foreslås noe utvidet
- fylkesmannens tilsynskompetanse foreslås endret
- alternative forslag til formell kompetanse hos personalet
- bortfall av normer for leke- og oppholdsareal

- alternative forslag til pedagogisk bemanning

I tillegg foreslås flere alternativ til hvordan bestemmelsene om barnehagens ledelse og det øvrige personalet bør utformes.

Det er de foreslåtte endringene om arealutnytting, personalets kompetanse og normer for pedagogisk bemanning som avviker mest fra dagens bestemmelser.

I saken vil vi gå gjennom noen hovedområder i høringsutkastet og komme med merknader til de viktigste endringene.

FORMÅL.

Nåværende formålsparagraf foreslås ikke endret.

BARNEHAGENS INNHOLD.

Det foreslås ikke større endringer når det gjelder barnehagens innhold. En kan likevel merke seg at det legges større vekt på at barnehagen skal være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet og at tilbudet skal tilpasses det enkelte barns forutsetninger. Barnehage og skole skal sees i sammenheng i et lengre læringsperspektiv.

BARN OG FORELDRES MEDVIRKNING.

Barns rett til medvirkning.

Barnehageloven har i dag ikke bestemmelser om barns rett til medvirkning i barnehagen. Norge har etter hvert fått tradisjon på barn og unges medvirkning på andre områder. Denne tradisjonen og barnekonvensjonens bestemmelser gjør at departementet mener at retten til medvirkning bør tas inn i ny barnehagelov slik:

Barn i barnehagen har rett til å uttale seg om sitt syn på barnehagen innenfor barnehagens daglige virksomhet.

Barn skal jevnlig få mulighet til aktiv deltakelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet.

Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Merknader.

Det kan være riktig å ha med formuleringer i loven som gir barn rett til medbestemmelse i barnehagen. Dette er også i tråd bl.a med barnekonvensjonen. Medbestemmelsen må imidlertid tilpass barnets alder og modenhet. En detaljert opplisting kan gjøre dette punkt vanskelig å gjennomføre i praksis. En ønsker derfor at punktet skal få en mer generell utforming. Avsnitt 2 bør derfor strykes.

Foreldreråd og samarbeidsutvalg.

Departementet foreslår å forenkle reglene noe.

ANSVAR OG MYNDIGHET.

Godkjenningsplikt.

Her foreslår departementet en skjerping av kravet til godkjenning slik at noen tilsynsordninger som i realiteten har et stort omfang må søke godkjenning. Dette kan være større

barneparkliknende institusjoner, større dagmammavirksomheter o. a. Barn bør ikke være i institusjonspregede heldagstilbud uten pedagogisk forsvarlige rammer.

En har ikke merknader til dette punktet.

Oppgaver og plikter for barnehageeier.

Dette er forslag til nytt punkt i barnehageloven. Her foreslås at ”*Barnehageeier skal påse at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk*”. En vil understreke at det er eier, og ikke barnehagemyndigheten som i utgangspunktet må påse at barnehagen til enhver tid oppfyller de krav som annet regelverk stiller til virksomheten, blant annet arbeidsmiljøloven, plan- og bygningsloven, produktkontrollloven, lov om brannvern og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.

Når en går over til rammefinansiering for barnehagene, opphører de private barnehageeierens plikt til å levere inn regnskap, Regnskap er blant annet nødvendig når private og offentlige barnehager skal økonomisk likebehandles, og departementet foreslår at regnskapsplikten lovfestes.

En har ikke merknader til dette punktet.

Kommunens ansvar som barnehagemyndighet.

Kommunens oppgaver som barnehagemyndighet er mange og følger av ulike bestemmelser i loven og forskriftene. For oversiktens skyld setter vi opp stikkord for de viktigste oppgavene:

- godkjenne barnehager
- føre tilsyn med og gi veiledning til alle godkjente og godkjenningspliktige barnehager
- sørge for en økonomisk likeverdig behandling av alle godkjente barnehager i forhold til offentlige tilskudd
- forvalte de statlige tilskuddene til private barnehager i kommunen
- sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser i kommunen
- ha ansvar for å legge til rette for en samordnet opptaksprosess
- gi midlertidige dispensasjoner fra utdanningskrav og forskrift om pedagogisk bemanning
- sikre fortrinnsretten for barn med funksjonshemninger

Det kan oppfattes som problematisk at kommunen både er eier og barnehagemyndighet. I lovutkastet skilles derfor disse funksjonene i en ny § 7 som omhandler alle barnehageeierens ansvar og en ny § 8 som gjelder kommunen som barnehagemyndighet. Departementet mener at en klargjøring av myndighetsrollen vil bidra til å forebygge konflikt mellom myndighetsansvaret og eierinteressene.

Kommunen har to hovedoppgaver som barnehagemyndighet. En har ansvaret for at det finnes et samlet barnehagetilbud i kommunen som dekker brukernes ønsker og behov , og en skal påse at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk.

Det er ikke reelle endringer i forslaget under dette punktet.

BARNEHAGEMYNDIGHETENS GENERELLE OPPGAVER.

Godkjenning av barnehager.

Konkret er det barnehagens lokaler og uteområder som skal godkjennes. I følge gjeldende lov skal lokaler og uteområder være egnet for formålet. Før godkjenning gis, skal vilkår stilt i eller med hjemmel i annen lov være klarlagt.

Departementet legger opp til at kommunen i større grad enn nå kan bruke skjønn ved godkjenning av lokaler og uteområde; *”Kommunen avgjør søknad om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold”*.

Etter gjeldende rett skal kommunen ved godkjenningen fastsette barnas leke- og oppholdsareal. Departementet har gitt veiledende normer, og disse er 4 kvadratmeter netto leke- og oppholdsareal for barn over 3 år og om lag 1/3 mer for barn under 3 år. Kommunen har brukt disse normene i sin godkjenning og i planlegging av nye barnehager. Departementet mener det ikke er behov for å videreføre den veiledende normen og sier at kommunen med sin lokalkunnskap vil være nærmest til å foreta egnethetsvurdering i forhold til lokale forhold og behov. Det er ikke noe i veien for at kommunen lokalt bruker veiledende normer.

Merknader.

Bortfall av veiledende normer vil kunne gjøre barnehagene mer fleksible i forhold til antall barn som tas inn. På den annen side vil det være lettere å ta inn mange barn når det f. eks. er ventelister og en ønsker å gi flere plass. Det synes fornuftig å ta bort de veiledende normene.

Prioritet ved opptak.

Etter nåværende lov § 9 har barn med funksjonshemming rett til prioritet ved opptak. Denne retten videreføres. I tillegg foreslås at *”Barn som det er fattet vedtak om etter lov om barneverntjenester §§ 4-12 og 4-4 annet og fjerde ledd, har rett til prioritet ved opptak i barnehage.”*

I Averøy får alle barn med funksjonshemming (nedsatt funksjonsevne) barnehageplass. Oppvekstkontor, helsestasjon og barnevern har et godt samarbeid her, og fortrinnsretten er derfor i praksis ikke i bruk.

En har ellers ingen merknader til punktet.

TILSYN.

Averøy har egne rutiner og prosedyrer for tilsyn med barnehagene. Disse er politisk vedtatt i kommunestyret i sak nr. 60/03.

I følge gjeldende lov har fylket veiledningsansvar overfor kommunen og tilsynsansvar overfor den enkelte barnehage. Departementet foreslår å oppheve tilsynsansvaret overfor enkeltbarnehager, blant annet med den begrunnelse at dette ikke har fungert i praksis. Videre foreslås at fylket i tillegg til sitt veiledningsansvar også får tilsynsansvar overfor kommunen. Fylket kan da føre tilsyn med om kommunen har overholdt sin egen tilsynsplikt eller sitt veiledningsansvar.

Det kan synes noe inkonsekvent at når kommunen får mer ansvar og myndighet, så styrkes kontrollen fra nivået over. En har ellers ikke merknader til dette punktet.

PERSONALET.

Styrer/daglig ledelse.

Barnehageloven sier at hver barnehage skal ha en styrer og at styreren skal ha utdanning som førskolelærer. Det er imidlertid et unntak i loven. Når barnehage og grunnskole er organisert som en enhet, kan skolens rektor være styrer for barnehagen.

Departementet viser til at det er av stor betydning at den pedagogiske virksomheten i barnehagen har en kompetent faglig ledelse. Det reises imidlertid spørsmål om daglig leder/styrer nødvendigvis må ha førskolelærerutdanning. En vesentlig del av oppgavene i barnehagen er knyttet til "ikke-pedagogiske" forhold, oppgaver som andre med nødvendige kvalifikasjoner kan utføre. En skiller her altså mellom pedagogisk ledelse og administrativ ledelse. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det fortsatt bør være krav om førskolelærerutdanning for leder og skisserer to alternativ. Begge alternativene innebærer avvik fra dagens krav.

1. Krav om forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Det er kommunen som vurderer hva som er forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse i barnehagen og tilsetter den som etter en samlet vurdering er best skikket. Departementet sier at denne løsningen vil gi barnehageeier frihet til å tilsette ledere i samsvar med lokale behov og prioriteringer.

2. Videreføring av utdanningskravet.

Dette alternativet åpner for at annen 3-årig pedagogisk utdanning med ett års tillegg i barnehagepedagogikk likestilles med førskolelærerutdanning når det gjelder lederstilling i barnehagen.

Departementets forslag til lovttekst for begge alternativene ser slik ut:

§ 18 Ledelse (Alternativ 1)

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Barnehagen skal ha en daglig leder.

§ 18 Ledelse (Alternativ 2)

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning på høgsolenivå med tillegg av ett års (60 studiepoeng) videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Når barnehage og grunnskole er organisert som en mindre virksomhet, kan skolens rektor være daglig leder for barnehagen.

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet etter andre ledd.

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet gir nærmere forskrifter.

Merknader.

Det bør være krav til fagkompetanse i barnehagen, ikke nødvendigvis knyttet til stillingen som leder i barnehagen. Ved større enheter kan det være behov for tilsetting av ledere med

økonomisk og administrativ kompetanse. I likhet med hva som gjelder for grunnskolen, må barnehageeier ha en viss frihet på området.

Med fagkompetanse oppfattes førskolelærerutdanning eller annen lignende bakgrunn av min 3 års pedagogisk utdanning.

En vil tilrå at alternativ 1 gjøres gjeldende.

Barnehagens øvrige personale.

Barnehagens personale består vanligvis av førskolelærere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter. Loven sier i § 17 at pedagogiske ledere skal ha førskolelærerutdanning.

Departementet foreslår å ta bort stillingsbetegnelsen "pedagogisk leder" og begrunner dette med at det ikke er naturlig å lovfeste bestemte stillingskategorier. Betegnelsen "pedagogisk leder" erstattes av "førskolelærer".

Midlertidige og varige dispensasjoner fra utdanningskravet for styrere og pedagogiske ledere.

Barnehageloven har flere ulike bestemmelser om dispensasjon fra utdanningskravet. For noen år siden var det aktuelt å innvilge noen dispensasjoner da antallet førskolelærere var betydelig lavere enn i dag.

Departementet foreslår en forenkling av reglene for dispensasjon. En har ikke merknader til dette punktet.

Norm for pedagogisk bemanning.

Dagens forskrift om pedagogisk bemanning sier at det skal være EN pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og per 7-9 barn når barna er under tre år og barnas oppholdstid er over seks timer. I familiebarnehager skal det være EN førskolelærer per 30 barn.

I andre nordiske land er inntil 2/3 av personalet utdannede pedagoger, mens det i Norge er 1/3. Departementet sier at en minstenorm for pedagogisk bemanning kan være en årsak til at pedagogtettheten i Norge ikke er høyere.

Departementet foreslår to hovedalternativ med to tilhørende underalternativ for pedagogisk bemanning. Det ene alternativet innebærer en videreføring av normen, enten som nå eller noe forenklet. Det andre alternativet tar bort normen. Begrunnelsen for dette er at barnehageeier vil stå friere til å organisere barnehagen. Når kommunen/barnehageeier er tillagt ansvaret for å løse en oppgave, vil den også være ansvarlig for å ansette nødvendig og tilstrekkelig personale med relevant kompetanse. Dette alternativet er ikke til hinder for at barnehageeier kan fastsette egen lokal norm.

Alternativ 1 – Videreføring av normen:

A – som nå, med norm for pedagogisk bemanning i forskrift.

B - som nå, men normen settes i forskriften til "*en førskolelærer per 10-14 barn som er til stede samtidig*".

Alternativ 2- Oppheve normen:

C - "*Bemanningen skal bestå av førskolelærere og annet personale. Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet....*"

D - "Bemanningen skal være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet....."

Merknader.

Departementets forslag om å ta bort normen for pedagogisk bemanning ser ut til å bygge på den antakelsen at barnehageeier av kvalitetshensyn uansett vil vektlegge den faglige kompetansen hos personalet i barnehagen. I vanskelige økonomiske tider kan et bortfall av norm likevel brukes til å redusere lønnsutgiftene i barnehagen. Andre nordiske land som ikke har krav om pedagogtetthet - har høyere pedagogtetthet enn Norge i sine barnehager. Når en derfor ser på praksis fra andre land er en derfor i tvil om at et faglig krav om pedagogtetthet er nødvendig for å sikre en forsvarlig pedagogisk bemanning. I lys av dette og barnehageeiers selvbestemmelsesrett vil en foreslå at alternativ D velges.

Øvings- og praksisopplæring.

Barnehageloven § 24 pålegger barnehageeier å stille barnehagen til disposisjon for øvingsopplæring for studenter i førskolelærerutdanningen. Departementet mener at avtaler om øvingsopplæring bør kunne inngås mellom høyskoler eller videregående skoler og barnehageeiere uten lovpålegg. Lovens § 24 foreslås derfor opphevet. En har ikke merknader til dette.

VURDERING.

Oppsummert har en følgende merknader til forslag til ny barnehagelov:

Under ny § 3 Barns rett til medvirkning, foreslås at avsnitt to strykes.

Under ny § 18 Ledelse – tilrås alternativ 1.

Under ny § 19 Barnehagens øvrige personale – tilrås alternativ D.

Rådmannens innstilling:

Averøy kommune ser det som riktig at barnehageloven justeres på enkelte områder og vil på disse punkter foreslå følgende alternativ:

§ 3 – avsnitt to strykes.

§ 18 - tilrås alternativ 1

§ 19 - tilrås alternativ D

Saksprotokoll - Averøy kommune

Utvalg:	Livsløpsutvalget	Møtedato: 03.12.2004
Sak:	0058/04	
Resultat:	Innstilling vedtatt	
Arkivsak:	04/02509	
Tittel:	HØRINGSNOTAT OM NY BARNEHAGELOV	

Behandling:

Det ble på møtet delt ut brev fra Utdanningsforbundet Averøy ang. forslag til ny barnehagelov.

Forslag fra representanten Tove Øksenvåg Johansen:

"§ 3 avsnitt 2 opprettholdes."

Det ble foretatt alternativ avstemming mellom rådmannens forslag ang. § 3 og forslag fra Tove Øksenvåg Johansen. Forslaget fra Tove Øksenvåg Johansen ble enstemmig vedtatt.

Rådmannens øvrige innstilling ble enstemmig vedtatt.

Livsløpsutvalgets forslag:

Averøy kommune ser det som riktig at barnehageloven justeres på enkelte områder og vil på disse punkter foreslå følgende alternativ:

- § 18 - tilrår alternativ 1
- § 19 - tilrår alternativ D

Saksprotokoll - Averøy kommune

Utvalg:	Formannskapet	Møtedato: 15.12.2004
Sak:	0153/04	
Resultat:	Innstilling vedtatt	
Arkivsak:	04/02509	
Tittel:	HØRINGSNOTAT OM NY BARNEHAGELOV	

Behandling:

Steinar Reiten, Krf fremsatte nytt forslag til vedtak:

Averøy kommune vil i forbindelse med høring om ny barnehagelov komme med følgende kommentar til lovutkastet:

En stiller seg noe undrende til at departementet ikke viderefører de veiledende normene for oppholds- og lekeareal. I en tid med vanskelig kommuneøkonomi vil dette lett kunne føre til at flere barn stues sammen med eksisterende areal i barnehagene. Averøy kommune ønsker ikke å følge opp de stadige nedskjæringene i statlige overføringer til kommunene med å forringe kvaliteten på barnehagetilbudet på denne måten.

En stiller seg videre kritisk til at departementet åpner for å la kommunene selv fastsette normen for hva som er en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. En kan spørre seg om dette er departementets løsning på hvordan kuttene i overføringene til kommunen omsettes i praktisk handling i den enkelte kommune. Sparepotensialet i økt bruk av ufaglært personale i barnehagene synes å være en dårlig løsning for å bedre den pressede økonomien i norske kommuner.

Til selve lovteksten:

§ 18

Averøy kommune tilrår at alternativ B tas inn i den endelige lovteksten.

§ 19

Averøy kommune tilrår at alternativ A tas inn i den endelige lovteksten. En forutsetter her at den nye forskriften i hovedsak viderefører dagens krav til pedagogisk behandling.

Forslaget fikk 2 stemmer.

Kristen Leithe fremmet rådmannens innstilling i saken, dette ble vedtatt med 5 mot 2 stemmer.

Formannskapetets vedtak:

Averøy kommune ser det som riktig at barnehageloven justeres på enkelte områder og vil på disse punkter foreslå følgende alternativ:

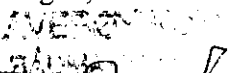
§ 3 – avsnitt to strykes

§ 18 - tilrår alternativ 1

§ 19 - tilrår alternativ D

Rett utskrift bekreftes

Bruhagen, 20.12.2004


S. Auset

Utskrift sendt til:

Barne- og familiedepartementet, Postboks 8036 Dep, 0030 Oslo

Oppvekstsektoren