



Barne- og familiedepartementet
Familie-, barnehage- og likestillingsavdelingen
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

330.00

2004/04169

-093

Vår ref.:
Saksbeh.: EVM
Saksnr.: 04/02833-005

Deres ref.:

Ark.:

Dato:
03.01.05

HØRINGSUTTALELSE TIL NY BARNEHAGELOV

Oppegård formannskap behandlet høringsuttalelse til ny barnehagelov i møte 15. desember f.å. Formannskapets vedtak lyder som følger:

Oppegård kommune gir sin tilslutning til følgende endringer i ny barnehagelov:

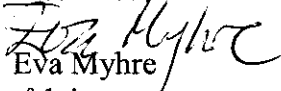
- At innholdsbestemmelsen utvides. Første ledd i § 2, om at barnehagen skal være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet foreslås innarbeidet i formålsbestemmelsen.
- At barns rett til medvirkning synliggjøres i en egen bestemmelse.
- At godkjenningsplikten innskjerpes.
- At fylkesmannens tilsynsansvar endres. Statlig tilsyn med kommunens myndighetsutøvelse må organiseres på en måte som er hensiktsmessig for kommunene.
- Endringer i kommunens behandling av godkjenningssøknader, men barnehagens utforming bør omtales i lovteksten.
- Alternativ B med hensyn til barnehagens ledelse.
- Alternativ A med hensyn til barnehagens øvrige personale.

Oppegård kommune gir ikke sin tilslutning til følgende bestemmelser:

- Endring i innholdsbestemmelsen om at tilbudet for samiske barn i "ikke-samiske" barnehager skal bygge på samisk språk da forpliktelsene ikke fremgår.
- Videreføring av bestemmelsen om rett til godkjenning. Kommunen må gis adgang til å vurdere søknader ut fra behovet for barnehageplasser, eller konsekvenser etableringen kan ha for øvrig. Alternativt må kommunen kunne vurdere retten til kommunalt tilskudd.

Særutskrift følger som vedlegg.

Med hilsen


Eva Myhre
rådgiver

Kopi: Signy Harlem, Trond Therkelsen

Vedlegg: Særutskrift

OPPEGÅRD KOMMUNE**SÆRUTSKRIFT**

Utvalg	Møtedato	Saknr
Formannskapet	15.12.04	0139/04
Sbh: Eva Myhre	Ark: A10 &13	04/02833-002

UTKAST TIL NY BARNEHAGELOV - HØRINGSUTTALELSE

Utrykte vedlegg:

1. Høringsnotat om forslag til ny barnehagelov.
2. Gjeldende lovtekst
3. Oversikt over bestemmelser i gjeldende lov som er foreslått videreført uendret.

Trykte vedlegg:

1. Brev av 9.11.04 fra barne- og familiedepartementet til høringsinstansene.

Formannskapets vedtak 15.12.04

Representanten Johnsrud (Ap) fremmet følgende tilleggsforslag til nytt punkt c til innstillingen under avsnittet hva Oppegård kommune ikke gir sin tilslutning til:

"Kristen formålsparagraf.

Barnehagen skal hjelpe til med å gi en oppdragelse i samsvar med samfunnets historiske og kulturelle grunnverdier slik de fremstår i vårt samfunns kristne og med å gi en oppdragelse i samsvar med samfunnets humanistiske tradisjon."

Representanten Nordhaug (Kr.F) fremmet følgende forslag til endring av punkt b under avsnittet over hva Oppegård kommune ikke gir sin tilslutning til:

"Punkt b: Første setning som innstillingen.

Kommunen må gis adgang til å vurdere retten til kommunalt tilskudd ut fra behov for barnehageplasser og økonomiske konsekvenser."

Votering:

Innstillingens punkt a - g enstemmig tiltrådt.

Punkt a i avsnittet om hva Oppegård kommune ikke gir sin tilslutning til enstemmig tiltrådt.

Nordhaugs endringsforslag til punkt b i avsnittet om hva Oppegård kommune ikke gir sin tilslutning til fikk 3 stemmer (KrF,H,FrP) mot 6 stemmer avgitt for innstillingens punkt b.

Johnsruds forslag til punkt c fikk 3 stemmer. (Ap,V)

Etter dette lyder formannskapets vedtak slik:**Oppegård kommune gir sin tilslutning til følgende endringer i ny barnehagelov:**

- a) At innholdsbestemmelsen utvides. Første ledd i § 2, om at barnehagen skal være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet foreslås innarbeidet i formålsbestemmelsen.
- b) At barns rett til medvirkning synliggjøres i en egen bestemmelse.
- c) At godkjenningssplikten innskjerpes.
- d) At fylkesmannens tilsynsansvar endres. Statlig tilsyn med kommunens myndighetsutøvelse



- må organiseres på en måte som er hensiktsmessig for kommunene.
- e) Endringer i kommunens behandling av godkjenningssøknader, men barnehagens utforming bør omtales i lovteksten.
 - f) Alternativ B med hensyn til barnehagens ledelse.
 - g) Alternativ A med hensyn til barnehagens øvrige personale.

Oppegård kommune gir ikke sin tilslutning til følgende bestemmelser:

- a) Endring i innholdsbestemmelsen om at tilbudet for samiske barn i "ikke-samiske" barnehager skal bygge på samisk språk da forpliktelsene ikke fremgår.
- b) Videreføring av bestemmelsen om rett til godkjenning. Kommunen må gis adgang til å vurdere søknader ut fra behovet for barnehageplasser, eller konsekvenser etableringen kan ha for øvrig. Alternativt må kommunen kunne vurdere retten til kommunalt tilskudd.

Høringsuttalelsen er avgrenset til områder hvor det er foreslått endringer. Under henvisning til nedenstående fremmer rådmannen slik

INNSTILLING:

Oppegård kommune gir sin tilslutning til følgende endringer i ny barnehagelov:

- a) At innholdsbestemmelsen utvides. Første ledd i § 2, om at barnehagen skal være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet foreslås innarbeidet i formålsbestemmelsen.
- b) At barns rett til medvirkning synliggjøres i en egen bestemmelse.
- c) At godkjenningsplikten innskjerpes.
- d) At fylkesmannens tilsynsansvar endres. Statlig tilsyn med kommunens myndighetsutøvelse må organiseres på en måte som er hensiktsmessig for kommunene.
- e) Endringer i kommunens behandling av godkjenningssøknader, men barnehagens utforming bør omtales i lovteksten.
- f) Alternativ B med hensyn til barnehagens ledelse.
- g) Alternativ A med hensyn til barnehagens øvrige personale.

Oppegård kommune gir ikke sin tilslutning til følgende bestemmelser:

- a) Endring i innholdsbestemmelsen om at tilbudet for samiske barn i "ikke-samiske" barnehager skal bygge på samisk språk da forpliktelsene ikke fremgår.
- b) Videreføring av bestemmelsen om rett til godkjenning. Kommunen må gis adgang til å vurdere søknader ut fra behovet for barnehageplasser, eller konsekvenser etableringen kan ha for øvrig. Alternativt må kommunen kunne vurdere retten til kommunalt tilskudd.

SAKSUTREDNING:

Sakens foranledning

Barne- og familiedepartementet har lagt frem høringsnotat med forslag til ny barnehagelov. Kommunene er blant høringsinstansene. Høringsfristen er satt til 10. januar 2005. Departementet har tidligere varslet at det ville bli foretatt en helhetlig gjennomgang av barnehageloven. Forhold som ligger til grunn for endringsforslagene er:

- At sektoren går fra en utbyggingsfase til å bli en ferdig utbygd sektor.
- At kommunene gradvis har fått flere oppgaver og plikter som barnehagemyndighet.
- At det er behov for å vurdere endringer i lys av barnehagereformen.
- At det økonomiske ansvaret for sektoren i nær framtid skal overføres kommunene.

En arbeidsgruppe nedsatt av departementet har vurdert hvordan kvaliteten i barnehagetilbudet



kan sikres. Gruppens anbefalinger har utgjort en viktig del av grunnlaget for lovforslaget.

Sammendrag

De primære mål med forslaget til ny barnehagelov er:

- Å imøtekomme behovet for oppdatering og forbedring.
- Å styrke grunnlaget for at barnehagen kan gi barna omsorg og et godt pedagogisk tilbud.
- Å bidra til en ryddig ansvarsfordeling.
- Å bidra til stabile rammer i en sektor som nærmer seg full dekning.
- Å legge til rette for nye etableringer, kommunalt handlingsrom og mangfold i tilbudet.

Loven skal ivareta bl.a. følgende funksjoner:

- Fastslå verdigrunnlaget og sikre kvaliteten på barnehagens innhold og arbeidsform.
- Ivareta en brukergruppe som ikke kan utøve brukermakt i vanlig forstand.
- Regulere plikter og oppgaver for barnehagemyndigheten og barnehageeiere.
- Sikre foreldre/foresatte innflytelse på tilbudet.
- Være et hensiktsmessig redskap for barnehagemyndigheten i dennes oppgaveutførelse.

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.
- Når det gjelder bestemmelser om barnehagens ledelse og øvrig personale skisseres ulike alternativer som ønskes drøftet.

Det har vært for kort tid til å gå ut bredt og be om innspill. Styrene er imidlertid forespurt og er spesielt bedt om å kommentere bestemmelsene som regulerer barnehagens bemanning.

Kapittel I. Barnehagens formål og innhold

§ 2 Barnehagens innhold

Gjeldende rett: Bestemmelsen skal bidra til å sikre kvalitet og brukervedvirkning og fastslår at barnehagen skal være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet. Bestemmelsen pålegger departementet å utforme rammeplan for barnehagen. For å sikre foreldremedvirkning skal årsplan for den pedagogiske virksomheten fastsettes av samarbeidsutvalget.

Arbeidsgruppens innstilling: Arbeidsgruppen foreslår ingen grunnleggende endringer i barnehagens innhold i forhold til dagens praksis. Primært av hensyn til brukerne mener gruppen at barnehagens pedagogiske mandat bør uttales tydeligere og loven utformes slik at barnehagens forpliktelser og barns tilsvarende rettigheter kommer tydelig fram.

Departementets forslag: Bestemmelsen foreslås utvidet med bestemmelser som bygger på overordnede samfunns mål. Forslaget er i store trekk videreføring av arbeidsgruppens innspill. Bestemmelsen om at barnehager for samiske barn i samiske distrikt skal bygge på samisk språk og kultur, utvides til å gjelde tilbudet for samiske barn i øvrige norske barnehager.

Rådmannens bemerkninger: Forslag til konkretisering av barnehagens oppgaver bør innarbeides. At barnehagen skal være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet bør fremgå av



formålsbestemmelsen. Forpliktelser ved at tilbud for samiske barn i “ikke-samiske” barnehager skal bygge på samisk språk fremgår ikke og konsekvensene er følgelig uklare.

Kapittel II. Barns og foreldres medvirkning

§ 3 Barns rett til medvirkning

Gjeldende rett: FNs barnekonvensjon har nedfelt bestemmelser om barns rett til medvirkning. Barnehageloven har i dag ingen bestemmelser om barns egen rett til medvirkning. Dette er imidlertid omtalt flere steder i rammeplanen.

Arbeidsgruppens innstilling: Med utgangspunkt i FNs barnekonvensjon foreslås en ny bestemmelse om barns rett til medvirkning i barnehagens dagligliv. Formålet er å sikre barn i førskolealder rett til å uttale seg og bli hørt.

Departementets forslag: For å oppfylle barnekonvensjonen er barns rett til medvirkning nedfelt i andre lover som angår barn. Det er etter departementets oppfatning en selvfølge at prinsippet også nedfelles i barnehageloven.

Rådmannens bemerkninger: Brukerfokusert tjenesteyting er et hovedgrep i kommuneplanen og reflekteres i valg av fokusområder, hovedmål og delmål. En bestemmelse om barns rett til medvirkning er i samsvar med lokalt fastsatte mål og kan bidra til å styrke barns brukerstatus.

Kapittel III. Ansvar og myndighet

§ 6 Godkjenningsplikt

Gjeldende rett: Målet med godkjenningsplikt er å sikre kvaliteten på barnetilsyn av et visst omfang. For at denne skal inntre er ett av kriteriene at flertallet av barna må ha en ukentlig oppholdstid over 20 timer. Tilsynsordninger der mange barn har et heldagstilbud, men hvor flertallet har en oppholdstid på under 20 timer er som følge av dette ikke godkjenningspliktig.

Departementets forslag: Det foreslås at godkjenningsplikt inntreer hvis ett eller flere barn har en ukentlig oppholdstid over 20 timer.

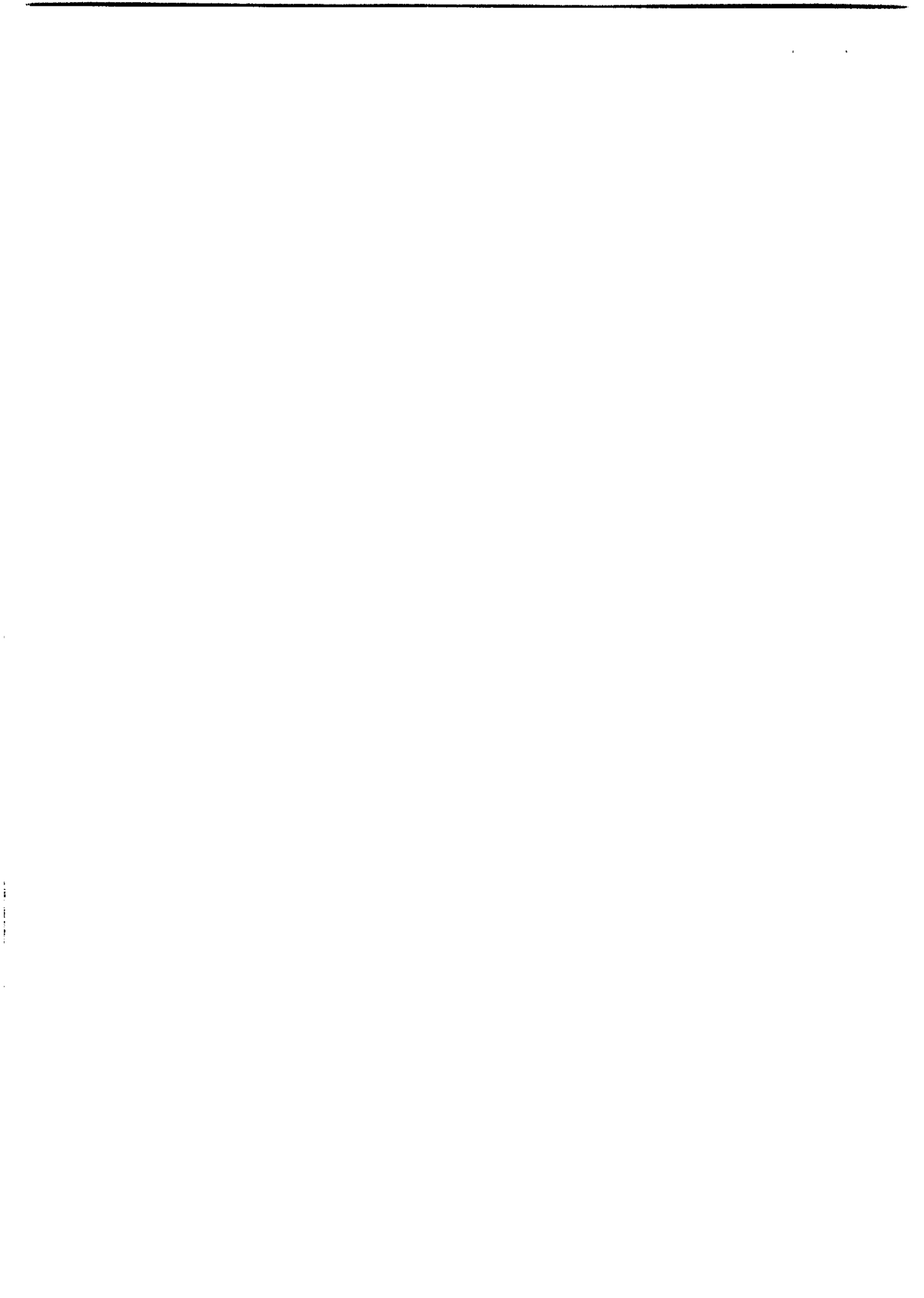
Rådmannens bemerkninger: Oppegård har ikke erfart at omfattende tilsynsordninger har falt utenfor godkjenningsplikten. Ut fra andres erfaringer anses det formålstjenlig at loven endres slik at tilsynsordninger med klart institusjonspreg omfattes av barnehageloven.

§ 9 Fylkesmannens ansvar

Gjeldende rett: Fylkesmannen har i dag veiledningsansvar overfor kommuner og eiere, har hjemmel til å gi varige dispensasjoner fra utdanningskravet, er klageinstans for vedtak fattet av kommunen som barnehagemyndighet og kan utøve tilsvarende tilsyn som kommunen.

Departementets forslag: Fylkesmannens veiledningsansvar og klagekompetanse videreføres. Hjemmelen til å føre tilsyn med den enkelte barnehage oppheves. Det innføres i stedet en hjemmel for statlig tilsyn med kommunenes myndighetsutøvelse. Adgangen til å innvilge varige dispensasjoner legges til kommunen som barnehagemyndighet.

Rådmannens bemerkninger: Opphevelse av fylkesmannens hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage er en god regulering av ansvarsforhold. Unødvendig tilsyn med den lokale barnehagemyndighet bør unngås. Legges tilsynet hensiktsmessig opp kan det imidlertid ha en positiv effekt for kommunene som barnehagemyndighet og for sektoren samlet.



Kapittel IV. Barnehagemyndighetens generelle oppgaver

§ 10 Godkjenning

- *Retten til godkjenning:*

Gjeldende rett: Virksomheter som tilfredsstillende gjeldende krav til barnehage har rett til godkjenning. Kommunen kan i sin vurdering ikke legge vekt på behovet for barnehageplasser. Godkjente barnehager har i dag automatisk rett til tilskudd. Kommunene har via forskrift om likeverdig behandling finansieringsplikt overfor godkjente barnehager. Forskriften gir ikke kommunen adgang til å vurdere hvilke barnehager som skal få kommunalt tilskudd.

Departementets forslag: Departementet ønsker ikke å endre dagens frie etableringsrett. En utvidelse av kommunens myndighet i godkjenningssaker kan i følge departementet føre til at konkurransen svekkes og at kommunens dobbeltrolle som eier og myndighet kan påvirke kommunens vurdering og hindre oppstart av barnehagetilbud i tråd med brukernes ønsker.

Rådmannens bemerkninger: Rammefinansiering gir kommunene totalansvaret for finansieringen av sektoren. Det er en forutsetning at kommunene kan vurdere søknader om godkjenning ut fra behovet for barnehageplasser, eller konsekvenser etableringen kan ha for øvrig tilbud. Alternativt må det gis anledning til å vurdere retten til tilskudd. Det er urimelig å forplikte kommunen til å yte tilskudd til etableringer det ikke er behov for ut fra hensynet til fri etableringsrett. Rett til godkjenning ble innført for å stimulere til utbygging. Ved full dekning anses retten overflødig og kan også hindre kommunene i å foreta effektive prioriteringer innenfor en stram kommuneøkonomi.

- *Godkjenningsordningen for øvrig:*

Gjeldende rett: Godkjenningsordningen skal sikre at det etableres gode barnehager. Det er en egen bestemmelse om barnehagens utforming som stiller krav om at barnehagen skal ha lokaler og uteområde som er egnet for formålet. Ved godkjenningen fastsettes barnehagens leke- og oppholdsareal. Det kan settes begrensninger i barnas alder og oppholdstid.

Departementets forslag: Søknad om godkjenning foreslås avgjort etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold. Egnethetsvurderingen vil i følge departementet langt på vei tilsvare den vurdering som foretas i dag. Adgangen til å sette vilkår utvides til også å gjelde antall barn. Fastsettelse av barnas leke- og oppholdsareal anses overflødig så lenge det gis mulighet for å sette vilkår til antall barn, alder og oppholdstid.

Rådmannens bemerkninger: Barnehagens innhold styrkes gjennom lovutkastet. For barnehagens utforming er det motsatt. I følge høringsutkastet skal vurdering av barnehagens fysiske miljø inngå når barnehagens egnethet vurderes. Dette fremgår imidlertid ikke av lovteksten. Barnehagens utforming bør omtales i en lov som skal regulere barnehagevirksomheten. Barnehagens leke- og oppholdsareal fastsettes i dag ved godkjenningen og arealnorm per barn fastsettes av eier. Dette setter, sammen med bemanningen, de ytre rammer for barnetallet. Fastsettelse av antall barn i stedet for areal anses å ivareta formålet arealbestemmelsen har hatt, da lokalenes og uteområdets størrelse må inngå i vurderingen av antall barn.

Kapittel V. Personalet

§ 18 Ledelse

Gjeldende rett: Loven stiller krav om at hver barnehage skal ha en styrer som har den daglige ledelsen av virksomheten. Styrerens viktigste oppgave er å være den pedagogisk ansvarlige for innholdet i barnehagen. Loven krever derfor at styrer skal ha utdanning som førskolelærer.



Arbeidsgruppens innstilling: Det anbefales at hver barnehage skal ha en styrer som har den daglige pedagogiske ledelsen og at styrer skal ha utdanning som førskolelærer. Loven regulerer en sektor med 80% offentlig finansiering og stort innslag av privat eierskap. Kvalitetskrav i barnehager bør primært ses som en sikring av småbarns rettigheter og ikke en innskrenking av handlingsrom. I lys av dette må det kunne gis statlige føring om fagstillinger.

Departementets forslag: Departementet mener nasjonale hensyn tilsier at bestemmelser om faglig ledelse er nødvendig for å sikre barn likeverdige pedagogiske tilbud. Både dagens og morgendagens foreldre vil stille store krav til kvalitet. Det er derfor av stor betydning med en kompetent faglig ledelse. Departementet mener barnehagen må ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse og at barnehagen skal ha en daglig leder. Det skisseres to alternativer:

A) Krav om forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse

Eier må vurdere hva som er forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Som tilsynsmyndighet må kommunen se til at lovens krav er oppfylt.

B) Videreføring av utdanningskravet

Krav om at utdanning som førskolelærer sikrer barnehagepedagogisk kompetanse i ledelsen. Det foreslås at andre med annen treårig pedagogisk høgskoleutdanning og ett års videreutdanning i barnehagepedagogikk kan arbeide i barnehage på linje med førskolelærere.

Rådmannens bemerkninger: Virksomhetsledere i Oppegård kommune har totalansvar for ledelse av virksomhetene, herunder den faglige. Relevant faglig kompetanse er nødvendig for å sikre en god faglig kvalitet i tilbudet. Omsorg og læring er barnehagenes primæroppgaver. Innføring av rammeplanen har ført til økte krav til barnehagen som pedagogisk institusjon. Utviklingen går i retning av stadig større krav om systematisk planlegging og vurdering. I barnehager er hovedandelen av ansatte uten pedagogisk utdanning. I lys av dette er lederens barnehagekompetanse en nøkkelfaktor. Barnehagene scorer både lokalt og nasjonalt høyt på brukerundersøkelser. Erfaringene lokalt tilsier at gjeldende bestemmelse om utdanningskrav har fungert godt. Styrerne er entydige i sin tilbakemelding med tilslutning til alternativ B.

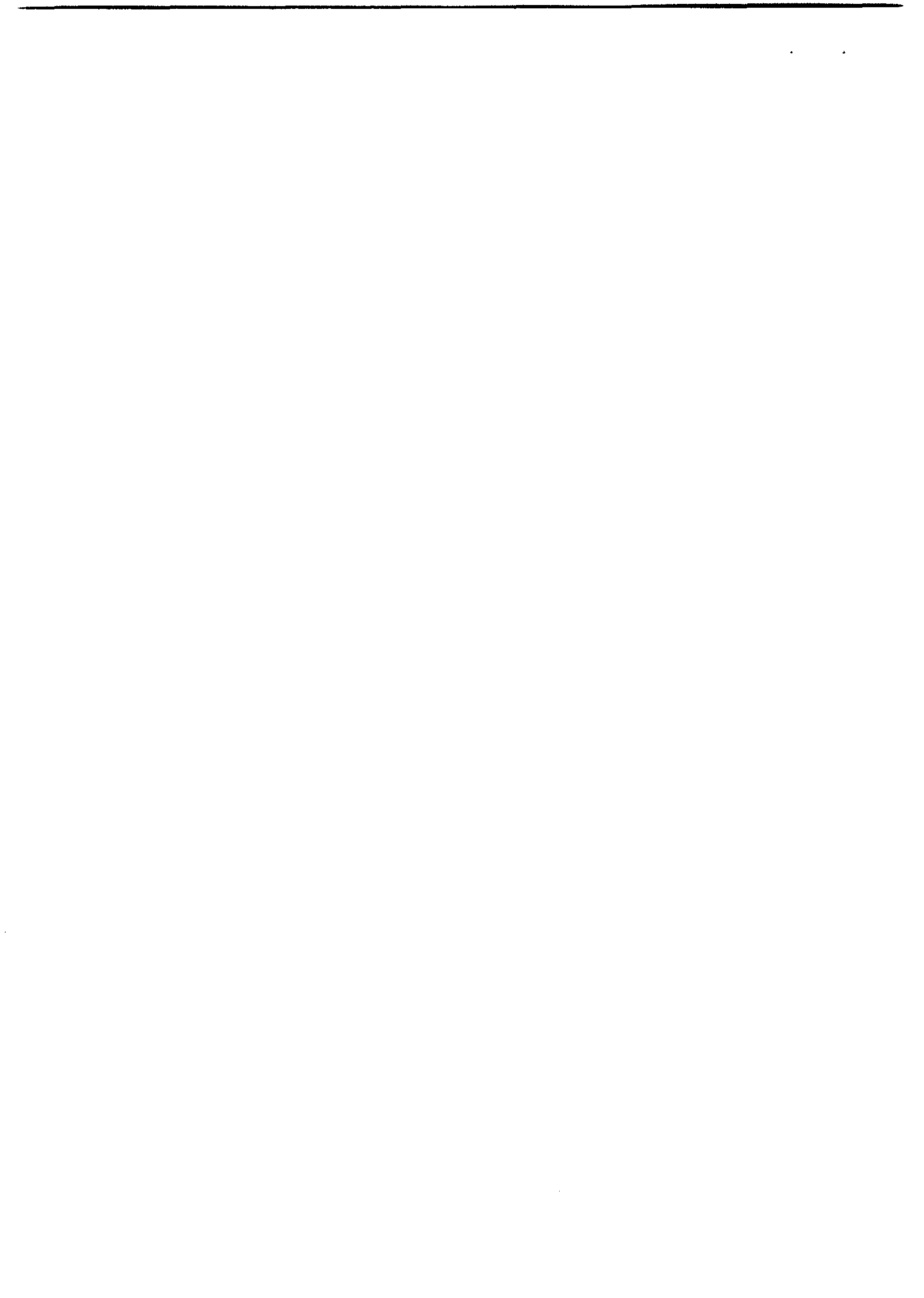
§ 19 Barnehagens øvrige personale

Gjeldende rett: Dagens lov har krav om utdanning som førskolelærer for pedagogiske ledere. For øvrig bemanning stilles ingen utdanningskrav, men den skal være tilstrekkelig til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det er fastsatt forskrift om pedagogisk bemanning.

Arbeidsgruppens innstilling: Tilstrekkelig ansatte med relevant kompetanse er bærebjelken i barnehagens kvalitet. Småbarnsalderen er vesentlig for barns selvbylde og lærelyst. Omsorg og opplæring av småbarn i grupper stiller store krav til personalets kompetanse. Kravet om førskolelærerutdanning bør derfor videreføres.

Departementets forslag: Departementet ønsker å få belyst spørsmålet om utdanningskrav og fremmer fire ulike forslag:

- A) Krav om førskolelærerutdanning videreføres. Dagens norm om en førskolelærer per 14-18 barn over tre år og en førskolelærer per 7-9 barn under 3 år opprettholdes.
- B) Krav om førskolelærerutdanning videreføres. Det settes en felles norm uavhengig av barnas alder. Normen er en førskolelærer per 10-14 barn.
- C) Krav om førskolelærerutdanning videreføres. Norm for pedagogisk bemanning oppheves. Det legges inn en bestemmelse om at barnegruppene skal ha en størrelse som er hensiktsmessig ut fra barnas alder og forutsetninger.



- D) Bemanningen skal være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det stilles ikke krav om at det skal tilsettes førskolelærere og pedagognormen oppheves. Samme bestemmelse om barnegruppene som alt. C.

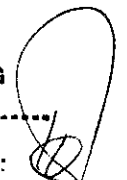
Rådmannens bemerkninger: Kravet om at det skal inngå førskolelærere i barnehagens bemanning bør opprettholdes. Tilstrekkelig personale med relevant kompetanse er grunnleggende for å sikre pedagogisk kvalitet i tilbudet barna mottar. Av høyere utdanning er det i dag førskolelærerutdanning som kvalifiserer for arbeid med barn i førskolealder.

Både arbeidsgruppen og departementet mener gjeldende norm om antall barn kun sikrer et minimum av pedagogisk kompetanse. I Norge utgjør pedagoger 1/3 av personalet. For øvrige nordiske land er andelen 2/3. Departementet frykter statlige normer skal bli maksimums-direktiv. Det lokale handlingsrom ved opphevelse av norm for pedagogisk bemanning gis den enkelte barnehageeier. Oppedgård kommune er en stor barnehageeier lokalt. Nasjonalt er sektoren preget av mangfold når det gjelder eierskap. Ca. 50% av barnehagene er privat eid. Det er grunn til å tro at det også er et mangfold i synet på hva som er tilstrekkelig pedagogisk bemanning. Det er mer nærliggende å anta at resultatet av å oppheve normen blir et økt press om å redusere pedagogbemanningen i stedet for økt antall pedagoger. Det er kommunenes ansvar som tilsynsmyndighet å følge opp at lovens krav overholdes. Denne oppgaven kan bli mer arbeidskrevende og konfliktfylt ved opphevelse av normen. Styrenes tilbakemelding er at kravet om førskolelærerutdanning og gjeldende norm for pedagogtetthet må opprettholdes for å sikre kvaliteten i barnehagene. Rådmannen foreslår at norm for pedagogisk bemanning opprettholdes og anser gjeldende norm som den mest hensiktsmessige.

Harald Toft
rådmann

Signy Harlem
kommunalsjef

Eva Myhre
saksbehandler

MOTTOKES FRA RÅDMANNEN	
<input checked="" type="checkbox"/>	TIL BEHANDLING
<input checked="" type="checkbox"/>	TIL FORFØYNING
<input checked="" type="checkbox"/>	TIL UTTALELSE
<input checked="" type="checkbox"/>	TIL ORIENTERING
<input type="checkbox"/>
DATE:	20.12.2011
SIGN.:	

Rett utskrift:



Sendes: Rådmannen til forføyning.

