



RINGSAKER KOMMUNE

RÅDMANNEN

Saksbehandler: Kristin Sæta
Direkte linje: 62 33 54 03

Vår dato
29.12.2004
Deres dato

Vår ref.
04/14018-4/K2-A10/
Deres ref.

Barne- og familiedepartementet
postboks 8036 Dep

0030 OSLO

330.00

2004/04169

- 106

HØRINGSUTTALELSE OM NY BARNEHAGELOV

Det vises til høringsnotat om ny barnehagelov med høringsfrist 10. januar 2005.

Ringsaker formannskap behandlet i sak 272/04 "Ny barnehagelov – høringsuttalelse" med følgende vedtak:

1. Med unntak for § 1 slutter Ringsaker kommune seg til lovutkastet til ny barnehagelov med følgende alternativ:
 - § 18 om ledelse må lovfeste alternativ A.
 - § 19 om barnehagens øvrige personale må lovfeste alternativ C.
2. Forslag til endring i § 1 formål: Avsnittene 2. til og med 4. tas ut. Til erstatning bør det inntas en formålsparagraf som legger vekt på felles grunnverdier i samfunnet.

Vedlagt oversendes saksframlegget.

Med hilsen

Ole R. Strandbakke
Ole Roger Strandbakke
Utviklingssjef

Kristin Sæta
Kristin Sæta
rådgiver barnehage

Vedlegg:

"Ny barnehagelov – høringsuttalelse", F-sak 272/04.

NY BARNEHAGELOV - HØRINGSUTTALELSE

Sluttbehandles i: Formannskapet			Fordeling: *
ArkivsakID.:	JournalpostID.:	Arkiv:	Saksbehandler:
2004014018	2004036319	K2-A10	Kristin Sæta

Behandling:	Dato:	Saksnummer:
Formannskapet	22.12.2004	272/04

Dokumenter:

Høringsnotat om ny barnehagelov – brev til høringsinstansene	Vedlegg 1
Høringsnotat om ny barnehagelov – sammendrag	Vedlegg 2
Høringsnotat om ny barnehagelov – lovutkast	Vedlegg 3
Høringsnotat om ny barnehagelov – oversikt over uendrede bestemmelser	Utrykt vedlegg
Høringsnotat om ny barnehagelov	Utrykt vedlegg
Brev til kommunene i Hedmark v/ordfører fra Utdanningsforbundet Hedmark	Utrykt vedlegg

Fakta:

Barne- og familiedepartementet (BFD) har sent ut høringsnotat om ny barnehagelov. Fristen for å komme med merknader er satt til 10. januar 2005.

Forslaget imøtekommer behovet for en oppdatering og forbedring av Lov om barnehager av 5. mai 1995 nr. 19, med endringer senest ved lov 4. juli 2003 nr. 73. Hensikten fra BFD er å lage en forenklet lov som dermed er mer brukervennlig. Det er et overordnet mål at statlig regelverk rettet mot kommunesektoren i minst mulig grad legger bindinger på kommunens oppgaveløsning. Samtidig er det et mål for utvikling av barnehagesektoren at regelverket skal sikre høy kvalitet på barnehagetilbudet. Høringsnotatet har som utgangspunkt at ansvaret for finansieringen gradvis skal overføres til kommunene fra 01.01.2006.

Om lovens karakter sier BFD at den har bestemmelser om barnehagens formål og innhold med den hensikt å fastslå verdigrunnlaget og sikre kvaliteten på barnehagens innhold og arbeidsform. Loven regulerer videre plikter og oppgaver for barnehagemyndigheten og for barnehageeierne.

Lovforslaget innebærer til dels store endringer av følgende bestemmelser:

- Barnehagens innhold
- Barns rett til medbestemmelse
- Bestemmelser om kommunens rolle som barnehagemyndighet (godkjenning, tilsyn)
- Bestemmelser om prioritet ved opptak
- Fylkesmannens tilsynskompetanse foreslås endret
- Alternative forslag til bestemmelser om barnehagens ledelse og det øvrige personalet

Utover dette foreslås det enkelte mindre endringer og flere endringer av redaksjonell art. Flere av paragrafene foreslås videreført uendret.

Vurdering:

Rådmannen ser behovet for endringer i deler av barnehageloven, slik at den blir tidsriktig og i stand til å ta vare på samfunnsmessige utfordringer. Når målet om full behovsdekning nås, er barnehager et velferdsgode som mange benytter seg av. Dette er et viktig tjenestetilbud for kommunen. Det må være et mål for Ringsaker å opprettholde og videreutvikle den gode kvaliteten som er på tjenesten, samtidig som alle som ønsker det kan nyte godt av tilbudet.

Lovutkastets Kapittel I. Barnehagens formål og innhold, § 1 Formål

Bestemmelsen foreslås videreført uendret.

Rådmannen har registrert innspill som stiller spørsmål ved om det fortsatt skal være kristen formålsparagraf i barnehagen. Samfunnsutviklingen er endret slik at barnehagene har barn med ulik kulturell og religiøs bakgrunn. En formålsparagraf som legger vekt på felles grunnverdier i samfunnet ville være mer inkluderende og forenlig med utviklingen i forhold til alle grupper. Rådmannen fremmer imidlertid ikke noe forslag om endring på dette punktet.

§ 2 Barnehagens innhold

Innholdsparagrafen foreslås utvidet, slik at elementer som i gjeldende lov står i Rammeplanen (som er en forskrift til loven), flyttes fra forskrift til lov. Dette medfører en tydeligere lovfesting av barnehagens kvalitet og samfunnsmandat. FN's konvensjon om barnets rettigheter har vært et viktig underlagsdokument. Barn betraktes i denne som aktive subjekter og unike individer med egne rettigheter. Kommunen som godkjenning- og tilsynsmyndighet skal vurdere barnehagenes egnethet i forhold til formål og innhold med bakgrunn i kravene som stilles i §§ 1 og 2.

Rådmannen mener dette er en riktig utvidelse av loven. Barns behov for lek, omsorg og læring blir mer synlig. Dette vil bidra til å markere barnehagen som en pedagogisk institusjon. Kommunen bør derfor slutte seg til endringen.

Lovutkastets Kapittel II. Barns og foreldres medvirkning, § 3 Barns rett til medvirkning

Det foreslås at barns rett til medvirkning og medbestemmelse blir lovfestet. Det vises igjen til FN's konvensjon og barns rett til å bli møtt med respekt og anerkjennelse.

Etter rådmannens oppfatning er dette en viktig lovbestemmelse. Tradisjonelt har de fleste barnehagene arbeidsmetoder som ivaretar barns interesser. Sannsynligvis har dette vært en medvirkende årsak til at resultater fra brukerundersøkelser har vært så gode. Kommunen bør derfor slutte seg til endringen. Imidlertid stiller denne endringen krav til personalet, noe en vil komme tilbake senere i uttalelsen i forbindelse med bemanning.

§ 4 Foreldreråd og samarbeidsutvalg

BFD mener at det fortsatt er nødvendig å sikre foreldrenes rett til medvirkning i tråd med FN's barnekonvensjon artikkel 5 om foreldrenes ansvar for oppdragelsen. Dette har vært nedfelt siden den første loven kom i 1975. Imidlertid ønsker departementet å ta vekk de detaljerte reglene i forskriften for foreldreråd og samarbeidsutvalg, slik at disse utformes lokalt med grunnlag i erfaringer og behov i den enkelte kommune og den enkelte barnehage.

Rådmannen mener at den daglige kontakten med foreldrene er viktigst, og den er barnehagene flinke til å ivareta. Likevel er det behov for å sikre foreldre og ansattes muligheter for innflytelse og medvirkning i barnehagens formelle organ. Kommunen bør derfor gi sin tilslutning til lovforslaget.

Lovutkastets Kapittel III. Ansvar og myndighet, § 6 Godkjenningsplikt

BFD foreslår å skjerpe vilkårene for når en virksomhet er godkjenningspliktig. Dette for å sikre at barn ikke skal være i institusjonspregede heldagstilbud uten pedagogisk forsvarlige rammer. Store barnepassvirksomheter bør drive innen barnehagelovens rammer.

Rådmannen ser at presiseringen og innskjerpingen av dagens lovbestemmelse kan medføre merarbeid administrativt for kommunen. Imidlertid er det riktig å sikre kvaliteten på omfattende tilsynsordninger der mange barn oppholder seg mange timer i uken ved at de omfattes av bestemmelsene i barnehageloven og dermed må søke godkjenning. Dessuten vil lovtteksten samsvare mer med kravene i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v., noe som kan være hensiktsmessig i forhold til kommunens rolle som tilsynsmyndighet. Kommunen bør derfor gi sin tilslutning til lovforslaget.

§ 7 Barnehageeiers ansvar

BFD foreslår en ny bestemmelse som slår fast og klargjør barnehageeiers ansvar. Det er en fordel for barnehageeier, for kommunen som tilsynsmyndighet og for brukerne at alle ansvarsnivåer klart defineres i loven. Samtidig foreslår departementet å innføre en hjemmel som gir departementet rett til å pålegge barnehageeiere å fremskaffe regnskapsdata og tjenestedata.

Rådmannen mener det er til hjelp for utøving av tilsyn med den enkelte virksomhet at eiers forpliktelser er lovfestet. Det innebærer at eiers ansvar for at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk er regulert direkte i loven. Ved overgang til rammefinansiering må kommunen sikres lovhjemmel for å kunne innhente nødvendige opplysninger for å håndtere tildeling av ressurser. Barnehagevirksomheten i Ringsaker har etter hvert blitt kompleks; dvs. den består av barnehager med ulikt ståsted; bl.a. i forhold til type barnehage, eierskap, økonomi. For at kommunen skal håndtere sine forpliktelser som barnehagemyndighet på en hensiktsmessig måte, både praktisk og ressursmessig, må det legges til rette for det gjennom loven. Kommunen bør derfor gi sin tilslutning til lovforslaget.

§ 8 Kommunens ansvar

BFD ønsker her å regulere kommunens oppgaver som barnehagemyndighet og hjemle det i en ny § 8 for å synliggjøre rollen. Kommunen er lokal barnehagemyndighet, og det er kommunen som skal påse at alle barnehagene drives i samsvar med de krav som stilles i loven. I tillegg videreføres kommunens plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov. Den frie etableringsretten videreføres.

Rådmannen tolker dette som et tiltak for å gi kommunene handlefrihet, og at kommunen faktisk får mer myndighet i forhold til barnehagetilbudet i kommunen, noe som er riktig.

I BFD har det vært drøftet om kommunen skal ha anledning til å si nei til nyetableringer når det er full behovsdekning. Dette for å ivareta de eksisterende virksomhetene. Slik rådmannen ser det, vil en slik endring både slå negativt og positivt ut. Det vil være positivt for de eksisterende barnehagene, fordi de vil sikres nok søkere. Imidlertid vil det medføre en viss

uforutsigbarhet i forhold til antall plasser i kommunen, avhengig av om virksomheter opphører. Rådmannen mener foreldrenes valg vil være førende for hvilke barnehage tilbud Ringsaker skal ha. De barnehagene som gir tilbud med god kvalitet vil bestå, mens de andre etter hvert trolig ikke får nok søkere til å drive. Markedet vil sannsynligvis også reguleres ved at evt. nyetableringer vil bli uaktuelt når det er full behovsdekning. Kommunen bør derfor gi sin tilslutning til lovforslaget.

§ 9 Fylkesmannens ansvar

BFD foreslår å oppheve fylkesmannens kompetanse til å føre tilsyn med den enkelte barnehage. Det foreslås at fylkesmannen i stedet gis kompetanse til å føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den som barnehagemyndighet er pålagt etter barnehageloven.

Rådmannen ser det er hensiktsmessig å opprettholde et statlig ansvarsnivå for å bidra til en velfungerende barnehagesektor, slik som det er for undervisningssektoren. Fylkesmannen bør derfor fortsatt ha veiledningsoppgaver overfor barnehageeiere og kommunene, tilsynsoppgaver overfor kommunene, i tillegg til den klagesaksbehandlingen de har. Et statlig tilsyn av kommunen som barnehagemyndighet kan styrke kommunens legitimitet hos private eiere og foreldre i forhold til ivaretagelse av lover og forskrifter. Kommunen bør derfor gi sin tilslutning til lovforslaget.

Lovutkastets Kapittel IV: Barnehagemyndighetens generelle oppgaver, § 10 Godkjenning

BFD foreslår at dagens bestemmelse om barnehagens utforming (§ 3 i gjeldende lov) ikke videreføres. Dette fordi kommunen skal vurdere egnetheten av lokaler og uteområde ut fra en skjønnsmessig helhetsvurdering.

Rådmannen er positiv til denne lovendringen. Kommunen kan etter dette avgjøre søknad om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold. Det betyr at barnehagens fysiske rammer (lokaler og uteområde) skal være egnet, og i tillegg skal bemanningsplanen vise at virksomheten er forsvarlig. Kommunen foretar etter dette en skjønnsmessig helhetsvurdering. Rådmannen mener det er viktig at det samtidig lovfestes at kommunen gis mulighet til å sette vilkår for driften i forhold til antall barn, barnas alder og oppholdstid, slik det foreslås. Dette blir svært viktig for å oppnå likeverdig behandling av alle barnehagene i kommunen; både kommunale og private. Som barnehagemyndighet er kommunen avhengig av at dette kan fungere hensiktsmessig. Hvis loven vedtas slik, vil rådmannen vurdere å lage en kommunal forskrift i forhold til de vilkår som kan/skal stilles. Det vil ivareta den lokale friheten kommunen har, samtidig som en kan sikre at virksomheten drives i samsvar med lover og regler. I tillegg kan nevnes at Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd, § 5, også gir hjemmel for å sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften for å gi kommunalt tilskudd. Det vil være naturlig å vurdere om dette vil være nødvendig i forbindelse med lovendringen. Kommunen bør derfor gi sin tilslutning til lovforslaget.

§ 13 Prioritet ved opptak

BFD viderefører retten til prioritet ved opptak i barnehage for barn med nedsatt funksjonsevne. Begrepet "barn med funksjonshemming" erstattes av "barn med nedsatt funksjonsevne" i tråd med St.meld. nr. 40 (2002-2003) "Nedbygging av funksjonshemmende barrierer". Det skal legges en sakkyndig vurdering til grunn når fortrinnsretten skal utløses.

BFD vil i tillegg lovfeste en prioritet ved opptak for barn som det er fattet vedtak om etter lov om barneverntjenester §§ 4-12 og 4-4. Dette fordi et barnehage tilbud til disse barna vil kunne avhjelpe den sviktende omsorgen de ofte har i hjemmemiljøene sine.

Rådmannen ser ikke at dette medfører store endringer i forhold til opptak i kommunale barnehager, fordi begge disse gruppene ivaretas iht. gjeldende barnehagelov og opptakskriteriene for de kommunale barnehagene. Med tanke på forebyggende arbeid og kunne bidra til tilrettelegging av et godt oppvekstmiljø for alle barn er dette viktige og riktige prioriteringer. Kommunen bør derfor gi sin tilslutning til lovforslaget.

Lovutkastets Kapittel V: Personalet, § 18 Ledelse

Her skisseres to alternativer (se vedlegg 4), A og B. Alternativ A stiller krav om leder med forsvarlig og administrativ ledelse, og alternativ B viderefører dagens krav til utdanning. BFD mener at nasjonale hensyn tilsier at bestemmelser om faglig ledelse av barnehagen er nødvendig for å sikre barn likeverdige pedagogiske tilbud.

Rådmannen er av den oppfatning at barnehageeier skal ha ansvar for at barnehagene ledes i samsvar med Lov om barnehager. Det må gis lokal frihet for at eier kan vurdere hva som er en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Eier må selv vurdere hvilken søker som er best i stand til å ivareta den daglige ledelsen av barnehagen. Som tilsynsmyndighet må også kommunen se til at disse kravene blir innfridd. Rådmannen mener alternativ A skal lovfestes.

§ 19 Barnehagens øvrige personale

Her skisseres fire alternativer (se vedlegg 4), A, B, C og D, der de to første viderefører normen for antall barn per førskolelærer og de to andre opphever normen for pedagogisk bemanning. I tillegg foreslås det å ta bort begrepet pedagogisk leder. Hvis normen tas bort, foreslås det å ta inn en bestemmelse som sier at barnegruppene skal ha en størrelse som er hensiktsmessig ut fra barnas alder og forutsetninger.

Rådmannen mener det er eiers ansvar at barnehagens totale bemanning kan ivareta de oppgavene barnehagen har. Personalets stabilitet er av stor betydning for barnehagens kvalitet og organisasjonens mulighet for å arbeide systematisk og langsiktig med kvalitetsutvikling. Dette gjelder så vel i kommunale som i private virksomheter. Personalets holdninger, kunnskap og kompetanse er den viktigste forutsetningen for god kvalitet i barnehagen. Kvalitetskrav til barnehager bør ikke betraktes som en innskrenkning av eiers frihet og handlingsrom, men som en sikring av småbarns rettigheter. Førskolelærerkompetanse vil fortsatt være viktig for barnehagen.

Kommunen som tilsynsmyndighet vil kunne gi pålegg om retting, dvs. ansette flere førskolelærere, dersom tilbudet ikke er i samsvar med Lov om barnehager og rammeplanen. Gjennom tidligere erfaringer er dette et område hvor det kan oppstå uoverensstemmelser mellom kommunen som myndighet og den enkelte barnehageeier. Rådmannen ser at det er en viss risiko for at uheldige episoder kan bli forsterka når det ikke er fastsatte normer for bemanningen å styre etter. Den myndigheten som kommunene gis gjennom Lov om barnehager vil likevel i de fleste tilfeller bidra til at tilsynsarbeidet kan ivaretas på en hensiktsmessig og forsvarlig måte. Rådmannen forutsetter at det i forskrift til lov gis nærmere retningslinjer for hva kommunen har myndighet til å kreve når uforsvarlige forhold avdekkes; for eksempel å stille krav om å ansette flere førskolelærere.

Rådmannen er av den oppfatning at kommunens handlefrihet ivaretas ved at alternativ C velges.

Konklusjon

Rådmannen er positiv til at sentrale regelverk kan forenkles der det er hensiktsmessig og forsvarlig. BFD sier at det er et generelt mål at det forvaltningsnivå som har ansvaret for utformingen av en tjeneste også skal ha ansvaret for økonomien. Ansvaret for finansieringen av barnehagene i kommunen overføres til kommunen i nær framtid, og regjeringen ønsker samtidig å gi kommunene lokal frihet til å organisere barnehagetilbudet.

Forenklingen må imidlertid ikke medføre at tjenestetilbudet blir dårligere eller vanskeligere å kvalitetssikre. Den lokale barnehagemyndighet skal sørge for at barnehagene gir et forsvarlig pedagogisk tilbud, slik at Ringsaker også får fornøyde brukere i framtiden.

Forslag til vedtak:

Ringsaker kommune slutter seg til lovutkastet til ny barnehagelov med følgende alternativ:

3. § 18 om ledelse må lovfeste alternativ A.
4. § 19 om barnehagens øvrige personale må lovfeste alternativ C.

22.12.2004 Formannskapet

Torbjørn Dybsand (Sv) fremmet i samarbeid med Geir Roger Borgedal (Ap) følgende tilleggsforslag:

”§ 1 Formål: Avsnittene 2. til og med 4. tas ut. Til erstatning bør det inntas en formålsparagraf som legger vekt på felles grunnverdier i samfunnet.”

Mari Gjestvang (Sp) fremmet forslag om at formannskapet innstiller på § 18 – alternativ B.

Votering:

Felles forslag fra Dybsand (Sv) og Borgedal (Ap) vedtatt med 6 mot 5 stemmer.

Forslag fra Mari Gjestvang falt med 3 mot 8 stemmer.

Innstillingen med endringer vedtatt i møtet vedtatt med 9 mot 2 stemmer.

FSK-272/04 Vedtak:

1. ”Med unntak for § 1 slutter Ringsaker kommune seg til lovutkastet til ny barnehagelov med følgende alternativ:
 - § 18 om ledelse må lovfeste alternativ A.
 - § 19 om barnehagens øvrige personale må lovfeste alternativ C.”
2. Forslag til endring i § 1 Formål: Avsnittene 2. til og med 4. tas ut. Til erstatning bør det inntas en formålsparagraf som legger vekt på felles grunnverdier i samfunnet.

23/12-04

Jls