



## HØYRINGSUTTALE OM NY BARNEHAGELOV

### Saksgang:

Utval	Saksnummer	Møtedato
Driftskomiteen	002/05	06.01.2005

### Framlegg til vedtak:

*Driftskomiteen godkjenner høyringsuttale i tråd med framlegget i saka.*

### *Driftskomiteen*

Framlegget vert samrøystes vedtatt.

### **DRK-002/05 Vedtak:**

*Driftskomiteen godkjenner høyringsuttale i tråd med framlegget i saka.*

# HØYRINGSUTTALE OM NY BARNEHAGELOV

## SAKA GJELD

Barne- og familiedepartementet ber i brev datert 09.11.04 om merknadar til høyringsnotat om ny barnehagelov. BFD har hatt ei breitt samansatt arbeidsgruppe i arbeid, som har gjeve BFD innspel om kva endringar som er nødvendige i lova.

Høyringsnotatet, og arbeidsgruppa si uttale, har vore drøfta med barnehagestyrarane i Time kommune. Innspel frå desse har vorte innarbeidd i høyringsuttalen.

## BAKGRUNN FOR SAKA / SAKSOPPLYSNINGAR

### Generelt:

Endring i barnehagelova er eit ledd i å ta bort bindingar frå staten mot kommunane sine oppgåveløysingar. Lovutkastet inneber derfor forenkling av det eksisterande lovverket. Den nye lova skal sikre høg kvalitet i barnehagetilbodet, samstundes som det skal leggjast til rette for mest mogeleg lokal utforming. Intensjonen har vore å gjere kommunane si oppgåve som barnehagemyndigheit lettare.

Barnehagereforma gjev høg grad av offentleg finansiering av barnehagedrift, og gjer at mange ulike private interessentar ynskjer å drive barnehagar. Samstundes er kommunane sin økonomiske situasjon pressa, og dei økonomiske rammene for barnehagedrift vil til ein kvar tid vere under press. Dette gjev kommunane som barnehagemyndigheit store utfordringar i samband med godkjenning, tilsyn og økonomisk likeverdig handsaming av eigne og private barnehagar. Det stiller store krav til "likskap for loven", og sikring av kvaliteten i barnehagane.

Det er viktig at lova er eit overordna dokument som er samlande for all anna lovgiving som vil omfatte barnehagedrifta. Dette vil gjere det enklare for nye barnehageeigarar å orientere seg.

### § 1 Formål

BFD føreslår ikkje endring i denne paragrafen. Her vert "*gode utviklings- og aktivitetsmuligheter*" nytta for å beskrive kva formål barnehagen si verksemd skal ha.

BFD si arbeidsgruppe føreslår derimot ei endring som synleggjer barnehagen sitt pedagogiske mandat. Her vert barnehagen løfta fram som starten på livslang læring og ein ynskjer å nytte omgrepa "*bistå barna i deres dannelsesprosess, og på den måten skape et godt grunnlag for livslang læring og aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn*".

Time kommune meiner at arbeidsgruppa si formulering er meir i tråd med den verksemda som i dag drivast i barnehagane. Det er ynskjeleg med ein formålsparagraf som i større grad løfter fram utdanningsperspektivet, i motsetnad til det omsorgsperspektivet den tidlegare formålsparagrafen har. Barn lærer gjennom alle typar aktivitetar gjennom dagen. Gjennom omsorg dei gjev og sjølv mottar, lærer dei normer for sosialt samvær og empati. Barnehagereforma gjev alle barn rett til barnehageplass, og det vil dermed vere ynskjeleg å sikre kva slags læring barn i barnehage skal ha. Omsorg tatt ut av eit læringsperspektiv, vert svært opent og mogeleg å definere for fritt. Formålet med all aktivitet i barnehagen må vere læring gjennom ulike verkemiddel som leik, omsorg og tilrettelagte aktivitetar. Ein må sikra eit meir heilskapleg syn på barn si læring gjennom heile læringsløpet, frå barnehage til skule.

**Forslag:**

*Time kommune ynskjer at formålsparagrafen i større grad skal synleggjere barnehagen sitt mandat som læringsarena, kor barna lærer gjennom leik, omsorg og aktivitetar.*

**§ 2 Innhald**

Forslaget byggjer i stor grad på arbeidsgruppa sitt forslag, og her vert barnehagen som læringsarena synleggjort. Ein kan stille spørsmål til om det er naudsynt at paragrafen er så detaljert i høve til innhald, så lenge Rammeplanen som forskrift til loven gjev slik konkretisering. Rammeplanen skal også reviderast som fylgje av revisjon av "Lov om barnehager", og mykje av innhaldet i forslaget kunne vore overført til denne. Det hadde styrka Rammeplanen som styringsverktøy, og lova hadde i større grad vore eit overordna styringsdokument.

**Forslag:**

*Time kommune meiner at deler av forslaget til innhaldsparagraf med fordel kan flyttast til forskrifta "Rammeplan for barnehager".*

**§ 3 Barns rett til medverknad.**

Time kommune er einig at dette vert løfta frem i lova. Siste ledd i forslaget kunne med fordel ha vore flytta fram som første ledd. Barna si alder og modning må vere utgangspunkt i høve til korleis barn si uttalerett og medverknad både vert praktisert og kva forventningar barna møter.

I gjeldande lov omhandlar § 3 barnehagen si utforming. Den seier noko om krav til lokale og uteområde, som skal sikre varierte aktivitetar. Denne paragrafen er tatt ut i forslag til ny lov, med bakgrunn i at dette vert omfatta av "Forskrift for miljøretta helsevern i skular og barnehagar". Time kommune meiner at den nye barnehagelova framleis bør ha ein paragraf som seier noko om barnehagane si utforming, og som viser til forskrifta om miljøretta helsevern.

**Forslag:**

*Time kommune støttar forslag om ny § 3, men ynskjer ei omformulering slik at barna sin alder vert lagt til grunn for korleis medverknaden skal handterast. Det er også behov for ein paragraf som legg vekt på barnehagen si utforming.*

**§ 6 Godkjenningssplikt**

Time kommune er einig i at det er behov for lågare "terskel" for godkjenningssplikt i høve til tilsyn av barn.

**Forslag:**

*Time kommune støttar forslaget i høyringa.*

**§ 10 Godkjenning**

Forslaget til ny lov inneber at tidlegare krav til minstenorm for leikeareal per barn, vert fjerna. Denne norma har til no vore lagt til grunn ved vurdering av kvalitet, og ved vurdering av kva som er tilstrekkeleg areal for forsvarleg drift. Ved drift av barnehagar med likt eigarskap ville ei forenkling av desse reglane vore uproblematisk.

Skjønsmessige vurderingar av slike standardar, opnar for meir sakshandsaming og press på dokumentasjon av vurderingar, ettersom talet på barn i barnehagane også er grunnlaget for utrekning av offentleg støtte til verksemdene. Det vil også vere grunnlaget for å vurdere korleis "økonomisk likeverdig handsaming" skal sikrast, ettersom ei arealnorm vil gje eit felles utgangspunkt for vurdering av kapasitetsutnytting. Eks Ein privat barnehage som nyttar høgare arealnorm enn dei kommunale, men krev lik økonomisk støtte for plassane.

**Forslag:**

*Arealnorm bør oppretthaldast.*

**§ 18 Ledelse**

Høyingsdokumentet skisserer to ulike alternativ for krav til leing av barnehagane.

**Alternativ A** slår fast at barnehagen skal ha ein forsvarleg pedagogisk og administrativ leing.

**Alternativ B**, opnar for krav om at dagleg leiar skal ha utdanning som førskulelærer.

Kommunale barnehagar fungerer i stor grad som sjølvstendige einingar, kor leiar er den som har kontakt med kommuneadministrasjon og andre instansar. Leiar har ansvar for heile drifta åleine ettersom einingane kan vera små.

Leiar skal ivareta alle leiarfunksjonar i drifta av barnehagen. I større barnehagar vil det vera tilsett mange førskulelærarar. Det kan då opnast for at leiar kan ha annan, liknande/tilsvarande, utdanning. Leiarkompetanse må vektleggast, samstundes som fagfeltet kring humanistiske fag må vera sterkt.

I private barnehagar vil krav til utdanning hos leiar vere eit kriterium som sikrar fokus på eit kvalitativt godt barnehagetilbod. Private barnehagar har rett til godkjenning dersom dei tilfredsstillar krav i lovverket. I mindre private barnehagar vil ein etter alternativ A kunne risikere å måtte gjere ein skjønsmessig vurdering i høve til kva som er tilfredsstillande pedagogisk leing i ein barnehage der eigar ikkje ønskjer å tilsetje førskulelærar.

**Forslag:**

*Time kommune meiner at leiar må ha førskulelærerutdanning eller liknande/tilsvarande høgskuleutdanning. Leiarkompetanse må vektleggast.*

**§ 19 Barnehagens øvrige personale**

Departementet legg frem i alt fire forslag til lovtekst. Forslaga omfattar ulike krav til kvalifikasjonar og norm for pedagogtettleik. I gjeldande lov vert det i forskrift stilt krav om at pedagogisk leiar med førskulelærerutdanning kan ha ansvar for 7-9 barn under 3 år, eller 14 – 18 barn over 3 år.

**Alternativ A** - Norm for pedagogtettleik og utdanningskrav oppretthaldast.

**Alternativ B** – Utdanningskrav oppretthaldast, men norm for barn per pedagog endrast til 10 – 14 barn som er tilstades samtidig uansett alder

**Alternativ C** – Stillar krav til at personalet skal ha pedagogar, men utan fastlagd norm. "Barnegruppene skal ha en størrelse som er hensiktsmessig ut fra barnas alder og forutsetninger"

**Alternativ D** – "Bemanningen skal være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Barnegruppene skal ha en størrelse som er hensiktsmessig ut fra barnas alder og forutsetninger."

OECD kommenterte i sin rapport.... den låge pedagogtettleiken i norske barnehagar. Departementet meiner i sin saksutgreiing at dette kan skyldast den norm for pedagogtettleik som ligg i lova i dag. Det vert ikkje nemnt at dei aller fleste barnehagar i dag drivast etter maksimalt lovleg tal på barn per pedagog, til tross for at lova legg til grunn ei skjønsmessig vurdering av behov for pedagogar. Den nedre grensa vert ikkje nytta.

Erfaring frå barnehagar i Time kommune viser at det er svært gunstig å ha andre faggrupper som vernepleiarar og barnevernspedagogar i barnehagane. Eit fleirfagleg samarbeid gjev nye vinklingar og ny innsikt. Dette gjeld stillingar utover pedagogisk grunnbemanning av førskulelærarar. Styrking av fleirfagleg kompetanse i barnehagane må vere eit tillegg til grunnbemanning, ikkje ei erstatning. Det er førskulelærarutdanninga som gjev spisskompetanse på det einskilde barnet i gruppa, barn sin læring og leiing av ei barnegruppe.

Eit politisk fleirtal har innført satsing i skulen på at mindre grupper med elevar vert følgt opp av ein lærar. Dette fokuset må også vera i barnehagane. Ein bør derfor heller sjå etter auka pedagogtettleik innan eksisterande bemanning enn reduksjon.

### ***Forslag:***

*Time kommune meiner at alternativ A vil vera det mest optimale av dei framlagde opp mot kvalitativ god drift av barnehagane.*

## **VURDERING**

Intensjonen med forenklingane har vore god. Time kommune stiller likevel spørsmål til om nokre av endringsforslaga vil føre til meir administrasjon og byråkrati for kommunane, enn tidlegare.

Koplinga mellom kommunen som tilsynsmynde, økonomisk ytar og eigen drift gjere at desse utfordringane skapar behov for klare og overordna rettesnorer for kva som er innanfor intensjonen i lova. Derimot vil ei lov basert på skjønn og vurdering gje auke i sakshandsaming og ikkje minst stille store krav til dokumentasjon av vurderingar. Dette vil vera spesielt av kva som er god barnehagedrift i den einskilde kommune, og sett i lys av rammene i kvar einskild barnehage. Kommunane har allereie fått tidkrevjande oppgåver i samband med barnehagereforma, mens det er fylkesmannsembeta som har fått bemanningsauke for å takle nye oppgåver. Den nye lova må derfor gje klåre minstestandardar for rammene rundt drifta som vil ha betydning for kvalitet og økonomi i barnehagane. Dette gjeld mellom anna bemanningskrav, arealkrav og krav til personalet si utdanning. Av totale kostnader til barnehagedrift, er dette nøkkelfaktorane. Dette vil vere eit område kor alle i ei tid med store endringar av både finansiering og drift vil tene på at lova er klar og tydeleg.

Det er grunn for å merke seg at vi er inne i ei tid der styresmaktene sentralt har lova å finansiere alle kostnader ved drift av nye barnehagar. Kva slags kvalitative rammer som skal liggje til grunn for berekning av desse kostnadane, vil då vere viktig for departementet. Ei norm som er ulik frå kommune til kommune vil vanskeleg kunne gje eit reelt bilete av korrekte kostnader. Overføringane frå staten vil uansett leggje rammene for bemanning, talet på barn i gruppene og barnehagedrifta som heilskap.

## KONKLUSJON

Lovforslaget vil gje forenklingar på ein del område. Dette vil vera positivt for kommunane. Det er likevel viktig at det er klare retningsliner på dette området. Dette fordi kommunen både er tilsynsmynde overfor private aktørar, økonomisk ytar til private og sjølv driv innan same felt.

Rådmannen i Time, den 03.01.2005

  
Brit Nilsson Edland

  
Ørjan Daltveit  
Kommunalsjef