

SAKSFRAMLEGG

SKEDSMO KOMMUNE

330.06

2004/04169
- 296

Arkiv	Saksmappe	Løpenr.	Saksbehandler
		20116/2004	Gerd Ebbesen

Høringsuttalelse til ny Lov om barnehager

Saksgang

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
	Formannskapet	120105

Rådmannens forslag til vedtak:

Formannskapet slutter seg til forslag til uttalelse til ny barnehagelov jfr. pkt. 3 og 4 i saksutredningen.

1. Bakgrunn

1.1. Vedlegg i saken

Høringsnotat av 09.11.04 (ikke utsendt). Er lagt ut på www.bfd.dep.no

1.2. Problembeskrivelse

Barne- og familiedepartementet har sendt ut forslag til ny Lov om barnehager på høring. Forslaget til ny barnehagelov skal imøtekomme behovet for en forenkling og modernisering av dagens lov av 5.mai 1995 nr. 19.

Departementet sier i sitt høringsbrev, at forslaget inneholder en rekke forenklinger som i sum vil gjøre lovverket mer brukervennlig. Det pekes videre på at kommunen gradvis har fått flere oppgaver og plikter som barnehagemyndighet. Når kommunesektoren får ansvar for å løse en oppgave, bør også kommunen få ansvaret for å finne måter å organisere oppgaveløsningen.

Den nye loven skal tydeliggjøre oppgavene til de ulike ansvarsnivåene og legge til rette for nye etableringer, økt lokal tilpasning og mangfold i barnehagetilbudet. Loven legger til rette for brukermedvirkning med tanke på å sikre foreldrene medinnflytelse på barns hverdag.

Høringsnotatet redegjør for bakgrunnen for endringsforslagene og gir en kortfattet beskrivelse av barnehagesektoren i dag. Rammefinansiering av barnehagesektoren har vært et mål i flere år. Rammefinansiering innebærer at kommunene får ansvaret for finansieringen av barnehagetilbudet, mens staten tilfører kommunene midler gjennom inntektssystemet. Høringsnotatet har derfor som utgangspunkt at ansvaret for finansieringen skal overføres til kommunene i nær framtid.

Av praktiske grunner har departementet valgt å foreslå at den gamle barnehageloven oppheves og at det vedtas en ny lov. Departementet har i høringsnotatet gått nærmere inn på de områder hvor det kan være behov for regelendringer. Bestemmelser som foreslås videreført uten endringer i den nye loven, er i hovedsak ikke behandlet i høringsnotatet.

Høringsnotatet er på 109 sider. Nedenfor gjengis de vesentligste regelendringene med utdrag av departementets redegjørelse for behovet for endringer.

1.3. Faktaopplysninger

Barnehagelovens bestemmelser foreslås endret på følgende områder:

1.3.1. Innholdsbestemmelsen utvides:

Innholdsbestemmelsen foreslås utvidet til å inneholde bestemmelser som bygger på overordnede samfunns mål i vårt demokratiske samfunn, og som fastslår at barnehagen skal ta hensyn til barns ulike forutsetninger, som alder, kjønn, funksjonsnivå, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn. Barnehagen skal gi barn omsorg og oppdragelse og muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Barnehagen skal i nær forståelse med barnas hjem bistå hjemmene i omsorgen og oppdragelsen av barnet, og skal på denne måten legge grunnlaget for livslang læring og aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn. Innholdsbestemmelsen fastsetter overordnede bestemmelser om innholdet, samtidig som det gis muligheter til lokal tilpasning og variasjon. Formidling av verdier og kultur står i sentrum, og barnas egen kulturskaping, glede og mestring skal finne sted i det fellesskapet som barnehagen er. Bestemmelsen tydeliggjør videre at barnehagetilbudet for samiske barn skal bygge på samisk språk og kultur. Det er kommunen som har ansvaret for at barnehagetilbudet tilfredsstillende dette kravet.

Forslag til lovtekst:

§ 2. Barnehagens innhold

Barnehagen skal være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet.

Barnehagen skal bistå hjemmene i deres omsorgs- og oppdrageroppgaver, og på den måten skape et godt grunnlag for livslang læring og aktiv deltagelse i et demokratisk samfunn.

Omsorg, oppdragelse og læring i barnehagen skal fremme menneskelig likeverd, likestilling, åndsfrihet, toleranse og forståelse for bærekraftig utvikling. Barnehagen skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser.

Barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn. Barnehagen skal gi barn grunnleggende kunnskap på sentrale og aktuelle områder.

Barnehagen skal støtte barns nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær og gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter.

Barnehagen skal formidle verdier og kultur, gi stort rom for barns egen kulturskaping og bidra til at alle barn får oppleve glede og mestring i et sosialt og kulturelt fellesskap.

Barnehagetilbud for samiske barn skal bygge på samisk språk og kultur.

Departementet fastsetter en rammeplan for barnehagen. Rammeplanen skal giretningslinjer for barnehagens innhold og oppgaver.

Barnehagens eier kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold.

Med utgangspunkt i rammeplan for barnehagen skal samarbeidsutvalget for hver barnehage fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten.

1.3.2. Barns og foreldres medvirkning

I lovforslaget foreslås det en ny bestemmelse som skal gi barn rett til medvirkning i barnehagen. Forslaget innebærer at prinsippet om barns rett til medvirkning i FNs barnekonvensjon synliggjøres i barnehageloven.

Departementet viser videre til at barns rett til medvirkning er nedfelt i andre lover som angår barn, som barneloven, barnevernloven og adopsjonsloven. Det er etter departementets oppfatning en selvfølge at dette prinsippet også nedfelles i barnehageloven.

Undersøkelser av barns medvirkning i planlegging av aktiviteter i norske barnehager (NOVA-rapport nr.9/2004), viser at mange barnehager fortsatt trenger å arbeide med å finne fram til hensiktsmessige og gode måter å involvere barn mer aktivt på i arbeidet med planlegging og vurdering.

Forslag til lovtekst:

§ 3. Barns rett til medvirkning

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 deltagelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet.

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

1.3.3. Foreldrerådet og samarbeidsutvalg

Departementet foreslår at dagens regler om foreldremedvirkning, i form av foreldreråd og samarbeidsutvalg, videreføres. Ordningene er vel innarbeidet og er med på å sikre samarbeid, kvalitet og brukerinnyttelse.

Departementet har kommet til at dagens § 4 sikrer foreldres medvirkning i relevante samarbeidsorgan i både kommunale og ikke-kommunale barnehager og foreslår derfor ingen vesentlige endringer i selve lovbestemmelsen.

Bestemmelsen om samarbeidsutvalg sikrer også de ansattes representasjon. Departementet mener imidlertid at de detaljerte regler for konstituering, funksjonstid, avstemning og lignende i forskriftene ikke lenger er nødvendige. Slik detaljorganisering av samarbeidet bør skje på lokale premisser på grunnlag av erfaringer og behov i den enkelte kommune og i den enkelte barnehage. Det foreslås derfor å innta foreldrerådets og samarbeidsutvalgets generelle oppgaver i § 4 og at de to forskriftene om foreldreråd og samarbeidsutvalg ikke videreføres. Dette vil innebære en regelforenklring og samtidig sikre foreldrene rett til medvirkning i alle barnehager.

Forslag til lovtekst:

§ 4. Foreldreråd og samarbeidsutvalg

For å sikre samarbeidet med barnas hjem, skal hver barnehage ha et foreldreråd og et samarbeidsutvalg.

Foreldrerådet består av foreldrene/de foresatte og skal fremme deres fellesinteresser og bidra til at samarbeidet mellom barnehagen og foreldregruppen skaper et godt barnehagemiljø.

Samarbeidsutvalget skal være et rådgivende, kontaktskapende og samordnende organ. Samarbeidsutvalget består av foreldre/foresatte og ansatte i barnehagen, slik at hver gruppe er likt representert. Barnehagens eier kan delta etter eget ønske, men ikke med flere representanter enn hver av de andre gruppene.

Barnehageeier skal sørge for at saker av viktighet forelegges samarbeidsorganene.

1.3.4. Ansvar og myndighet

Kapittel II, ansvar og myndighet, omhandler godkjenningsplikten og det ansvar barnehageeier, kommunen og fylkesmannen må ivareta. Departementet foreslår å skjerpe godkjenningsplikten, slik at det ikke skal være tvil om at tilbud med et klart institusjonspreg skal være omfattet av barnehagelovens bestemmelser.

Vilkårene i bestemmelsen er kumulative, det vil si at alle tre vilkår må være oppfylt før eier er forpliktet til å søke godkjenning som barnehage.

Departementet ser et behov for å utvide bestemmelsen om virkeområdet for barnehageloven. Slik gjeldende bestemmelse om godkjenning er utformet, kan til dels omfattende tilsynsordninger falle utenfor godkjenningsplikten.

Barn bør ikke være i institusjonspregede heldagstilbud uten pedagogisk forsvarlige rammer. Store barnepassvirksomheter bør drive innenfor barnehagelovens rammer med den lovpålagte kvalitetssikring og de krav til pedagogisk innhold dette innebærer.

Det er vilkåret i bestemmelsens bokstav a som foreslåes innskjerpet.

Forslag til lovtekst:

§ 6. Godkjenningsplikt

Virksomheter som gir tilsyn og omsorg for barn under opplæringspliktig alder, plikter å søke godkjenning som barnehage når:

a. virksomheten er regelmessig og ett eller flere barn har en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer, og

b. antall barn som er til stede samtidig er 10 eller flere når barna er tre år eller eldre, eventuelt fem eller flere når barna er under tre år, og

c. tilsynet utføres mot godtgjøring.

Virksomheter etter første ledd må være godkjent før driften settes i gang.

1.3.5. Barnehageeiers ansvar

Departementet ønsker at alle relevante ansvarsnivåer skal spesifiseres i loven. En klar ansvars plassering vil etter departementets oppfatning gjøre loven mer anvendelig. Det foreslås en ny bestemmelse som klargjør barnehageeiers ansvar etter barnehageloven. I den nye bestemmelsen pålegges barnehageeier ansvaret for at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, at det fremlegges regnskapsdata og relevante opplysninger, at kommunen får den informasjon som er nødvendig for å føre kontantstøtteregisteret og at det fastsettes vedtekter.

§ 7. Barnehageeiers ansvar

Barnehageeier skal påse at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk.

Barnehageeier må legge fram opplysninger om regnskapsdata og tjenestedata etter forskrifter fastsatt av departementet.

Barnehageeier plikter å gi barnets bostedskommune de opplysninger som er nødvendige for å kunne føre et register som nevnt i § 8 fjerde ledd.

Barnehageeier skal fastsette barnehagens vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes/de foresattes forhold til barnehagen.

1.3.6. Kommunens ansvar

Departementet foreslår ingen vesentlige endringer i kommunens oppgaver. For å gjøre

loven lettere tilgjengelig, foreslås det dog enkelte redaksjonelle endringer. Det fastslås at kommunen som lokal barnehagemyndighet skal sikre at alle barnehager drives i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunens plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser foreslås videreført. Det er naturlig å regulere enkelte av kommunens oppgaver som barnehagemyndighet særskilt og mer utfyllende i egne bestemmelser. Departementet foreslår derfor et kortfattet kapittel IV, med fokus på barnehagemyndighetens generelle oppgaver.

Forslag til lovtekst:

§ 8. Kommunens ansvar

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og skal sikre at barnehagene drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk.

Kommunen har 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.

Kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn bygger på samisk språk og kultur.

Hver kommune skal opprette og føre register til bruk for trygdekontorene i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtteleven. Registeret kan samkjøres mot trygdekontorets register over mottakere av kontantstøtte. Departementet gir forskrifter med utfyllende bestemmelser om føringen av registeret, hvilke opplysninger registeret skal inneholde og behandlingen av disse opplysningene.

1.3.7. Fylkesmannens ansvar

Fylkesmannens tilsynskompetanse foreslås noe endret. Departementet foreslår at fylkesmannen ikke lenger skal føre tilsyn med den enkelte barnehage. I stedet bør fylkesmannen gis kompetanse til å føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den er pålagt som barnehagemyndighet, dvs. et forvaltningstilsyn. Fylkesmannens oppgaver som klageinstans foreslås videreført.

Forslag til lovtekst:

§ 9. Fylkesmannens ansvar

Fylkesmannen har veiledningsansvar overfor kommuner og eiere av virksomheter etter denne lov og er klageinstans i forhold til vedtak fattet av kommunen etter lovens §§ 10, 16, 18 og 19 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.

1.3.8. Godkjenning

Kommunen skal etter forslaget § 10 avgjøre søknader om godkjenning etter en helhetlig vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf. §§ 1 og 2. Godkjenningsprosessen forenkles således.

Forslag til lovtekst:

§ 10. Godkjenning

Kommunen avgjør søknad om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf. §§ 1 og 2.

Godkjente virksomheter skal være registrert i Enhetsregisteret.

Kommunen kan sette vilkår for godkjenningen med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid.

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

1.3.9. Prioritet ved opptak

Bestemmelsen om rett til prioritet ved opptak foreslås utvidet til også å gjelde barn det er fattet vedtak om etter barnevernloven §§ 4-12 og 4-4 annet og fjerde ledd.

Forslag til lovtekst:

§ 13. Prioritet ved opptak

Barn med nedsatt funksjonsevne skal ha rett til prioritet ved opptak i barnehage.

Det skal foretas en sakkyndig vurdering for å vurdere om barnet har nedsatt funksjonsevne.

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.

Kommunen har ansvaret for at barn med rett til prioritet får plass i barnehage.

1.3.10. Tilsyn

Kommunens plikt til å føre tilsyn og til å sørge for en samordnet opptaksprosess, foreslås videreført uendret. Det samme gjelder dagens regel om offentlig tilskudd til private barnehager. Hjemmelen for fastsettelse av forskrifter om foreldrebetaling videreføres også.

Forslag til lovtekst:

§ 16. Tilsyn og veiledning

Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov. Kommunen skal gi veiledning til barnehager og kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige 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. Vedtak om retting og stenging kan påklages til fylkesmannen.

1.3.11. Personalet

Lovens kapittel V, Personalet, skal ivareta en faglig forsvarlig bemanning i barnehagene.

Med hensyn til den kompetanse som kan kreves av ledere i barnehager, skisserer departementet to alternativer. Den ene muligheten er å videreføre dagens krav om at leder skal ha utdanning som førskolelærer. Den andre muligheten er at det kun skal kreves at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Forslag til lovtekst:

§ 18. Ledelse

Alternativ A

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Barnehagen skal ha en daglig leder.

Alternativ B

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.*

1.3.12. Barnehagens øvrige personale

Med hensyn til barnehagens øvrige personale beskriver departementet to hovedalternativer med tilhørende underalternativer. Det ene hovedalternativet er å videreføre dagens system med forskriftsfestede krav til pedagogtetthet, med én førskolelærer per 14-18 barn når barna er over tre år og én per 7-9 barn når barna er under tre år. Det andre hovedalternativet er å utelate normen om pedagogtetthet og benytte et uspesifisert krav om at bemanningen skal bestå av faglig kvalifisert personale. Departementet ønsker å få høringsinstansenes vurdering av de ulike alternativene.

Forslag til lovtekst:

§ 19. Barnehagens øvrige personale

Alternativ A

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

Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgsolenivå med tillegg av ett års (60 studiepoeng) videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet i første ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet gir forskrifter om dispensasjon og om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.

Departementet gir utfyllende forskrifter om pedagogisk bemanning.

Dagens norm om pedagogtetthet videreføres i forskrift.

Alternativ B

Som alternativ A, men med en felles norm i forskriften på én førskolelærer per 10-14 barn som er til stede samtidig.

Alternativ C

Bemanningen skal bestå av førskolelærere og annet egnet personale.

Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på

høgskolenivå med tillegg av ett års (60 studiepoeng) videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Barnegruppene skal ha en størrelse som er hensiktsmessig ut fra barnas alder og forutsetninger.

Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet i første ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet gir forskrifter om dispensasjon og om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.

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.

Tilleggs kommentarer:

For sammenhengens skyld har departementet gjort oppmerksom på at et separat høringsutkast om regler for opptak til barnehager vil bli sendt senere og inngå i arbeidet med Odelstingsproposisjonen.

I tillegg foreslår departementet at dagens bestemmelse om rammeplanen videreføres uendret, men departementet vil nedsette en arbeidsgruppe som skal utarbeide et forslag til revidert rammeplan for barnehagen. Planen skal utarbeides med utgangspunkt i utkast til ny barnehagelov og utdype lovens bestemmelser om formål (§ 1), innhold (§ 2) og barns og foreldres medvirkning (§ 3).

Rammeplanen skal ha status som forskrift. Den vil derfor være gjenstand for en bred høring før departementet fastsetter den.

De sentrale prinsippene i dagens rammeplan skal videreføres. Planen skal angi barnehagens samfunnsmandat og være et redskap for barnehagens ansatte og et grunnlag for myndighetenes tilsyn med virksomheten.

2. Viktige hensyn/ krav til løsning

2.1. Generelt

Rådmannen har vurdert forslaget til endring av Lov om barnehager med utgangspunkt i det ansvaret som kommunen som barnehagemyndighet gradvis er tilført og imøteser både forenklingen av regelverket som dette forslaget legger opp til og tilretteleggingen av kommunens muligheter for utforming av lokale kvalitetskrav og organisering av barnehagetilbudet.

3. Departementets forslag til lovendring og rådmannens vurderinger

3.1. Vurdering av forslag til endringer som ikke utdypes nærerme.

Rådmannen slutter seg til endringene i følgende lovbestemmelser uten ytterligere

kommentarer:

- § 2 om barnehagens innhold
- § 3 om barns rett til medvirkning
- § 4 om foreldreråd og samarbeidsutvalg
- § 6 om godkjenningsplikt
- § 7 om barnehageeiers ansvar
- § 8 om kommunens ansvar
- § 9 om fylkesmannens ansvar
- § 13 om prioritet ved opptak
- § 16 om tilsyn og veiledning

3.2. Vurdering av forslag med behov for utdypning

Rådmannen har følgende vurderinger av departementets forslag til endringer av § 10 om godkjenning, § 18 om ledelse og § 19 om barnehagens øvrige bemanning:

§ 10 Godkjenning

Departementets forslag til lovtekst er gjengitt i pkt. 1.3.8.

Departementet uttaler at det ikke foreslås noen begrensninger i retten til godkjenning. Alle godkjente barnehager har i dag automatisk rett til statlig driftstilskudd. Det stilles ikke vilkår om noen form for samordning med andre eksisterende ordninger. Kommunen har gjennom forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlig tilskudd, fått finansieringsplikt overfor alle godkjente barnehager. Dette betyr at så snart en virksomhet har fått godkjenning som barnehage og har tatt inn barn, vil den som hovedregel ha krav på tilskudd fra kommunen. Forskriften setter visse begrensninger for kommunens finansieringsplikt, men gir ingen mulighet for kommunen til å vurdere hvilke virksomheter som skal få rett til kommunalt tilskudd.

Rådmannens vurdering:

Kommunens ansvar for barnehagetilbudet i kommunen må følges opp av adgangen til å vurdere om en etablering av en privat barnehage vil medføre negative konsekvenser for kommunen. En mangel på begrensning i den frie etableringsretten vil kunne vanskeliggjøre kommunens arbeid med å tilpasse det totale barnehagetilbudet til befolkningens ønsker og behov. Det foreslås derfor at det tas inn et tillegg om begrensninger, jfr. friskolelovens § 2-1 om godkjenning av grunnskoler, annet ledd:

"Retten til godkjenning gjelder bare dersom etablering av barnehagen ikke vil medføre vesentlige negative konsekvenser for kommunen".

En begrensning bør behandles på samme måte som for friskoler. Det betyr at de negative følgene må være vesentlige og langvarige. Dersom kommunen kan påvise at etableringen av en barnehage på lengre sikt vil medføre et mye dyrere barnehagetilbud samlet for kommunen, må dette kunne vektlegges ved kommunens behandling av søknaden om godkjenning.

Kommunens adgang til å gjøre en helhetlig vurdering av barnehagetilbudet må sees i sammenheng med de økonomiske forpliktelsene kommunen er blitt tillagt i forbindelse med forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlig tilskudd.

§ 18. Ledelse

Departementets forslag til lovtekst er gjengitt i pkt 1.3.10 over.

Departementet sier i sin redegjørelse at barnehageeier har ansvar for at barnehagen ledes i samsvar med barnehageloven med forskrifter. Barnehager er organisert på ulike måter. Noen er store enheter, andre små. Eierne må i hvert enkelt tilfelle vurdere hva som er en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Som tilsynsmyndighet må også kommunen se til at disse kravene er oppfylt. Når eier skal ansette daglig leder, må det foretas en samlet vurdering av hvilken søker som er best i stand til å ivareta den daglige ledelsen av barnehagen. Denne løsningen vil gi kommuner og private eiere frihet til å ansette ledere i samsvar med lokale behov og prioriteringer.

Dersom det ikke er noe utdanningskrav til daglig leder, vil dagens bestemmelse i § 16 tredje ledd om at rektor kan være styrer for barnehagen når barnehage og skole er organisert som én enhet, bli overflødig.

Dersom utdanningskravet ikke videreføres, vil det heller ikke være behov for bestemmelser om dispensasjoner fra utdanningskravet. Dette forslaget innebærer dermed også administrative forenklinger.

Rådmannens vurdering:

Rådmannen slutter seg til departementets alternativ A fordi dette legger tilrette for at den enkelte eier kan gjøre en samlet vurdering av hvilken søker som er best kvalifisert i tråd med barnehageeiers lokale behov og prioriteringer. Dette alternativet er i samsvar med opplæringslovens § 9-1 om ledelsen i grunnskolen. Alternativet opprettholder fortsatt kravet til at barnehagene skal ha en faglig ledelse samtidig som det får fram betydningen av at barnehagen også skal ha en forsvarlig administrativ ledelse.

§ 19 Barnehagens øvrige personale

Departementets forslag til lovtekst er gjengitt i pkt 1.3.11.

Departementet mener at personer med annen treårig pedagogisk høyskoleutdanning og videreutdanning i barnehagepedagogikk bør kunne få arbeide i barnehage på lik linje med førskolelærere. I dag må førskolelærere ha ett års videreutdanning for å kunne undervise på barnetrinnet i grunnskolen. Utdannings- og forskningsdepartementet har bedt Barne- og familiedepartementet vurdere lengden på og innholdet i en slik videreutdanningsenhet. Andre treårige høyskoleutdanninger omfatter ikke småbarnspedagogikk og -metodikk. Departementet mener derfor at videreutdanningen bør tilsvare minst ett års fulltidsstudium (60 studiepoeng). Et slikt studium kan være nettbasert og tilrettelegges på ulike måter, gjerne som deltidsstudium.

Barnehageloven § 17 har i dag krav om utdanning som førskolelærer for pedagogiske ledere. For bemanningen for øvrig stilles ingen formelle utdanningskrav, men det kreves at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Departementet har fastsatt forskrift om pedagogisk bemanning av 1. desember 1995 og forskrift om midlertidig og varig dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder av samme dato, jf. drøfting i kap. 11.4 i høringsnotatet.

Det er barnehageeier som har ansvar for at den totale bemanningen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Hva som er tilstrekkelig, må vurderes ut fra antall barn og deres behov. Med "tilfredsstillende pedagogisk virksomhet" menes at barnehagen skal drives i samsvar med formålsbestemmelsen og rammeplanen.

Begrepet "pedagogisk leder" kan oppfattes som et krav om bestemte stillinger. Departementet finner det ikke naturlig å lovfeste stillingskategorier på den måten. Departementet mener at det ikke i seg selv er grunnlag for å ha krav om at en barnehage skal ha stillinger for pedagogiske ledere, men at selve førskolelærerkompetansen fortsatt er og vil være viktig i barnehagene. Departementet viser her til arbeidsgruppens drøfting. Departementet viser til at både barnekonvensjonen (artikkel 3 nr. 3) og Europarådets rekommandasjon om barnehager (Rec(2002)8) forutsetter utdannet personale. Departementet viser også til forslaget om lovfesting av barns rett til medvirkning i barnehagen. For at denne medvirkningen skal kunne realiseres til beste for barna, må personalet ha evne til å være lydhøre overfor barn og utvikle et godt samspill med barn. Videre er barnehagens generelle forebyggende aspekt viktig. Tidlig hjelp er dobbelt hjelp. Et kompetent personale kan bidra til at barns vansker kan løses i en pedagogisk sammenheng, og eventuelt i samarbeid med instanser som helsestasjon, PPT og barneverntjeneste. Departementet mener imidlertid ikke at alle ansatte bør ha høyere utdanning. De ansatte bør imidlertid ha kunnskaper om barn og barns utvikling og læring. Kunnskap kan tilegnes på flere måter. Det er barnehageeiers ansvar at barnehagens totale bemanning kan ivareta de oppgaver barnehagen har.

Rådmannens vurdering:

Rådmannen slutter seg til departementets alternativ B fordi den åpner opp for ansettelse av annet personale med likeverdig pedagogisk utdanning i barnehager. Alternativet er i samsvar med opplæringslovens § 10-1, med forskrifter om krav til utdanning for de som skal ansettes i undervisningsstillinger. Førskolelærere kan f. eks. ansettes i undervisningsstillinger på 1. trinn uten krav til videreutdanning, mens det kreves tillegg av et års varighet i pedagogisk arbeid på småskoletrinnet (PAPS) for å kunne undervise elever fra 1. til 4. trinn. Tilsvarende for universitetsutdannede kreves det ett års praktisk pedagogisk utdanning (PPU).

Alternativet sikrer en fortsatt norm for pedagogisk bemanning, men åpner opp for å oppheve dagens noe rigide norm som i alle hovedsak knytter barnets behov for omsorg og støtte kun til barnets alder.

Prinsipielt burde man overlate til den enkelte eier å avgjøre pedagogitettheten, men som tilsynsmyndighet vil kommunen være avhengig av styringsmuligheter for å sikre kvaliteten i tilbudet. Forslaget til lovtekst i A, C og D gir ikke kommunen tilstrekkelig styringsmidler til å oppfylle kommunens ansvar som tilsynsmyndighet. Erfaringer viser klart at pedagogenes faglige kompetanse er helt nødvendig for kvaliteten i barnehagetilbudet. Det bør derfor fortsatt være en norm for pedagogisk bemanning.

4. Konklusjon

Den enkelte eiers behov for en mindre grad av detaljregulering er stort. Eksisterende lov kompliserer barnehageeiers muligheter til å finne fram til gode løsninger for å få til forsvarlig drift i tråd med det brukerne etterspør.

Rådmannen støtter derfor hovedprinsippene i departementets forslag til ny barnehagelov med unntak av lovforslagets § 10 om godkjenning hvor det foreslås et tillegg som gir kommunen adgang til å vurdere begrensninger i etableringsretten. Som ansvarlig for det samlede barnehagetilbudet bør kommunen gis de nødvendige fullmakter til både å stille lokale kvalitetskrav til det samlede barnehagetilbudet samt finne fram til hensiktsmessige måter å organisere det totale barnehagetilbudet i kommunen på.

Skedsmo kommune den 14.12.04
for rådmannen

Helge Dulsrud
Sektorsjef