

Trondheim kommune

Saksframlegg

HØRINGSUTTALELSE TIL FORSLAG TIL NY BARNEHAGELOV

Arkivsaksnr.: 04/35832

Forslag til vedtak:

Formannskapet har vurdert forslag til ny barnehagelov, utsendt fra Barne- og familiedepartementet 09.11 2004, og vil uttale følgende:

1. Trondheim kommune ser positivt på utkastet til ny barnehagelov med en forenkling og modernisering i forhold til dagens barnehagelov.
2. Trondheim kommune ser på kvalitetsutvikling av barnehagetilbudet som viktig framover og at dens samfunnsmandat tydeliggjøres fra statlig hold. Vi støtter forslaget om opphevelse av en rekke normkrav i lov og forskrifter og at kommunene får overført ansvaret for å fastsette disse utifra lokale forhold og vurderinger. Forslag knyttet til følgende paragrafer forslås tatt til følge:
 - § 6 Godkjenningsplikt,
 - § 7 Barnehageeiers ansvar,
 - § 8 Kommunens ansvar,
 - § 10 Godkjenning,
 - § 11 Familiebarnehager.
3. Trondheim kommune ser behovet for at alle ansatte i barnehage har fagbrev eller høyere utdanning. Førskolelærere bør fortsatt være den primære yrkesgruppe for å ivareta de pedagogiske oppgavene, men vi ser også behovet for å få inn andre profesjoner for å ivareta de mangfoldige utfordringene i møte med barn og familier. For å sikre kvaliteten på fremtidige barnehagetilbud, anbefaler vi følgende løsninger:
 - § 18 Ledelse; Alternativ B
 - § 19 Barnehagens øvrige personale; alternativ C
4. Vi viser for øvrig til kommentarene som er lagt frem i saksfremlegget.

Trondheim kommune

Saksutredning:

Bakgrunn

Barne- og familiedepartementet har lagt frem forslag til ny barnehagelov, og har sendt ut et omfattende høringsnotat med lovutkast på til sammen 109 sider, og bedt om merknader til forslaget innen 10. januar 2005.

Departementet foreslår en helt ny lov som en forenkling og modernisering i forhold til dagens barnehagelov. I tillegg legger de frem alternative forslag i kap. 5 Personalet, der de ber om tilbakemelding før de konkluderer overfor Stortinget.

I brevet til høringsinstansene står blant annet:

"Hovedformålet med barnehageloven er å bidra til at barna får omsorg og et godt pedagogisk tilbud. Regelverket skal sikre høy kvalitet i barnehagetilbudet, samtidig som det skal legges til rette for mest mulig lokal utforming av kvalitetskrav m.v.

.....
Når kommunesektoren får ansvaret for å løse en oppgave, bør også kommunen få ansvaret for å finne måter å organisere oppgaveløsningen på. Det bør legges til rette for at kommunene, ut fra et lokalpolitisk skjønn og demografi, kan prioritere hva som er viktigst og hvordan barnehagetilbudet skal utformes. På denne måten kan man oppnå en effektiv tjenesteproduksjon som imøtekommer brukernes behov. 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 barnas hverdag.

.....
I høringsnotatet diskuteres også hvordan bestemmelsene om barnehagens ledelse og det øvrige personalet bør utformes. Med hensyn til den kompetansen som kreves av leder i barnehagen, skisseres det to alternativer.

Når det gjelder barnehagens øvrige personale, beskriver departementet to hovedalternativer med tilhørende underalternativer.

Departementet ønsker en åpen drøftelse av disse spørsmålene, og vil konkludere etter høringsrunden."

Lovforslaget er et viktig dokument for fremtidig barnehagevirksomhet i kommunene.

Hensikten med lovforslaget er

- * å fastslå verdigrunnlaget og sikre kvaliteten på barnehagens innhold og arbeidsform,
- * å regulere plikter og oppgaver for barnehagemyndighetene og for barnehageeiere,
- * og åpne for stor grad av skjønn og lokalt handlingsrom.

Fakta

Noe av bakgrunnen for lovforslaget har vært behovet for en forenkling av eksisterende regelverk innen barnehagesektoren, hvor vi nå nærmer oss full dekning. Likebehandling av kommunale og private barnehager skal sikres, ansvarsfordelingen mellom de ulike nivåene skal bli mer ryddig, og skillet mellom kommunen som barnehagemyndighet og som barnehageeier skal bli tydeligere. Med overgang til rammefinansiering fra 2006, vil kommunen få ansvar for fordeling av tilskuddene til samtlige barnehager, og det skal gis rom for økt lokal tilpasning og mangfold i barnehagetilbudet.

For å vurdere hvordan kvaliteten på barnehagetilbudet kan sikres, har en arbeidsgruppe, nedsatt av departementet, kommet med sine anbefalinger. Disse anbefalingene har utgjort en viktig del av grunnlaget for lovforslaget, og mange av formuleringene fra arbeidsgruppen er tatt inn i forslaget

Departementet foreslår en ny barnehagelov, der 11 av paragrafene i dagens barnehagelov foreslås videreført, en del foreslås tatt ut eller omredigert, og en del nye bestemmelser blir foreslått tatt inn.

Trondheim kommune

Av praktiske grunner foreslås at den nåværende loven blir opphevet fra den dagen den nye barnehageloven trer i kraft. Lovutkastet ligger som vedlegg.

Innledningsvis foreslår departementet at dagens formålsparagraf, § 1 Formål, videreføres uten endring, da de ikke ser noen grunn til å foreta endringer i denne bestemmelsen, og fordi "det hersker relativt stor ro og rimelig tilfredshet med dagens bestemmelse om barnehagens formål."

Departementet foreslår endringer på følgende områder:

- innholdsbestemmelsen utvides
- barns rett til medbestemmelse synliggjøres i egen bestemmelse
- plikten til å søke godkjenning skjerpes
- reglene om kommunens behandling av godkjenningssøknadene endres
- dagens bestemmelse om rett til prioritet ved opptak utvides
- fylkesmannens tilsynskompetanse endres
- alternative forslag til bestemmelser om utdanningskrav for personalet legges frem.

I det følgende refereres de endringene som er foreslått i lovutkastet:

§ 2 Barnehagens innhold

I tillegg til dagens bestemmelse om at "barnehagen skal være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet", og at "rammeplanen skal gi retningslinjer for barnehagens innhold og oppgaver", har departementet fulgt opp anbefalinger fra arbeidsgruppen om nærmere utdyping av hva barnehagens innhold skal være. Paragrafen er betydelig utvidet med fem nye ledd vedrørende den rollen samfunnet forventer at barnehagen skal ha fremover når flertallet av barna kommer til å ha barnehageerfaring før de begynner på skolen. Det er lagt vekt på den norske barnehagetradisjonens sterke sider, med vektlegging av omsorg, oppdragelse og læring.

Departementet skal i tillegg nedsette en ny arbeidsgruppe som skal utarbeide et forslag til revidert rammeplan for barnehagen, basert på den nye lovens bestemmelser om formål, innhold og barns og foreldres medvirkning.

Rammeplanen blir med andre ord et vesentlig redskap for barnehagens ansatte og vil gi et godt grunnlag for myndighetenes tilsyn med virksomheten. Rammeplanen skal angi barnehagens samfunnsmandat, der barnehagens egenart må komme tydelig frem.

Dagens § 3 Barnehagens utforming

Forhold knyttet til fysisk miljø er tatt inn under andre paragrafer.

§ 3 Barns rett til medvirkning

Departementet tar opp arbeidsgruppens anbefalinger om barns rett til medvirkning, og følger derved også opp intensjonene i FN's barnekonvensjon ved å nedfelle barns rett til medvirkning også i den nye barnehageloven. Det vises i tillegg til Norges deltakelse i et OECD-prosjekt i 1998, der det ble rapportert og understreket at en deltakende og demokratisk prosess, der også barna er involvert og engasjert, er viktig for videreutvikling av kvalitet innen "Early Childhood Education and Care Policy".

Departementet sier også at "barn skal ha rett til å bli hørt, men de voksne har ansvaret", og foreslår som siste ledd i paragrafen: "Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet".

§ 4 Foreldreråd og samarbeidsutvalg

Departementet foreslår enkelte presiseringer i nåværende bestemmelser, om at foreldrerådet skal fremme fellesinteresser osv., og at samarbeidsutvalget skal være et rådgivende, kontaktskapende og samordnende organ.

Trondheim kommune

Dessuten fjerner de nåværende bestemmelse om at departementet skal gi forskrifter om foreldrerådets og samarbeidsutvalgets oppgaver.

§ 6 Godkjenningsplikt

Hensikten med denne bestemmelsen er å "sikre kvaliteten på barnetilsyn av et visst omfang, og sikre at tilsyn og omsorg med mange barn på en gang skjer på en betryggende måte". Departementet mener det er grunn til å skjerpe denne bestemmelsen, og foreslår at det i pkt. a foretas følgende endring: "flertallet" endres til "ett eller flere".

Departementet ber i tillegg om høringsinstansenes syn på om også pkt. b bør endres dersom vilkårene for godkjenning skal strammes inn. Departementet har unnlatt selv å foreslå en endring av dette punktet fordi de mener at godkjenningsplikten da vil kunne bli for omfattende.

§ 7 Barnehageeiers ansvar

Dette er en ny paragraf som skal stadfeste hvilket ansvar barnehageeier har, noe som også skal være til hjelp når kommunen skal føre tilsyn med barnehagevirksomheten.

Barnehageeier skal fortsatt fastsette barnehagens vedtekter. Men i forslaget blir nåværende krav om at vedtektene skal legges frem for kommunen til orientering, fjernet.

§ 8 Kommunens ansvar

Her er det ikke foreslått noen store endringer i forhold til tidligere, men en presisering av kommunens rolle som barnehagemyndighet som skal bidra til at "private barnehager behandles rettferdig og likeverdig i forhold til kommunens egne barnehager", og i samsvar med gjeldende lover og regelverk.

§ 9 Fylkesmannens ansvar

Bestemmelsen om at fylkesmannen skal føre tilsyn med de enkelte barnehagene oppheves, og det innføres en bestemmelse om at fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den som barnehagemyndighet er pålagt etter barnehageloven.

§ 10 Godkjenning

Departementet foreslår her at det ikke lenger skal være noen norm for arealkrav, og at det skal være opp til kommunens vurdering av "egnet" ved behandling av søknader om godkjenning hvilke krav som skal stilles.

Departementet påpeker betydningen av aktiv veiledning overfor utbygger og et nært samarbeid mellom de ulike kommunale etater.

Det foreslås i tredje ledd at kommunen kan sette vilkår for godkjenningen med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid, uten at det sies noe om fysiske forhold.

§ 11 Familiebarnehager

Det foreslås ingen endringer i innhold, og det skal utarbeides nye forskrifter.

§ 13 Prioritet ved opptak

"Barn med funksjonshemming" endres til "barn med nedsatt funksjonsevne", og "kan ha nytte av oppholdet" tas ut av nåværende bestemmelse. Det foreslås at også barn som det er fattet vedtak om etter lov om barneverntjenster, skal ha rett til prioritet ved opptak.

§ 16 Tilsyn og veiledning

Ingen endring i innhold, bare understreking av betydningen av Veiledning.

Trondheim kommune

§ 18 Ledelse

Departementet ber om synspunkt på følgende alternative løsninger:

Alt. A : Krav om forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse og en daglig leder.

Alt B: Som alt. A, med tillegg krav om utdanning som førskolelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå...

§ 19 Barnehagens øvrige personale

Departementet ber om synspunkt på følgende alternative løsninger:

Alt. A: Krav om at bemanningen skal bestå av førskolelærere og annet personale, og at bemanningen må være tilstrekkelig. Norm for pedagogtetthet vil bli videreført i forskrift.

Alt. B: Som alt. A, men med en noe "løse" norm for pedagogtetthet som skal fastsettes i forskrift.

Alt. C: Samme krav som i alt. A og B om at bemanningen skal bestå av førskolelærere og annet personale, og at bemanningen skal være tilstrekkelig, men med tillegget at "Barnegruppene skal ha en størrelse som er hensiktsmessig ut fra barnas alder og forutsetninger", og ingen nærmere fastsettelse av normer for pedagogtetthet i forskrifter.

Alt. D: Opphevelse av kravet om førskolelærerkompetanse

§ 21 Saksbehandlingsregler for opptak i barnehagen

Departementet skal sende ut forslag senere.

I tillegg foreslår Departementet at § 24 om Øvingsopplæring blir fjernet, og at det ikke lenger i lovs form skal kunne pålegges eiere å ta inn studenter for øvingsopplæring, fordi dette vil kunne løses rent praktisk i et samarbeid mellom de pedagogiske høyskolene og barnehageeierne.

Vår vurdering

Departementets utkast til ny barnehagelov blir møtt med ulike forventninger fra mange hold, både fra foreldre, eiere, førskolelærere, pedagogiske høyskoler og ikke minst kommuner. Det har vært forventet at en helt ny barnehagelov ville være tydelig i sin definisjon av barnehagen som en pedagogisk virksomhet, med sitt særpreg og samfunnsmandat som barnehage, og med sin egenverdi.

Mye av dette er ivaretatt i forslaget til ny og utvidet § 2 om barnehagens innhold. Imidlertid har forslaget om å fjerne en rekke normkrav fra lovteksten, både med hensyn til fysiske forhold og utdanningskrav til personalet, bidratt til å skape usikkerhet omkring virkningen av de foreslåtte lovendringene, og spørsmål om den nye loven reelt sett vil sikre høy kvalitet i barnehagetilbudet. Samtidig blir det understreket fra departementet at lovutkastet legger opp til at kommunene i større grad skal prioritere hva som er viktigst og hvordan barnehagetilbudet skal utformes. Lovutkastet overfører med andre ord et stort ansvar for videre utforming og ivaretagelse av barnehagene til de lokale myndighetene og til barnehageeierne, noe som vil stille store krav blant annet til kommunenes barnehageforvaltning fremover. Dette er en oppgave som vil øke kommunens handlingsrom og engasjement i forhold til et viktig virkemiddel i tjenestetilbudet til befolkningen.

Kommentarer til de fremlagte endringsforslagene:

§ 2 Barnehagens innhold

Vi støtter at staten styrer dette innsatsområdet gjennom å tydeliggjøre barnehagens rolle som pedagogisk institusjon og forskriftsfeste rammeplanen. Det er et viktig oppfølgingsarbeid etter

Trondheim kommune

lovendringen at denne blir revidert gjennom høring.

§ 3 Barns rett til medvirkning

Det er positivt at denne bestemmelsen kommer inn i loven, noe som vil gi støtet til et utviklingsarbeid i barnehagene i forhold til oppfølging av bestemmelsen om barns medvirkning.

§ 4 Foreldreråd og samarbeidsutvalg

Trondheim bystyre har nylig vedtatt at det skal opprettes Brukerråd ved alle enhetene i kommunen, og at det skal søkes om dispensasjon fra bestemmelsen om samarbeidsutvalg. Vi mener det er viktig å reddykke foreldreinnflytelsen i dette organet og la ansattes interesser ivaretas gjennom andre organer. Det vil klargjøre lederansvaret for styrer og gi dem i oppdrag å legge til rette for dialog mellom ansatte og foreldre samt avveie interessekonflikter.

§ 6 Godkjenningsplikt

Departementet ber om kommunenes uttalelse til deres forslag om innskjerping.

Vi støtter endringsforlaget til pkt. a, og foreslår at det i pkt. b foretas en reduksjon av antall barn fra 10 til 5.

§ 7 Barnehageeiers ansvar

Ad. vedtekter: Departementet foreslår at vedtektene ikke lenger skal sendes kommunen til orientering, fordi kommunen ved behov kan kreve innsyn i barnehagens vedtekter.

Dette er ikke tilstrekkelig. Kommunen har behov for å ha kjennskap til de private barnehagenes bestemmelser i vedtektene både ved samordnet opptak, tilsyn med virksomheten, og for generell informasjon til publikum.

Forslag: Tillegg til fjerde ledd: Vedtektene skal legges frem for kommunen ved søknad om godkjenning.

§ 8 Kommunens ansvar

Kommunen må som lokal barnehagemyndighet gis mulighet til å følge opp denne paragrafen når det søkes om godkjenning av nye barnehager ved at det kan henvises til kommunens overordnede ansvar for at utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

Forslag: Det henvises til denne paragrafen i § 10 første ledd.

§ 9 Fylkesmannens ansvar

Dette synes å være i samsvar med annet lovverk vedrørende statens ansvar for tilsyn og kontroll av virksomheter hjemlet i ulike lover. Vi stiller oss avventende til hvordan dette tilsynet vil bli gjennomført.

§ 10 Godkjenning

Høringsnotatet understreker sterkt betydningen av muligheter for samordning av barnehageutbyggingen etter hvert som man nærmer seg full behovsdekning. Kommunen må derfor ha muligheter til å foreta en helhetlig vurdering av behovet for flere barnehageplasser i forhold til det eksisterende tilbudet.

Som en oppfølging av kommentaren til § 8 foreslås:

Tillegg til første ledd: og § 8

Tillegg til tredje ledd: og barnehagens arealer og utforming.

§ 11 Familiebarnehager

Det er positivt at familiebarnehager fortsatt tas med i barnehageloven. I Trondheim er dette barnehagetilbudet av stor betydning, og det er satset mye på å etablere og følge opp plasser i familiebarnehager.

Trondheim kommune

Forskriftene til denne paragrafen skal også revideres. I dette arbeidet vil det være behov for å problematisere omkring en mulighet for vurdering/godkjenning av de som skal arbeide som dagmødre i eget hjem. Ved dagens regelverk for godkjenning av denne typen barnehage tilbud, skal hjemmets "egnethet" vurderes og godkjennes. Dagsmors "egnethet" kan ikke vurderes ved oppstart, men skal følges opp ved tilsyn. Dette er ikke godt nok, noe vi håper vil bli vurdert i forbindelse med arbeidet med nye forskrifter.

§ 13 Prioritet ved opptak

Forslaget om endring er i tråd med vedtak i Trondheim bystyre om nye opptakskriterier.

§ 16 Tilsyn og veiledning.

Trondheim har satsset sterkt på veiledning overfor private som har ønsket å starte barnehager. I arbeidet med å utvide barnehage tilbudet, skaffe stadig flere plasser i kommunene, har imidlertid oppfølgingen av tilsynet med de private barnehagene i Trondheim blitt nedprioritert. Det vil være viktig å finne frem til metoder og rutiner for tilsyn i fremtidig barnehageforvaltning i kommunene. Det bør i forbindelse med fastsetting av fylkesmannens oppgaver vurderes om ikke tilsynet skal ligge der, slik det gjør på en rekke andre områder av kommunens tjenesteyting.

§ 18 Ledelse

Departementet har bedt om synspunkt på de alternative forslagene som er lagt frem. For å sikre kvaliteten på barnehagevirksomheten, bør det stilles krav om formell kompetanse innen området; krav til at daglig leder skal ha utdanning som førskolelærer.

Vi anbefaler: Alt. B

§ 19 Barnehagens øvrige personale

Førskolelærerkompetansen i det daglige arbeidet med barna er også med på å sikre kvaliteten på tilbudet. Både alt. A, B og C ivaretar dette.

I alt. C stilles det ikke normkrav til pedagogtetthet, men "Barnegruppen skal ha en størrelse som er hensiktsmessig ut fra barnets alder og forutsetning". Dette overlater ansvaret for å ha en forsvarlig bemanning til barnehageeier og tilsynsmyndighet, og er helt i tråd med intensjonene i lovutkastet.

Vi anbefaler: Alt. C.

.....

Departementet foreslår å utarbeide Veiledning til kommunene på flere områder som gjelder kommunens forvaltnings- og tilsynsoppgaver, der det i nåværende barnehagelov med forskrifter er fastsatt normer og retningslinjer. Slik veiledning kan være nyttig for kommunen, for eksempel på følgende områder:

- Barnehageeierens ansvar, med blant annet krav til vedtekter
- Godkjenning av barnehager, med vurdering av barnehagens "egnethet"
- Tilsyn og veiledning

Konklusjon

Det er et omfattende høringsnotat Barne- og familiedepartementet har sendt ut i forbindelse med endringer av barnehageloven. Det beskriver barnehagevirksomheten i Norge i forhold til virksomheten ellers i Europa og i de nordiske land, og innebærer tilpasninger av lovverket både i forhold til internasjonale konvensjoner som Norge er forpliktet til å følge, og i forhold til grunnleggende trekk i samfunnsutviklingen i vårt eget land.

Den nye loven blir viktig for fremtidig barnehagevirksomhet og for den kommunale forvaltningen når vi nå snart får full barnehagedekning.

Trondheim kommune

Med forslaget om at det skal legges til rette for et større lokalpolitisk skjønn og en effektiv tjenesteproduksjon, og for mest mulig lokal utforming av kvalitetskrav, anbefaler vi at vårt forslag til endringer som foreslått i saken, blir fulgt.
Med dette legges saken frem for Formannskapet.

Rådmannen i Trondheim, 21.12.2004

Jorid Midtlyng
kommunaldirektør

Signe Eli Ottesen
Rådgiver

Vedlegg