

330-00

Barne- og familiedepartementet

2004/04169
-318

Deres ref.	Deres brev av:	Vår ref.	Ermekode	Dato
		200500310-2 MEBO	SARK-20	10. januar 2005

Høringsinnspill til ny barnehagelov

Vedlagt følger høringsinnspill til ny barnehagelov fra Bergen kommune.

Saken er utarbeidet av byrådsavdeling for oppvekst og vil bli behandlet i byrådet 12. januar 2005. En tar forbehold om at byrådet slutter seg til høringsuttalelsen. Saken oversendes deretter til komite for oppvekst og bystyret til orientering.

Dersom byrådet, komite for oppvekst og/eller bystyret har merknader til saken, ettersendes disse til Barne- og familiedepartementet.

Byrådsavdeling for oppvekst ønsker å presisere at korte høringsfrister vanskeligjør en politisk prosess innen høringsfristens utløp. En ber om at barne- og familiedepartementet tar høyde for dette når nye høringsdokumenter sendes ut på høring.

Med vennlig hilsen
Byrådsavdeling for oppvekst

Harald R. Noss
Kommunaldirektør

Dato: 04. januar 2005

Byrådsak /04

Byrådet

Høringsinnspill til ny barnehagelov

MEBO BIKS-2120-200401500-134

Hva saken gjelder:

Barne- og familiedepartementet fremmer for høring utkast til ny barnehagelov. Det vises til høringsbrev datert 09.11.2004 fra departementet med høringsutkast som er å finne på adressen www.bfd.dep.no.

Den nye loven skal fortsatt sikre høy kvalitet i barnehagetilbudet, samtidig som det skal legges til rette for mest mulig lokal utforming av tilbudet. Forslaget innebærer flere forenklinger for kommunene.

Gjennom barnehagereformen har kommunen fått mange nye oppgaver, og vil etter hvert også få ansvaret for finansieringen av barnehagesektoren når dagens tilskudd legges inn i rammeoverføringen. Derfor bør kommunene også få et utvidet ansvar for å finne måter å organisere oppgaveløsningen på. Lovutkastet legger til rette for større lokalt handlingsrom og forenkling av regelverket samtidig som det fortsatt vil kunne være klare sentrale føringer.

Det foreslås i hovedsak endringer på følgende områder:

- Innholdsbestemmelsen utvides 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 (§2)
- Barns rett til medbestemmelse foreslås synliggjort i en egen bestemmelse. Forslaget innebærer at prinsippet om barns rett til medvirkning i FNs barnekonvensjon synliggjøres i barnehageloven (§3)
- Godkjenningsplikten skjerpes slik at virksomheten blir godkjenningspliktig når ett eller flere barn har en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer (§6).
- Reglene om kommunens behandling av godkjenningssøknader foreslås endret. Kommunen skal etter forslaget avgjøre søknader om godkjenning etter en helhetlig vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold. Med egnethet i forhold til formål og innhold menes at barnehagens fysiske rammer (lokaler og uteområder) er egnet for barnehagedrift. Videre må bemanningsplanen vise til at virksomheten vil bli forsvarlig og at barnehagen kan oppfylle de krav som settes til barnehagetilbudets innhold. Departementet mener det ikke er behov for å videreføre den veiledende normen for barns lekeareal eller kravet om at utearealer skal være i umiddelbar nærhet til barnehagen.

Departementet mener at kommunen med sin lokalkunnskap er nærmest til å foreta egnethetsvurderingen i forhold til lokale forhold og behov. Ut fra forenklingshensyn foreslår departementet å oppheve kravet om at vilkår etter annet lovverk skal være klarlagt før godkjenning gis. Dagens regler krever at uttalelser fra lokale myndigheter, slik som plan- og bygningsmyndigheten, branntilsynet og helsemyndigheten, skal foreligge før kommunen kan fatte vedtak om godkjenning (§10).

- Dagens bestemmelse om rett til prioritet ved opptak foreslås noe utvidet (§13) til også å gjelde barn det er fattet vedtak om etter barnehageloven §§4-12, som gjelder vedtak om omsorgsovertakelse, eller §4-4 hvor barnehageplass er innvilget som frivillig hjelpetiltak. Departementet foreslår å videreføre den retten barn med nedsatt funksjonsevne har til prioritet ved opptak i barnehagen.
- Fylkesmannens tilsynsfunksjon foreslås endret fra tilsyn med barnehagene til tilsyn med kommunen (§9).

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:

A. Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Barnehagen skal ha en daglig leder.

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 høgskolenivå 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.

Når det gjelder barnehagens øvrige personale, ønsker departementet en bred drøfting av spørsmålet om utdanningskrav til det øvrige personalet i barnehagen, og har foreslått fire ulike alternativer:

- a. Normen kan være som den er i dag (en pedagogisk leder pr. 14-18 barn nå barna er over tre år og pr 7-9 barn når barna er under tre år) eller
- b. Forenkles til en felles norm med krav om en førskolelærer per 10-14 barn som er tilstede samtidig
- c. Oppheve normen for pedagogisk bemanning. Innebærer krav om at det tilsettes førskolelærere og annet egnet personale
- d. Oppheve normen for pedagogisk bemanning. Vil ikke innebære noe krav om førskolelærerutdanning.

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

Høringsfristen til departementet er satt til 10.01.2005. Høringsutkastet ble sendt komite for oppvekst og bystyret til orientering med invitasjon til å komme med innspill før saken fremlegges for byrådet. Byrådsavdeling for oppvekst har ikke mottatt innspill. I tillegg er utkastet diskutert med oppvekstetaten og arbeidstakerorganisasjonene, og en arbeidstakerorganisasjon har kommet med innspill til byrådsavdelingen.

Bergen kommune har spesielt valgt å drøfte departementets alternative forslag til ledelse og bemanning.

Bergen kommune stiller seg positiv til en forenkling av regelverket og at det åpnes opp for større lokalt handlingsrom. Av de foreslåtte endringene slutter Bergen kommune seg til følgende endringer i barnehageloven:

- Endringen/utvidelsen i innholdsbestemmelsen.
- Barnehageloven får en ny bestemmelse som skal gi barn rett til medvirkning i barnehagen.
- Godkjenningsplikten skjerpes slik at virksomheten blir godkjenningspliktig når ett eller flere barn har en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer, og at det innføres en ny bestemmelse som klargjør barnehageeiers ansvar.
- Oppheve kravet om at vilkår etter annet lovverk skal være klarlagt før godkjenning gis
- Kommunen med sin lokalkunnskap er nærmest til å vurdere kravet til uteareal.
- Rett til prioritert opptak utvides til å gjelde barn det er fattet vedtak om etter barnevernloven.
- Fylkesmannens tilsynskompetanse endres fra tilsyn med barnehagene til tilsyn med kommunen.
- Lovteksten om øvingsopplæring kan oppheves, men ønsker å sette vilkår til private barnehageeiere om dette.

Bergen kommune ønsker at:

- Departementet vurderer endringer i den frie etableringsretten når vi nærmer oss full behovsdekning, og kommunens plikt til etablering av flere plasser enn det som gir full behovsdekning.
- Kommunen kan sette vilkår for godkjenning mht antall barn, barnets alder, oppholdstid, barnehagearealer og utforming
- Den veiledende normen for areal ved godkjenning bør videreføres enten nasjonalt eller lokalt
- Det gis generell anledning til å opprette barnetun med felles ledelse for skole og barnehage.

I henhold til dagens lovgivning kan private barnehageeiere fastsette verdigrunnlaget som barnehagen bygger sin virksomhet på. For å sikre en likeverdig behandling av private og kommunale barnehager, vil det være ønskelig at også den enkelte kommune som barnehageeier får mulighet til å fastsette verdigrunnlaget som de kommunale barnehagene skal bygge sin virksomhet på.

Barnehagens ledelse og det øvrige personalet

Bergen kommune støtter i utgangspunktet forslag B hvor det stilles krav om forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse i barnehagen, og barnehagen har en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå. Barnehageloven må imidlertid gi rom for nye samarbeidsformer for ledelse mellom barnehage og skole i storbyer, slik at ledig areal kan utnyttes på en hensiktsmessig måte for å etablere helhetlige oppvekstmiljø.

Når det gjelder spørsmålet om utdanningskrav til det øvrige personalet i barnehagen ønsker Bergen kommune at alternativ c blir gjeldende. Alternativ c innebærer at dagens system med forskriftsfestede krav til pedagogtetthet oppheves, men at det stilles krav om at det tilsettes førskolelærere og annet egnet personale for eksempel barne- og ungdomsarbeidere.

Bergen kommune ønsker i tillegg å presisere følgende:

- Barnehagesektoren er avhengig av å ha et regelverk som legger føringer for sektoren. Bergen kommune har 75% private barnehager (67% private barnehageplasser), og for å likebehandle barnehager er det viktig å ha et regelverk tilstede. Regelverket kan være nasjonalt eller lokalt.
- Kvalifisert personale i barnehagen er nødvendig for å sikre høy kvalitet
- Finansieringsordningen må ta høyde for kommuner som har vektlagt høy kvalitet gjennom ordnede arbeidsforhold (tariff- og pensjonsavtaler) gis muligheter til å beholde denne og få fortsette å beholde den når likeverdig behandling er ferdig innfaset

Vedtakskompetanse:

Byrådet avgir høringsuttalelser på kommunens vegne. Høringsuttalelser i store og betydningsfulle saker som samtidig innebærer politiske avveininger skal avgis av bystyret. Høringsuttalelser avgitt av byrådet sendes uten ugrunnet opphold den aktuelle bystyrekomite til orientering. Departementet er varslet om at det kan komme en tilleggsuttalelse fra komite for oppvekst og eller fra bystyret.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

- 1. Bergen kommune oversender høringsuttalelse i samsvar med vedlagte saksutredning vedrørende ny barnehagelov**
- 2. Saken oversendes komite for oppvekst og bystyret til orientering.**
- 3. Dersom komite for oppvekst og/eller bystyret har merknader til saken, ettersendes disse til Barne- og familiedepartementet.**

Monica Mæland
Byrådsleder

Hans Carl Tveit
Byråd for oppvekst

Saksutredning: Høringsinnspill til ny barnehagelov

Innledning:

Den nye loven skal fortsatt sikre høy kvalitet i barnehagetilbudet, samtidig som det skal legges til rette for mest mulig lokal utforming av tilbudet. Forslaget innebærer flere forenklinger for kommunene.

Kommunen har gjennom barnehagereformen fått mange nye oppgaver som barnehagemyndighet og vil etter hvert også få ansvaret for finansieringen av barnehagesektoren. Derfor bør kommunene også få ansvar for å finne måter å organisere oppgaveløsningen på. Lovutkastet legger til rette for større lokalt handlingsrom og forenkling av dagens regelverk.

Høringsutkastets innhold og Bergen kommunes høringsuttalelse til innholdet:

Bergen kommune har valgt å kort kommentere de endringer i barnehageloven en slutter seg til med en del ønsker og presiseringer. Deretter drøftes særskilt hvordan bestemmelsene om barnehagens ledelse og det øvrige personalet bør utformes.

Av de foreslåtte endringene slutter Bergen kommune seg til følgende endringer i barnehageloven:

- Endringen/utvidelsen i innholdsbestemmelsen.
- Barnehageloven får en ny bestemmelse som skal gi barn rett til medvirkning i barnehagen.
- Godkjenningsplikten skjerpes slik at virksomheten blir godkjenningspliktig når ett eller flere barn har en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer, og at det innføres en ny bestemmelse som klargjør barnehageeiers ansvar.
- Oppheve kravet om at vilkår etter annet lovverk skal være klarlagt før godkjenning gis
- Kommunen med sin lokalkunnskap er nærmest til å vurdere kravet til uteareal.
- Rett til prioritert opptak utvides til å gjelde barn det er fattet vedtak om etter barnevernloven.
- Fylkesmannens tilsynskompetanse endres fra tilsyn med barnehagene til tilsyn med kommunen.
- Lovteksten om øvingsopplæring kan oppheves, men ønsker å sette vilkår til private barnehageeiere om dette.

Bergen kommune ønsker at:

- Departementet vurderer endringer i den frie etableringsretten når vi nærmer oss full behovsdekning, og kommunens plikt til etablering av flere plasser enn det som gir full behovsdekning.
- Kommunen kan sette vilkår for godkjenning mht antall barn, barnets alder, oppholdstid, barnehagearealer og utforming
- Den veiledende normen for areal ved godkjenning bør videreføres enten nasjonalt eller lokalt
- Det gis generell anledning til å opprette barnetun med felles ledelse for skole og barnehage.

I henhold til dagens lovgivning kan private barnehageeiere fastsette verdigrunnlaget som barnehagen bygger sin virksomhet på. For å sikre en likeverdig behandling av private og kommunale barnehager, vil det være ønskelig at også den enkelte kommune som

barnehageeier får mulighet til å fastsette verdigrunnet som de kommunale barnehagene skal bygge sin virksomhet på.

Bergen kommune ønsker i tillegg å presisere følgende:

- Barnehagesektoren er avhengig av å ha et regelverk som legger føringer for sektoren. Bergen kommune har 75% private barnehager (67% private barnehageplasser), og for å likebehandle barnehager er det viktig å ha et rammepreget regelverk tilstede. Regelverket kan være nasjonalt eller lokalt.
- Kvalifisert personale i barnehagen er nødvendig for å sikre høy kvalitet
- Finansieringsordningen må ta høyde for at kommuner som har vektlagt høy kvalitet gjennom ordnede arbeidsforhold (tariff- og pensjonsavtaler) gis muligheter til å beholde denne nå og når likeverdig behandling er ferdig innfaset.

Barnehagens ledelse og det øvrige personalet

Styrer/daglig ledelse §18

Nåværende barnehagelov stiller krav til at hver barnehage skal ha en styrer som har den daglige ledelsen av virksomheten. Med daglig ledelse menes både pedagogisk og administrativ ledelse. Styrerens viktigste oppgave er å være den pedagogiske ansvarlige for innholdet i barnehagen og loven krever at styreren skal ha utdanning som førskolelærer. Imidlertid jo større barnehagen er, desto mer tid vil kunne gå med til administrative oppgaver.

Loven åpner unntaksvis for at rektor kan være styrer for barnehagen når barnehage og grunnskole er organisert som en virksomhet. Det bemerkes at ordningen så langt har vært særlig aktuell for mindre virksomheter utenfor tettbygde strøk.

I Sverige og Danmark er det ingen bestemmelser om styrer.

Styrerfunksjonen kan i dag sammenfattes i fire hovedoppgaver:

- lede pedagogisk virksomhet,
- utøve personalansvar,
- utføre administrative oppgaver,
- samhandle med den kommunale barnehagemyndigheten

Kommunen har etter barnehagereformen fått økt ansvar som barnehagemyndighet.

Barnehagens ledelse skal samhandle med kommunen om oppgaver knyttet til økonomi, foreldrebetaling, opptak av barn, tilsyn osv. Dette krever gode administrative kunnskaper og evne til strategisk tenkning og langsiktig planlegging. Vektleggingen av styrers rolle som øverste pedagogiske ansvarlige er grunnlaget for dagens krav om at styrer skal være utdannet som førskolelærer. Spørsmålene som må stilles, er om det fortsatt både skal være krav om at hver barnehage skal ha en styrer og krav om at vedkommende skal ha utdanning som førskolelærer.

Departementet skisserer to alternativer:

A. Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Barnehagen skal ha en daglig leder.

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 høghøgskolenivå 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.

Barnehagens øvrige personale

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 ønsker en bred og allsidig belysning av spørsmålet utdanningskrav til det øvrige personalet i barnehagen.

Dagens forskrift om pedagogisk bemanning sier at det skal være en pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og per 7-9 barn når barna er under tre år og barnas oppholdstid er over seks timer. Normen for pedagogisk bemanning er ikke en norm for gruppestørrelse.

Departementet sender derfor til høring to hovedalternativer, med to tilhørende underalternativer, til hvordan bestemmelsen om pedagogisk bemanning kan behandles. Departementet vil konkludere endelig etter å ha innhentet høringsinstansenes syn.

Alternativene er:

- a. Normen kan være som den er i dag (en pedagogisk leder pr. 14-18 barn når barna er over tre år og pr 7-9 barn når barna er under tre år)
- b. Forenkles til en felles norm med krav om en førskolelærer per 10-14 barn som er tilstede samtidig
- c. Oppheve normen. Innebærer krav om at det tilsettes førskolelærere og annet egnet personale
- d. Oppheve normen. Dette innebærer ikke noe krav om førskolelærerutdanning.

Forslagene a, b og c innebærer krav om at bemanningen skal bestå av førskolelærere og annet personale. Forslag d innebærer kun et generelt krav om at bemanningen skal være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Bergen kommunes kommentarer:

I Bergen er det 75% private barnehager. Privat sektor er ikke et supplement til den kommunale barnehagesektoren som i andre byer, men har den dominerende andel av barnehageplassene i kommunen. Kravet om ordnede arbeids- og lønnsforhold har vært stort, og i avtalene om kommunalt driftstilskudd de siste årene har tariff- og pensjonsavtaler vært et vilkår. Bortimot alle private barnehager i Bergen har nå tariff- og pensjonsavtaler. Dette er en av årsakene til at private barnehagers kostnader i Bergen i dag er høyere enn landsgjennomsnittet. Barnehagereformen legger til grunn at ordnede lønns- og pensjonsvilkår først vil bli tatt høyde for når full likeverdig behandling av private og kommunale barnehager er ferdig innfaset og Bergen kommune ser fram til at kommuner som har vektlagt høy kvalitet i barnehagesektoren fullfinansieres.

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på om det fortsatt både skal være krav om at hver barnehage skal ha en styrer og krav om at vedkommende skal ha utdanning som førskolelærer.

Bergen kommune har ny barnehageplan til politisk behandling. Hovedutfordringen som følge av barnehagereformen er at Bergen kommune må etablere rundt 2 650 nye barnehageplasser fra 2005, for å nå målet om full behovsdekning i forhold til dagens søkertall. Bergen kommune ønsker å prøve ut nye samarbeidsformer mellom kommunale instanser gjennom bl.a. å etablere kommunale barnetun med felles ledelse i egnede skolelokaler. Intensjonen er å få en barnehagesektor preget av mangfold og utnytte skolebygg med ledig kapasitet. Dagens barnehagelov påpeker at felles ledelse mellom barnehage og skole er særlig aktuell for mindre virksomheter.

Bergen kommune tolker det slik at dagens barnehagelov begrenser mulighetene til å prøve ut slike nye samarbeidsformer, og Bergen kommune stiller spørsmål til hvorfor ikke felles ledelse også kan utvides til større virksomheter i byer. Felles ledelse mellom barnehager og skoler kan gjennomføres uten at den pedagogiske ledelsen av barnehagen forringes. Av forslagene støtter Bergen kommune i utgangspunktet forslag B hvor det stilles krav om at barnehagen har en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning på høgscolenivå. Bergen kommune ønsker imidlertid å presisere at barnehageloven må gi rom for nye samarbeidsformer for ledelse mellom barnehage og skole i storbyer, slik at ledig areal kan utnyttes på en hensiktsmessig måte for å etablere helhetlige oppvekstmiljø.

Departementet ønsker en bred og allsidig belysning av spørsmålet om utdanningskrav til det øvrige personalet i barnehagen.

Bergen kommune har vurdert de fire ulike alternativene. I Bergen kommunes nye barnehageplan som er til politisk behandling foreslår kommunen en ny ressurstildelingsmodell etter en bemanningsnøkkel med to pedagoger og to assistenter/barne- og ungdomsarbeidere per 14 små barn, og en pedagog og to assistenter/barne- og ungdomsarbeidere for 18 store barn. I forhold til dagens forskrift om pedagogisk bemanning som sier at det skal være en pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og per 7-9 barn når barna er under tre år betyr dette at Bergen kommune vil satse på høyere pedagogisk bemanning for de minste barna enn det denne normen tilsier. For de eldste barna foreslås en pedagogisk bemanning i tråd med dagens minimums krav.

Bergen kommune er opptatt av høy kvalitet i barnehagene og ønsker at det fortsatt skal være krav om at det tilsettes førskolelærere i barnehagene. Dette utelukker alternativ d. Alternativ b medfører en norm som gir en lavere pedagogtetthet for små barn enn dagens forskrift og noe høyere pedagogtetthet for store barn. Bergen kommune ønsker ikke gå inn for alternativ b ut i fra en forringelse av dagens pedagogtetthet for små barn, og ut i fra at det legger opp til en annen norm enn den Bergen kommune vektlegger. Bergen kommune ønsker større lokal handlefrihet til å fastsette bemanningsnorm, og ønsker derfor ikke en videreføring av normen som er i dag (alternativ a). Dette betyr at Bergen kommune ønsker å gå inn for alternativ c. Kommunen vil sette vilkår til driften til private barnehager tilsvarende kommunens krav til pedagogtetthet.

Konklusjon:

Bergen kommune går inn for at det stilles krav om at barnehagen har en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning på høgscolenivå. Bergen kommune ønsker imidlertid å presisere at barnehageloven må gi rom for nye samarbeidsformer for ledelse mellom barnehage og skole i storbyer, slik at ledig areal kan utnyttes på en hensiktsmessig måte for å etablere helhetlige oppvekstmiljø.

Når det gjelder spørsmålet om utdanningskrav til det øvrige personalet i barnehagen ønsker Bergen kommune at alternativ c blir gjeldende. Alternativ c innebærer at normen oppheves, men at det stilles krav om at det tilsettes førskolelærere og annet egnet personale. Bergen kommune ønsker å bruke flere med faget barne- og ungdomsarbeidere i de tradisjonelle assistentstillingene.