

---

# Notat

---

**Til:** Barne og familiedepartementet,

**Fra:** Asker kommune

**Kopi:**

**L.nr./Saknr./Arkivkode**  
03789504/0101661/A10 &00

**Sted**  
Asker

**Dato**  
17.12.2004

---

## HØRINGSUTTALELSE OM NY BARNEHAGELOV

### Sammendrag:

Asker kommune er enig i at kommunene tillegges et økt ansvar for barnehage tilbudet. En forutsetning for dette må imidlertid være at overordnet myndighet sikrer at kommunene kan ivareta dette ansvaret på en forsvarlig måte.

Det er i utgangspunktet positivt at kommunene blir tillagt noe videre rammer for hvorledes dette ansvar skal ivaretas, det gjelder både for å skaffe plasser og for å bestemme innhold/kvalitet på tjenestene. Rådmannen mener at notatet ikke i tilstrekkelig grad klargjør hvorledes dette økte ansvar skal ivaretas. Det forhold at egenkontrollen i kommunens styrkes er positivt for det kommunale selvstyret og den lokale tilpasning av tjenester, men det er en ressurskrevende modell.

Rådmannen savner en omtale av de økonomiske konsekvensene som vil følge et økt ansvar og økte oppgaver. Det er videre behov for at staten erkjenner sitt ansvar for å skaffe tilstrekkelig kvalifisert personale til sektoren. En god tilgang på kvalifisert personale blir en avgjørende forutsetning for at kommunene skal kunne ta sin del av ansvaret.

### Alternative løsninger/ Høringsuttalelse.

Barnehageloven er i dag en lov som hovedsakelig retter seg mot kommunen som barnehagemyndighet, mot den enkelte barnehageeier og mot brukerne. Loven har bestemmelser om barnehagens formål og innhold. Den regulerer videre plikter og oppgaver for barnehagemyndigheten og for barnehageeierne. Med unntak av retten til prioritet ved opptak for barn med nedsatt funksjonsevne, inneholder ikke loven bestemmelser som gir individuelle rettigheter.

Barnehageloven skal regulere en virksomhet der brukerne er de yngste medlemmene av samfunnet, barn under opplæringspliktig alder. Dette er ikke en brukergruppe som kan utøve brukermakt i vanlig forstand. Det er derfor nødvendig å stille særskilte krav til utforming av barnehageloven slik at den inneholder mekanismer som sikrer et best mulig tilbud for barna og er til beste for barna, jfr. FNs barnekonvensjon. Det er også viktig at barnehageloven er et hensiktsmessig redskap når barnehagemyndigheten utfører sine oppgaver.

Asker kommune har ikke opplevd dagens lov som vanskelig å forholde seg til, egentlig skulle vi på enkelte områder ønsket at den var enda mer presis. I høringsuttalelsen er det lagt opp til at kommunen skal utøve skjønnsmessige vurderinger i større grad enn tidligere. Ord som

*hensiktsmessig, tilfredsstillende og tilstrekkelig* vektlegges som norm i mye større grad. Dette er ord som i stor grad er basert på skjønnsutøvelse og vi antar at BFD gir nærmere retningslinjer om dette i forskriftene, ellers kan det gi store variasjoner i praktisering av loven. Det legges opp til at den enkelte kommune skal utøve skjønn. En utvidet myndighet til kommunen på området vil stille større krav til kompetanse og kapasitet innenfor barnehagefeltet sentralt i kommunen.

Barne- og familiedepartementet nedsatte i mars 2004 en arbeidsgruppe som skal gi innspill til departementets videre arbeid med kvalitet i barnehagen. Arbeidsgruppen har levert et innspill til departementet hvor de har gått igjennom loven med tanke på å styrke bestemmelser som bidrar til å opprettholde og videreutvikle barnehagens kvalitet, og samtidig ivareta målet om forenkling og modernisering. De siste årene har kvalitet stått på dagsorden gjennom bl.a. satsingen rundt "Den gode barnehage".

Alle barnehager og skoler opererer på bakgrunn av et samfunnsmandat, men mandatene er forskjellige. I motsetning til opplæringsloven som har "skal" i sin lovgivning som rettesnor, har eksisterende barnehagelov "bør."

Barnehager er et frivillig tilbud som familiene må betale for, mens skoletilbud gis på bakgrunn av opplæringsplikt og er gratis. Begge bygger på ulike faglige tradisjoner og ideologi, men benytter kunnskap fra de samme hjelpevitenskaper som psykologi, sosiologi og filosofi, om enn med ulik vekt.

Læring og omsorg i førskolealderen legger grunnlaget for normer og felles verdier. På dette grunnlaget er det nødvendig med større sammenheng og helhet i læringsløpet. Når storparten av barna etter hvert har barnehageerfaring før de begynner på skolen, blir det viktig å sørge for en helhet og sammenheng i omsorgs- og læringstilbudet til barn. Som arbeidsgruppen påpeker, betyr ikke dette nødvendigvis at barnehage og skole må være like, men virksomhetene må bygge på hverandre og ivareta et felles ansvar for å sikre en god sammenheng og overgang fra barnehage til skole. I Asker jobbes det nå med dette. Vi er i gang med å se på rutiner vedrørende samarbeid og overgang barnehage/skole, som vi ser på som et viktig utviklingsarbeid.

Utdannings- og forskningsdepartementet nedsatte i oktober 2001 et kvalitetsutvalg som bl.a. satte spørsmålet om tettere partnerskap mellom barnehage og skolesektoren på dagsorden. Kvalitetsutvalget foreslo som nevnt at det administrative ansvaret for barnehager skulle flyttes fra Barne- og familiedepartementet til Utdannings- og forskningsdepartementet. St. meld.nr.30 *Kultur for læring (2003-2004)* fremhever gode barnehagers betydning for barns grunnleggende holdning til læring, og dermed som grunnlag for livslang læring.

Til tross for disse uttalesene har BFD signalisert at barnehageoppgaver vurderes lagt til det nyoppnevnte Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Rådmannen synes det er uheldig at BFD ikke tar skrittet helt ut og følger opp intensjonen i livslang læring med at barnehage og skole er i samme departement. Å ha tilknytning til utdanningsdirektoratet vil styrke barnehagens funksjon som ledd i utdanningsløpet.

### **Oversikt over uendrede bestemmelser**

I det nye lovforslaget er det flere av bestemmelsene i dagens barnehagelov som foreslås videreført. Dette gjelder følgende paragrafer:

§ 1. Formål, § 5. Felles samarbeidsutvalg for barnehage og skole, § 7a. Samordnet opptaksprosess i kommunene, § 7b. Offentlige tilskudd til private barnehager, § 11. Barnehagemyndighetens rett til innsyn, § 14. Familiebarnehager, § 15a. Foreldrebetaling, §

20. Politiattest, § 21. Taushetsplikt, § 22. Opplysningsplikt til sosialtjenesten (Her er det kun endring av ordet *styrer* til *leder* i siste ledd.), § 23. Opplysningsplikt til barneverntjenesten ( Her er det kun endring av ordet *styrer* til *leder* i siste ledd), § 25. Helsekontroll av barn og personale.

Rådmannens kommentarer til paragrafer som foreslås endret:

Utkast til ny lov om barnehager og eksisterende lov, vedlegg 1.

## **Kapittel I. Barnehagens formål og innhold**

### **§ 2. Barnehagens innhold.**

Paragrafen inneholder en liten rammeplan i lovsform. Det er positivt at innholdsbestemmelsen utvides og at barnehagens pedagogiske plattform utdypes. Barnehagens mandat fremtrer tydeligere i det nye forslaget. Vi registrerer at BFD ikke har tatt arbeidsgruppas kommentarer vedr. dannelse til etterretning, men i stedet opprettholdt begrepet *omsorg i barnehagen*. Det hadde vært litt spenstig og framsynt om vektlegging av dannelse og et helhetlig læringsbegrep ble satt på dagsorden. Omsorg er et selvsagt begrep i barnehagen hvor kvalitet skal ha en sentral plass. Dette gjenspeiles også i rammeplanens kapittel 2.

## **Kapittel II. Barns og foreldres medvirkning.**

### **§ 3. Barns rett til medvirkning.**

Barnehageloven har i dag ingen bestemmelser om barns egen rett til medvirkning i barnehagen. Å forankre det i lovsform er nytt og vi er positive til endringen. Dette er imidlertid nedfelt i rammeplanen. Barn skal ha rett til å bli hørt, men de voksne har fortsatt ansvaret.

I Stortingsmelding nr.27(1999- 2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre*, understreker regjeringen at barns stemmer skal høres.

I kvalitetsatsingen "*Den gode barnehage*" 2001 – 2003 er barns egen medvirkning viet stor oppmerksomhet. I Stortingsmelding nr. 39 ( 2001- 2002) *Oppvekst og levekår for barn og ungdom i Norge, varslet regjeringen at barns rett til medvirkning i barnehagen ville bli drøftet i forbindelse med gjennomgang av barnehageloven.*

Norske myndigheters syn på barns medvirkning vekker oppsikt internasjonalt. Det er både viktig og positivt at FNs barnekonvensjon med utgangspunkt i artikkel 3, 12 og 13 blir trukket inn i loven. Å ta barns rett til medvirkning på alvor, krever nærværende og kompetente voksne som har tid til å være i dialog med barna.

I rapporten "*Fra best til bedre- Statusrapport ved kvalitetsatsingens slutt*" vises det til tall i rapporten vedr. barns deltagelse i planlegging av barnehagens aktiviteter, at dette har økt fra 2002 til 2004. Men det sies også at mange barnehager fortsatt trenger å arbeide med å finne fram til hensiktsmessige og gode måter å involvere barna mer aktivt på i arbeidet med planlegging og vurdering. Vi ser at dette oftere enn før gjenspeiles i mange barnehagers årsplaner og virksomhetsplaner. Flott at dette foreslås forankret i loven, slik at dette bevisstgjør flere. Asker kommune har vedtatt egne kvalitetskriterier og kvalitetsstandarder for barnehagene. En oppfordring til BFD er at dette bør innlemmes i lov/forskrifter. Alle kommuner bør utvikle kvalitetskriterier for barnehagene.

#### **§ 4. Foreldreråd og samarbeidsutvalg.**

Samarbeid mellom barnehage og foreldre har vært nedfelt i formålsparagrafen siden den første barnehageloven kom i 1975. Godt og nært samarbeid med barnas hjem er en vesentlig kvalitet ved norske barnehager. Dette har barnehagene gode tradisjoner på. I henhold til eksisterende paragraf utdypes dette noe mer i det nye forslaget. Her foreslås det at forskriften til denne paragrafen sløyfes.

Asker kommune har fått godkjent av KRD forsøk med etablering av brukerråd i kommunale barnehager. Forsøket gjelder fra august 2003 og til august 2007.

### **Kapittel III. Ansvar og myndighet.**

#### **§ 6. Godkjenningsplikt.**

Det er positivt at nyansen om at *flertallet av barna* er foreslått rettet til *ett eller flere barn*. Det er viktig at BFD skjerper dette i forhold til dagens krav. Dette gjør forvaltningen lettere. Virksomheter som har et institusjonspreg skal være godkjenningspliktig. Med nyansen i rettingen fanger en opp omfattende tilsynsordninger som tidligere falt utenfor godkjenningen.

#### **§ 7. Barnehageeiers ansvar.**

I eksisterende barnehagelov § 15, presiseres hva vedtektene skal inneholde. BFD foreslår at nå at disse detaljerte bestemmelsene ikke videreføres i ny lov.

Erfaringsvis vet vi at dette har vært nyttige bestemmelser for barnehageeier å ha når vedtektene lages. Foreslår derfor at disse ikke utelates helt, men flettes inn i forskriftene eller annet informasjonsmaterialet, slik at det fortsatt kan være til stor nytte for både eier, foreldre og barnehagemyndighet.

Vedtektene er en viktig del av avtalegrunnlaget for barnehageplass.

#### **§ 8. Kommunens ansvar**

Presiseringen her er at kommunen er en lokal myndighet som skal sikre at barnehagene drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Med den myndighet kommunen tilføres savnes det en hjemmel i loven hvor kommunen kan lage egne forskrifter.

Kommunens to hovedoppgaver som lokal barnehagemyndighet er i dag å ha ansvaret for at det finnes et samlet barnehagetilbud i kommunen som dekker brukernes behov og ønsker, og å påse at barnehagene i kommune drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Lovforslaget bygger på at det allerede er full dekning av barnehageplasser, mens dette langt fra er virkeligheten for mange kommuner. Spørsmålet er heller om kommunene pr. i dag er i stand til å overta det ansvaret som BFD legger opp til. Det må tilføres økonomi med endret regelverk og ikke bare plikt og myndighet.

En annen ting som bør vurderes som arbeidsgruppen nevner i sin uttalelse er at bestemmelser om kontantstøtte kanskje bør samles i annet lovverk. Dette for at det sier ingenting om hva barnehagen skal være og er tidsavhengig.

#### **§ 9 Fylkesmannens ansvar**

BFD foreslår en endring i fylkesmannen tilsynskompetanse ved at kompetansen til å føre tilsyn med den enkelte barnehage oppheves. Det foreslås i stedet at fylkesmannen fører tilsyn med barnehagemyndighet i kommunen. Endringen her aksepteres, men vi ønsker at muligheten til å bruke fylkesmannen som klageinstans i forvaltningssaker opprettholdes.

## **Kapittel IV. Barnehagemyndighetens generelle oppgaver mv.**

### **§ 10. Godkjenning**

Eksisterende lovs arealkrav er borte i det nye forslaget. Dette er meget beklagelig. Hvis normen for hvor mange barn det skal være pr. førskolelærer forsvinner mener vi det er grunn til bekymring. All kvalitetssatsing som sektoren har blitt tilført trodde vi nå skulle videreføres i pedagogtetthet og voksne pr. barn. Med en stram kommuneøkonomi er vi redd for at barnehagene kan komme i en skvis hvis det ikke er nasjonale krav. Det som nå signaliseres er at kommunene kan sette vilkår ved godkjenningen for hvor mange barn arealet er egnet for. Krav til pedagogisk bemanning bør sees på som en konsekvens av barnehagen som del av utdanningsløpet.

I forhold til godkjenning av barnehager har BFD vurdert å utvide kommunens myndighet. Kommunen får nå mulighet til å sette vilkår for driften, i forhold til antall barn, barnas alder og oppholdstid. Gjeldende rett om fastsettelse av barnas leke- og oppholdsareal foreslår BFD blir overflødig når kommunen selv får mulighet til å sette vilkår. Det bekymringsfulle her er at det kan bli flere barn på eksisterende areal, som konsekvens av økonomiske forhold og krav til full dekning.

### **§ 13. Prioritet ved opptak.**

Endringen her fra eksisterende lov er at *barn med funksjonshemming* endres til *barn med nedsatt funksjonsevne*. BFD foreslår å bruke dette begrepet som er mer i tråd med St.meld. nr. 40(2002- 2003) Nedbygging av funksjonshemmede barrierer. Det foreslås også å fjerne vilkåret om at barn med nedsatt funksjonsevne skal ha nytte av oppholdet. Utgangspunktet for det er at alle har godt av å være i barnehage. Endringene her tas til etterretning og har ikke øvrige kommentarer. Prioritering skal også gjelde barn med vedtak etter barnevernsloven i tråd med Asker kommunes vedtekter.

## **Kapittel V. Personalet.**

### **§ 18.Ledelse**

#### **Alternativ A og B**

Barnehagens viktigste ressurs er personalet. Det bør stilles krav om at det skal være ansatte av begge kjønn. Asker kommune har i flere år jobbet systematisk med å få flere menn inn i barnehagene. Det har vært igangsatt ulike prosjekter og ”Menn i barnehage ” har som målsetting at det skal være 100 menn i askerbarnehagene innen 2005. Visjonen er halvparten menn og halvparten kvinner. Et ambisiøst mål kanskje, men dette er det viktig barnehagene setter på dagsorden.

BFDs ”Handlingsplan for likestilling i barnehager” 2004 – 2007 har to hovedmål:

- 1.Flere menn i barnehageyrkene- 20% menn i barnehagene innen utgangen av 2007.
2. Likestilling og likeverd skal ligge til grunn for all virksomhet og pedagogikk i barnehagen.

Personalet gjør et godt arbeid både for barn og foreldre. For å oppnå god kvalitet i barnehagen er personalets kunnskap og kompetanse en forutsetning. Evne og vilje til handling kan ikke i lov reguleres, men krav til kompetanse er av avgjørende betydning for barn og foreldres møte med barnehagen

Høringsnotatet foreslår at styrer erstattes med daglig leder. Ved å fjerne styrertittelen, visker en ut mye av barnehagens identitet. I dagens lov er det fremhevet at styrer skal ha den daglige ledelsen av virksomheten. Dette er viktig blir videreført som en del av styrers arbeidsområde. Styrer har i dag et stort ansvar og stillingen er mer sammensatt enn tidligere. Styrer har det pedagogiske ansvaret og skal gi personalet og barn de beste betingelser.

I alternativ B skisseres forslag om at leder skal ha utdanning som førskolelærer eller annen pedagogisk høyskoleutdanning med tillegg av ett års videreutdanning i barnehagepedagogikk. Dette kan absolutt være et godt alternativ. Å få pedagoger med ulik bakgrunn inn i barnehagen er positivt og beriker miljøet, men krav som kjennskap til barnehagepedagogikk gjennom videreutdanning er en betingelse.

### **§ 19. Barnehagens øvrige personale**

#### **Alternativ A, B, C og D.**

Det oppsiktsvekkende i høringsnotatet er forslaget om å ta bort kravet om førskolelærerutdanning. Med kvalitetssatsingen håpet vi at tiden var moden for i det minste å beholde pedagogtettheten i avdelingene, og større satsing på etterutdanning. Det skal stilles store krav til personalets nærvær og kompetanse som skal gi barn omsorg og opplæring. Et tilbud som skal drives i nært samarbeid med barnas hjem, og kunne omforene mange ulike oppdragersyn, må bygge på kunnskap om barn og deres utvikling. Slik dagens lov har vært utformet er det kun pedagogisk leder som må ha utdanning som førskolelærer. Det øvrige personalet stilles det ingen formelle krav til. Vi er enig med arbeidsgruppen som uttrykker bekymring for en utvikling der barnehagene blir det eneste stedet der det er mulig for ufaglærte å få arbeid. I perioder har det vært vanskelig å få nok førskolelærere til antall ledige stillinger, derfor er en bestemmelse om krav til pedagogisk kompetanse av grunnleggende betydning.

Spørsmålet er om det ved utdanningsinstitusjonene bør satses på økt inntak til førskolelærerutdanningen en periode, slik at det er samsvar mellom målene og den massive utbyggingen det satses på.

Å ha tilstrekkelig med pedagogisk bemanning er avgjørende for å kunne drive kvalitetsutvikling. Om forslaget ikke fører frem med en førskolelærer pr. avdeling bør det sikres totalt på huset med f.eks 1/3 skal ha utdanning som førskolelærer eller annen pedagogisk høyskoleutdanning med tillegg av videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Alternativ B foreslår en førskolelærer pr. 10 - 14 barn som er tilstede samtidig. Her nevnes ikke alder. Men det må sikres god pedagogisk kompetanse for de minste. I Asker har vi hatt to førskolelærere pr. 14 barn under 3 år og har gode erfaringer med dette. Pedagogtettheten bør opprettholdes og derfor anbefales det at normen endres til 10 –12 barn. Asker ønsker ikke å gå ned i pedagogtetthet i barnehagene med bakgrunn i nylig vedtatte kvalitetskriterier. Det må legges opp til at den faglige standarden opprettholdes og heller økes enn reduseres.

#### **Avslutning.**

Barnehagen er en samfunnsinstitusjon som skal gjenspeile viktige verdier og samfunns mål. Kravet om at hver barnegruppe skal ledes av en pedagogisk leder med førskolelærerutdanning må derfor videreføres. I tillegg kan barnehagen ha ansatte med annen høyskoleutdanning som tar videreutdanning i barnehagepedagogikk. Det er viktig av hensyn til barna at barnehagen har god personalmessig kvalitet. En moderne barnehagelov bør ikke være til hinder for

nytenkning. Det er fortsatt mulig å være kreativ, se nye muligheter og gi voksne en klar forpliktelse til å ta ansvaret for barnas oppvekstvilkår på alvor.

Bjørn Orhagen