

Saksbehandler: Marit Skotte

HØRINGSNOTAT OM NY BARNEHAGELOV

SAKSUTREDNING

Barne- og familiedepartementet sendte utkast til ny barnehagelov på høring den 09.11.04. Høringsfristen er satt til 10.01.05. 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 med videre.

Bakgrunn

Fra statlig side er det et overordnet mål at statlig regelverk rettet mot kommunesektoren i minst mulig grad legger bindinger på kommunens oppgaveløsning. Kommunen er tilført flere nye oppgaver som barnehagemyndighet og bør derfor også få ansvaret for å finne måter å organisere oppgaveløsningen på. Lovutkastet innebærer derfor en forenkling av eksisterende regelverk.

En arbeidsgruppe har på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet vurdert hvordan kvaliteten i barnehagetilbudet kan sikres. Arbeidsgruppens anbefalinger er en viktig del av høringsnotatet. 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 og trer i kraft 01. januar 2006. "Rammefinansiering innebærer at kommunene får ansvaret for finansieringen av en gitt tjeneste og at staten tilfører kommunene midler gjennom inntektssystemet. Midlene fordeles til kommunene gjennom kostnadsnøkler som består av såkalte objektive kriterier som den enkelte kommune ikke selv kan påvirke, bl.a. antall innbyggere i ulike aldersgrupper" (s. 57). Høringsnotatet har derfor som utgangspunkt at ansvaret for finansieringen skal overføres til kommunene i nær framtid.

Formålsbestemmelse

Dagens formålsbestemmelse i § 1 foreslås videreført uendret. Innholdsbestemmelsen foreslås utvidet til å inneholde bestemmelser som bygger på overordnede samfunns mål, 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.

Barns og foreldres medvirkning

I kapittel II 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 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 brukerinnflytelse.

Ansvar og myndighet

Kapittel III 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. Departementet ønsker at alle relevante ansvarsnivåer skal spesifiseres i loven. 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 kontantstøtteregeter og at det fastsettes vedtekter.

Departementet foreslår ingen vesentlige endringer i kommunens oppgaver. 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. Departementet setter derfor i kapittel IV fokus på barnehagemyndighetens generelle oppgaver. 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. Kommunens plikt til å føre tilsyn og til å sørge for en samordnet opptaksprosess, foreslås videreført uendret. Likeså hjemmelen for fastsettelse av forskrifter om foreldrebetaling.

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.

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.

Barnehagens personale

Lovens kapittel V 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. 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.

Forskjellige bestemmelser

Lovens kapittel VI viderefører dagens regler om taushetsplikt, opplysningsplikt overfor sosialtjenesten og barneverntjenesten samt helsekontroll for barn og personale. I kapittel VII, Ikrafttredelse og endringer i andre lover, foreslås det at dagens barnehagelov oppheves når den nye loven trer i kraft. Et separat høringsutkast om regler for opptak til barnehager vil bli sendt senere og inngå i arbeidet med Odelstingsproposisjonen.

Vurdering

Lovforslaget inneholder mange positive endringer, som for eksempel en styrking av barns og foreldres rett til medvirkning i kapittel II. En annen positiv endring er at retten til prioritet ved opptak til barnehage er foreslått utvidet, slik at ikke bare barn med funksjonshemninger, men også barn med vedtak etter barnevernloven, får en lovfestet rett til prioritet ved opptak til alle godkjente barnehager. Kommunens ansvar som barnehagemyndighet er foreslått utvidet. Siden rammefinansiering av barnehagefeltet gjelder fra 01.01.05, tror vi påleggene til kommunene bør være tydeligere enn det som ligger i forslaget. Dette for å sikre at det også i fremtiden blir brukt tilstrekkelige midler til barnehagefeltet, til utbygging og til kvalitet av tilbudet. Det er uheldig at retningslinjer for arealnormer er foreslått fjernet, det samme gjelder øremerkede midler til barn med funksjonshemninger (nedsatt funksjonsevne).

Utkastet mangler en tydelig vektlegging av barnehagen som arena for læring og dannelse, slik arbeidsgruppen som var oppnevnt av departementet anbefalte i sitt innspill. Gjennom barnehageloven av 1975 og 1995 ble barnehagen som pedagogisk institusjon styrket. I nyere tid har forskning vist barnehagealderens betydning for utviklingen av barns grunnleggende sosiale og faglige kompetanse. Dette vil igjen ha positiv effekt på barns skolegang.

Det har i media vært mye diskusjon rundt de ulike alternativene om barnehagens personale i utkastet. Når det gjelder § 18 (Ledelse), er det uheldig å gå bort fra det innarbeidede begrepet ”styrer” og erstatte det med ”daglig leder”. Denne benevnelsen går igjen i begge de skisserte alternativene. Begrepet ”styrer” for barnehage er like innarbeidet som begrepet ”rektor” i skoleverket. Det å endre betegnelsen til ”daglig leder” vil ta fokuset bort fra barnehagen som arena for læring og dannelse. Når det gjelder å vurdere alternativene A (Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse) og B (videreføring av dagens bestemmelse om krav til førskolelærerutdanning) opp mot hverandre, vil alternativ B være å anbefale. Det er likevel viktig å understreke betydningen av at både pedagogisk og administrativ kompetanse er nødvendig for å lede en barnehage. I dagens styrerbestemmelse heter det at barnehagen kan ledes av rektor dersom barnehage og grunnskole er organisert som én virksomhet. I likhet med arbeidsgruppen mener vi at styrer og rektor bør likestilles dersom denne bestemmelsen opprettholdes, og at den barnehagefaglige kompetansen må sikres.

Når det gjelder bestemmelsene om barnehagens øvrige personale i § 19, kan man konstatere at dagens krav om førskolelærerutdanning for pedagogiske ledere og bestemmelsen i forskriften om et visst antall barn pr. pedagogisk leder, har bidratt til å sikre et minimum av pedagogisk kvalitet i barnehagene. En oppmyking av denne bestemmelsen vil kunne føre til at enkelte barnehager ikke vil gjøre nok for å sikre at man har den nødvendige kompetansen i

arbeid med barn under skolepliktig alder. Barnehagens rolle som arena for læring og dannelse vil dermed stå i fare, og barnehagens rolle som et sted for organisert tilsyn vil kunne komme for mye i fokus. Det bør være i kommunens interesse å sikre at man med full barnehagedekning kan sikre alle barn basiskunnskap før skolestart. Derfor anbefales videreføring av dagens bestemmelser om en pedagogisk leder for 14-18 barn over 3 år eller 7-9 barn under 3 år, altså alternativ A. Alternativ B innebærer en opphevelse av bestemmelsen om at barn under 3 år teller dobbelt når det gjelder pedagogisk bemanning. Alternativ C stiller krav om at barnehager skal ha førskolelærere uten å angi en bestemt pedagogtetthet. Alternativ D stiller ingen krav om verken pedagoger i barnehage eller antall barn pr. voksen. En vurderer at alternativene B, C og D dermed innebærer at man forlater perspektivet om barnehagen som del av utdanningssystemet til fordel for barnehagen som institusjon for barnetilsyn.

Konklusjon

Utkast til ny barnehagelov inneholder mange positive endringer i forhold til dagens lov. Det er positivt at barns og foreldres rett til medvirkning blir synliggjort i loven. Vi savner derimot en tydeligere vektlegging av barnehagen som arena for læring og dannelse. Benevnelsene "styrer" og "pedagogisk leder" bør derfor videreføres i loven. Barnehagens styrer bør ha både pedagogisk og administrativ kompetanse, men kravet om førskolelærerutdanning bør opprettholdes (alternativ B). Dagens bestemmelser om pedagogisk bemanning bør videreføres (alternativ A).

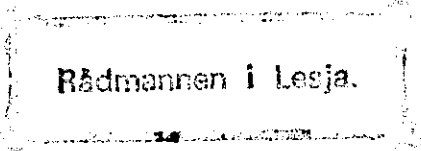
Dokument:

Utkast til ny barnehagelov

Innstilling:

1. Siden rammefinansiering blir en realitet fra 01.01.06, bør kravene til hva som forventes av barnehagetilbudet i kommunene bli tydeligere.
2. Det er positivt at barns og foreldres rett til medvirkning blir synliggjort i loven.
3. Lesja kommune savner en tydeligere vektlegging av barnehagen som arena for læring og dannelse. Benevnelsene "styrer" og "pedagogisk leder" bør derfor videreføres i loven.
4. Barnehagens styrer bør ha både pedagogisk og administrativ kompetanse, men det bør fortsatt stilles krav om førskolelærerutdanning, evt. annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med tillegg av ett års (60 studiepoeng) videreutdanning i barnehagepedagogikk (alternativ B).
5. Dagens bestemmelser om pedagogisk bemanning bør videreføres (alternativ A).


Stein Løkken


Rådmannen i Lesja.