

Torgersen Bjørg

Fra: Eva.Myhre@oppegard.kommune.no
Sendt: 10. november 2005 14:26
Til: Postmottak BFD
Kopi: Signy.Harlem@oppegard.kommune.no
Emne: Høringsuttalelse - forskrifter til ny barnehagelov

BARNE- OG FAMILIEDEP.	KASS AR.
ARKIVNR.: 330.01	
11 NOV 2005	
SAKSBEH:	SIGN.:
SAKSNR.: 2005/03580	

- 237

I høringsbrev vedrørende forslag til forskrifter til ny barnehagelov er det bedt om at merknadene, i tillegg til vanlig papirversjon, også oversendes per e-post. Vedlagt følger filer med saksfremlegg og følgebrev fra Oppegård kommune. Dokumentene vil også bli oversendt i underskrevet stand.

Med hilsen

Eva Myhre
 rådgiver
 tlf: 66 81 91 05

***** This email and any files transmitted with it are confidential and intended solely for the use of the individual or entity to whom they are addressed. If you have received this email in error please notify the system manager. This footnote also confirms that this email message has been swept by MIMESweeper for the presence of computer viruses. www.clearswift.com *****



Barne- og famildepartementet

Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår ref.:
Saksbeh.: EVM
Saksnr.: 04/02833-009

Deres ref.:

Ark.:
A10 &13

Dato:
10.11.2005

HØRINGSUTTALELSE - FORSKRIFTER TIL NY BARNEHAGELOV

Utvalg for kultur og oppvekst behandlet høringsuttalelsen i møte 8.november. Utvalgets vedtak lyder:

Oppegård kommune gir sin tilslutning til:

1. Forslaget om videreføring av dagens pedagognorm.
2. Forslaget om at særregler om midlertidig dispensasjon for personer under førskolelærerutdanning ikke opprettholdes.
3. Formålet med forskrift om saksbehandlingsregler og innholdet i disse med mindre annet fremgår av merknadene under.

Oppegård kommune har følgende merknader til forslaget:

1. Dersom pedagognorm endres slik at antall barn per pedagogisk leder reduseres, må det etableres overgangsregler som gir tid til å løse endret norm på andre måter enn å redusere antall barn med barnehageplass.
2. I forslag til saksbehandlingsregler for opptak endres følgende:
 - a) I § 2 forutsettes det at merknadene utformes slik at ikke enhver tildeling av plass må være regelstyrt. Opprettholder departementet sin fortolkning må tidspunkt for ikrafttredelse av kravet om opptakskriterier for søkere som ikke har prioritet til plass settes etter hovedopptak 2006/2007.
 - b) I § 3 strykes første avsnitt og første setning i siste avsnitt. Øvrig tekst i siste avsnitt tilpasses denne endringen. Ved suppleringsopptak relateres kravet om å underrette søkere med lovfestet rett til plass, til tildelinger av tilbud vedkommende står som søker til i stedet for tildelinger i opptakskretsen.
 - c) I § 4 avgrenses retten til begrunnelse til samme søkere som gis klagerett etter § 6. Opprettholder departementet sitt forslag må forskriftsteksten presiseres mht hvem det er som gis rett til å kreve begrunnelse.
 - d) I § 5 avgrenses de foreslåtte bestemmelsene i forvaltningsloven til å gjelde for søkere med klagerett i henhold til § 6.

- e) I § 6 knyttes klageretten ved supplerende opptak for søker med lovfestet rett til plass, til tildelinger av tilbud vedkommende står som søker til i stedet for tildelinger i opptakskretsen.
- f) I § 7 fjernes krav om at klager som ikke tas under behandling skal oversendes klageinstansen.
- g) I § 9, siste setning, endres kravet om at kommunen skal ta klagen under behandling til at kommunen kan ta klagen under behandling.
- h) § 11 om taushetsplikt mv. fjernes.

Oppegård formannskap vil behandle høringsuttalelsen i møte 16. november.

Kopi av saksfremstillingen følger som vedlegg.

Med hilsen

Eva Myhre
rådgiver

OPPEGÅRD KOMMUNE SAKSFREMLEGG

Dato: 20.10.2005

Sbh: Eva Myhre

Ark: A10 & 13

04/02833-007

HØRING - FORSLAG TIL FORSKRIFTER TIL NY BARNEHAGELOV

Utrykte vedlegg:

1. Høringsnotat - forslag til forskrifter til ny barnehagelov.
Vedlegget finnes på <http://odin.dep.no/filarkiv/258365/>
2. Forvaltningslovens kapittel IV-VI.
Vedlegget finnes på <http://www.lovdatab.no/all/hl-19670210-000.html>

Trykte vedlegg:

1. Brev av 26.09.05 fra barne- og familiedepartementet til høringsinstansene.

Under henvisning til nedenstående fremmer rådmannen slik

INNSTILLING:**Oppegård kommune gir sin tilslutning til:**

1. Forslaget om videreføring av dagens pedagognorm.
2. Forslaget om at særregler om midlertidig dispensasjon for personer under førskolelærerutdanning ikke opprettholdes.
3. Formålet med forskrift om saksbehandlingsregler og innholdet i disse med mindre annet fremgår av merknadene under.

Oppegård kommune har følgende merknader til forslaget:

1. Dersom pedagognorm endres slik at antall barn per pedagogisk leder reduseres, må det etableres overgangsregler som gir tid til å løse endret norm på andre måter enn å redusere antall barn med barnehageplass.
2. I forslag til saksbehandlingsregler for opptak endres følgende:
 - a) I § 2 forutsettes det at merknadene utformes slik at ikke enhver tildeling av plass må være regelstyrt. Opprettholder departementet sin fortolkning må tidspunkt for ikrafttredelse av kravet om opptakskriterier for søkere som ikke har prioritet til plass settes etter hovedopptak 2006/2007.
 - b) I § 3 strykes første avsnitt og første setning i siste avsnitt. Øvrig tekst i siste avsnitt tilpasses denne endringen Ved suppleringsopptak relateres kravet om å underrette søkere med lovfestet rett til plass, til tildelinger av tilbud vedkommende står som søker til i stedet for tildelinger i opptakskretsen.
 - c) I § 4 avgrenses retten til begrunnelse til samme søkere som gis klagerett etter § 6. Opprettholder departementet sitt forslag må forskriftsteksten presiseres mht hvem det er som gis rett til å kreve begrunnelse.
 - d) I § 5 avgrenses de foreslåtte bestemmelsene i forvaltningsloven til å gjelde for søkere med klagerett i henhold til § 6.
 - e) I § 6 knyttes klageretten ved supplerende opptak for søker med lovfestet rett til plass, til tildelinger av tilbud vedkommende står som søker til i stedet for tildelinger i opptakskretsen.

- f) I § 7 fjernes krav om at klager som ikke tas under behandling skal oversendes klageinstansen.
- g) I § 9, siste setning, endres kravet om at kommunen skal ta klagen under behandling til at kommunen kan ta klagen under behandling.
- h) § 11 om taushetsplikt mv. fjernes.

SAKSUTREDNING:

Sakens foranledning

Ny barnehagelov ble fastsatt 17.6.2005 og trer i kraft 1.1.2006. Departementets adgang til å fastsette forskrifter fremgår av den nye loven. Barne- og familiedepartementet har lagt frem forslag til forskrifter i to separate høringer:

1. Forslag til revidert rammeplan med høringsfrist 7.11.2005
2. Forslag til øvrige forskrifter med høringsfrist 21.11.2005

Kommunene er blant høringsinstansene. Forslag til rammeplan er omtalt i eget saksfremlegg. Herværende sak omhandler høringsnotatet til pkt. 2 over.

Sammendrag

Høringsnotatet omfatter åtte forskrifter som gjelder følgende områder:

1. Norm for pedagogisk bemanning.
2. Dispensasjoner og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder.
3. Familiebarnehager.
4. Foreldrebetaling i barnehager.
5. Politiattest.
6. Førings av kontantstøttere register.
7. Saksbehandlingsregler for opptak i barnehage.
8. Overgangsregler knyttet til innskjerping av godkjenningsplikten.

Områdene nevnt i punkt 1-6 er regulert i forskrift eller lov også i dag. Det er ikke foreslått større materielle endringer i disse sett i forhold til dagens bestemmelser. Med unntak av to problemstillinger departementet har bedt om høringsinstansenes syn på, vil disse forskriftene derfor ikke bli nærmere omtalt.

Opptak av barn i kommunale barnehager er enkeltvedtak. Det er i ny lov fastsatt at forvaltningslovens kapittel IV-VI ikke skal gjelde ved opptak og at behandling av søknader om barnehageplass i stedet skal reguleres i forskrift. Forskriften har konsekvenser for kommunen og er derfor gitt hovedfokus i saksfremlegget.

Innkommne uttalelser

Høringsnotatet er forelagt kontaktpersonene for de tre fagnettverkene styrene er organisert i, eier/leder for eierstyret i private barnehager og styrere i private barnehager. Det er mottatt tilbakemelding fra fagnettverkene og fra styrer ved en privat barnehage.

Beskrivelse av og kommentarer til utvalgte forskrifter:

De to problemstillingene nevnt innledningsvis, som departementet har reist, er knyttet til norm for pedagogisk bemanning og midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet.

1. Norm for pedagogisk bemanning

Departementets forslag: Gjeldende forskrift fastslår at det skal være én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én per 7-9 barn når barna er under tre. Bestemmelsen foreslås videreført. Det er bedt særskilt om høringsinstansenes syn på om forholdstallene er hensiktsmessige, eller om det bør være andre antall barn per pedagogisk leder.

Innkomne uttalelser: Det vurderes som svært viktig at gjeldende pedagognorm ikke svekkes.

Rådmannens kommentarer: Oppegård kommune ga i forbindelse med sin uttalelse til ny lov også tilslutning til at gjeldende norm for pedagogisk bemanning skulle videreføres. Det er ikke inntruffet forhold etter dette som foranlediger anbefaling om at dette synspunktet endres. Forskriften skal tre i kraft 1.01.06. Blir resultatet av behandlingen at antall barn per pedagog reduseres, kan dette ikke realiseres fra årsskiftet. En slik endring betyr at andel pedagoger må økes, eller antall barn reduseres. Endret norm kan gjennomføres høsten 2006, men da ved at mange blir tvunget til å redusere antall barn i barnehagene. Dette er et uønsket resultat, ikke minst for de som søker barnehageplass, og innebærer et betydelig inntektstap for barnehageeiere. Ved en slik endring i normtallet må det etableres overgangsregler som gir rom for at eiere kan avvente vakanser og ansette pedagoger i ledige assistentstillinger.

2. Midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet

Gjeldende rett: Det er i dag særregler om dispensasjon fra utdanningskravet for personer under førskolelærerutdanning. Dispensasjon kan nå gis til utdanningen er avsluttet.

Departementets forslag: Det foreslås at bestemmelsen om særregler ikke videreføres. Det er bedt spesielt om høringsinstansenes syn på behovet for at særreglene opprettholdes.

Rådmannens kommentarer: Særreglene har ikke vært brukt i Oppegård. De generelle bestemmelsene om midlertidig dispensasjon anses tilstrekkelige. Mottatte innspill er sammenfallende med rådmannens vurdering.

3. Saksbehandlingsregler for opptak i barnehage

Tildeling av plass i kommunal barnehage er enkeltvedtak og omfattes av forvaltningslovens bestemmelser. Flere kommuner har hatt problemer med å gjennomføre et effektivt og hensiktsmessig opptak og samtidig ivareta bestemmelsene i forvaltningsloven. I ny barnehagelov er det derfor fastsatt at forvaltningslovens kapittel IV (om saksforberedelse ved enkeltvedtak), kapittel V (om vedtaket) og kapittel VI (om klage og omgjøring) ikke skal gjelde for opptak i barnehage. Behandling av søknader om opptak skal i stedet reguleres i forskrift. Forskriften kan umiddelbart virke omfattende siden opptak er et område som hittil ikke har vært regulert gjennom barnehagelovens forskrifter. De foreslåtte bestemmelsene må imidlertid ses i lys av at de skal erstatte tre kapitler i forvaltningsloven.

Til denne forskriften er det kun styrer ved den private barnehagen som har uttalt seg. Innspillet gjelder klagerett, som styreren foreslår avgrenset til de som ikke tildeles plass.

§ 1 Formål og virkeområde

Departementets forslag: Formålet er å legge til rette for en effektiv saksbehandling samtidig som søkeres rettssikkerhet ivaretas. Det foreslås at forskriften skal gjelde for alle barnehager – også private. Begrunnelsen er søkeres rettssikkerhet, hensynet til likestilling mellom kommunale og private barnehager og de betydelige offentlige midler som private mottar.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen er positiv til at opptak i private barnehager underlegges samme regler som kommunale. Kommunen har hatt samordnet opptak mellom private og kommunale barnehager siden 2001/2002. For søkere vil opptakssystemet fremstå enda mer enhetlig når alle barnehager følger samme saksbehandlingsregler. Den viktigste formelle endringen i Oppegård vil være at de som søker privat barnehage gis samme klagerett som søkere til kommunale.

§ 2 Opptakskrets og opptakskriterier

Departementets forslag: Barnehagens opptakskrets og opptakskriterier skal defineres i barnehagens vedtekter. Kriteriene skal være objektive og etterprøvbare. Opptakskriteriene skal gi søkere med rett til prioritet etter barnehageloven § 13 første prioritet.

Rådmannens kommentarer: Bestemmelsen innebærer i hovedsak videreføring av eksisterende bestemmelser. Det fremgår imidlertid av kommentarene i høringsnotatet at departementets intensjon er at det også skal defineres kriterier for tildeling av plass til søkere som ikke har særskilt grunnlag for prioritet. Det kan innebære at enhver tildeling blir regelstyrt. Det er rådmannens vurdering at dette ikke skal reguleres av departementet.

Vedtektene for de kommunale barnehagene har kriterier kun for søkere med prioritet. For øvrige søkere foretas tildeling på grunnlag av skjønn. Rådmannen har uavhengig av departementets forslag konkludert med at det er behov for å revidere kommunens opptakskriterier, herunder vurdere utarbeidelse av kriterier for søkere uten særskilt prioritet. Formålet er bl.a. å gi søkere bedre informasjon og å redusere ressursbruk i forhold til opptak. Skjønnsvurderinger er arbeidskrevende. Per i dag foretas skjønnsutøvelsen av et fåtall personer og ordningen er slik sett ikke konfliktykt i forhold til likebehandling av søkere. En slik ordning er imidlertid ikke forenlig med et system der opptaksmyndigheten er lagt på virksomhetsnivå. Selv om det ikke foreligger planer om delegasjon av myndigheten, bør kriteriene utformes slik at de ikke setter begrensinger for organiseringen av opptaket.

Oppsummert er rådmannen enig i forskriftsteksten, men ikke departementets fortolkning av den. Opprettholdes departementets fortolkning kan kravet om kriterier også for søkere uten særskilt grunnlag for prioritet ikke iverksettes 1.1.2006. Høringsfristen er 21.11.2005. Forskriften vil derfor ventelig ikke foreligge før nærmere årsskiftet. I Oppegård skal informasjonsmateriell om hovedopptak 2006/2007 være klart ca 20.1.2006. Det er ikke mulig å sikre en god prosess for utarbeidelse av nye kriterier, politisk behandling, og implementering av endringer med en slik tidsramme.

§ 3. Tildeling av plass

Gjeldende rett: For søkere til kommunale barnehager reguleres dette i dag av §§ 23 og 27 i forvaltningsloven som er bestemmelser om former for enkeltvedtak og underretning.

Departementet foreslår følgende bestemmelse:

Tildeling av plass skal skje i samsvar med de fastsatte opptakskriteriene.

Ved det årlige hovedopptaket skal alle søkere varsles skriftlig om hvorvidt og i hvilken barnehage de har fått tilbud om plass. Søkerne skal orienteres om retten til etterfølgende begrunnelse for avgjørelsen etter § 4, retten til å klage etter § 6 og klagefristen etter § 9. Søkere som ikke har fått tilbud om plass i ønsket barnehage, skal gis rett til å bli satt på venteliste ved denne.

Ved supplerende opptak i løpet av barnehageåret skal først søkere fra ventelisten tilbys plass i samsvar med de fastsatte opptakskriteriene. Tildeling av plass skal skje skriftlig. Ved supplerende opptak skal bare søkere i opptakskretsen med lovfestet rett til prioritet som ikke tilbys plass underrettes skriftlig om at en ledig plass er tilbudt en annen og gis orientering om retten til etterfølgende begrunnelse, retten til å klage og klagefristen, jf. §§ 4, 6 og 9.

Rådmannens kommentarer: Det er overflødig å påpeke at opptakskriteriene skal følges. Når det gjelder underretning om vedtak ved hovedopptak er forslaget i overensstemmelse med etablert praksis. Det er uklart hva departementet legger i begrepet venteliste i avsnittet om suppleringsopptak. Uavhengig av hva departementet har ment er det rådmannens vurdering at setningen bør utgå. Rådmannen har ikke innvendinger til at søkere med lovfestet rett til barnehageplass skal underrettes i tilfeller der andre tilbys plass ved suppleringsopptak. Siden kommunen er en opptakskrets bør eiers plikt til underretning knyttes til tildelinger av tilbud vedkommende står som søker til og ikke tildelinger i opptakskretsen.

§ 4. Rett til begrunnelse

Gjeldende rett: For søkere til kommunale barnehager er retten til å få begrunnelse for vedtak per i dag regulert i forvaltningslovens kapittel V.

Departementets forslag:

Det foreslås at søkere som ikke får plass i ønsket barnehage kan kreve skriftlig begrunnelse.

Rådmannens kommentarer: Forslaget til forskriftstekst og departementets kommentarer er ikke entydige mht hvem det er departementet mener skal ha rett til begrunnelse. Rådmannens anbefaling er at retten til begrunnelse avgrenses til samme søkere som gis klagerett. Opprettholder departementet sitt forslag bør forskriftsteksten presiseres mht hvem det er som faktisk gis rett til å kreve begrunnelse.

§ 5. Søkerens adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter

Departementets forslag: Det foreslås at de bestemmelser som regulerer partsinnsyn i dag, dvs forvaltningslovens §§ 18-21, skal gjelde. Henvendelser om innsyn behandles av kommunen.

Rådmannens kommentarer: I dag følges forvaltningslovens bestemmelser om partsinnsyn. Erfaringsmessig er det søkere som vurderer å påklage vedtak som anvender seg av denne retten. Rådmannen er av den oppfatning at de foreslåtte bestemmelsene i forvaltningsloven kan legges til grunn, men avgrenses til å gjelde for søkere med klagerett etter § 6.

§ 6. Klagerett

Gjeldende rett: For kommunale barnehager er klagerett ved opptak regulert i forvaltningslovens § 28. Opptak i private barnehager har ikke vært regnet som enkeltvedtak.

Departementets forslag: Barnehageplass er et velferdsgode av så stor betydning at avgjørelser om opptak bør kunne påklages og overprøves. Klageadgang gir rettssikkerhet for brukerne og legitimitet til opptaksorganet. Ved hovedopptak foreslås det at man, i tillegg til avslag, kan påklage tildeling av plass når søker ikke har fått sitt første ønske oppfylt. Departementet har vurdert om klageretten bør begrenses slik at det ikke kan klages dersom man får sitt andre ønske oppfylt. Ved supplerende opptak mener departementet det er u hensiktsmessig bruk av ressurser å underrette samtlige søkere på ventelisten og gi klageadgang. Klageadgangen foreslås her begrenset til søkere i opptakskretsen med lovfestet rett til prioritet.

Rådmannens kommentarer: I kommunale barnehager er det i dag ikke begrensninger i klageadgangen ved hovedopptak. Departementets forslag er lik kommunens klageordning slik den fungerer i praksis, da søkere som får sitt første ønske oppfylt normalt ikke påklager vedtaket. Den viktigste endringen for Oppegård er at søkere til privat plass gis klagerett.

Barnehagens nærhet til bosted er et sentralt kriterium ved foresattes prioritering av barnehager. I Oppegård ligger barnehagene tett. Slik sett kunne klageadgangen begrenses ytterligere. På den annen side anses det viktig at de som ikke får innfridd sitt første ønske mht plasstype har adgang til å påklage vedtaket.

Ved løpende opptak har kommunen ikke gitt klagerett. Rådmannen har ikke innvendinger til at søkere med lovfestet rett til barnehageplass skal gis klageadgang når de ikke tilbys plass ved suppleringsopptak. Klageretten bør imidlertid knyttes til tildelinger av tilbud vedkommende står som søker til og ikke tildelinger i opptakskretsen. Jf. kommentar til § 3.

§§ 7, 8, 9,10 og 12 – regler om fremsetting av klage, klageinstans, klagefrist og saksbehandlingstid

Bestemmelsene regulerer forhold som krav til klagen, hvem som er klageinstans, klagefrist, saksforberedelser i klagesaker og lignende. De foreslåtte bestemmelsene er mindre omfattende enn forvaltningslovens bestemmelser. Konsekvensene av de vil imidlertid være en praksis som ligger nær opp til klagebehandlingen slik den praktiseres i dag. En viktig endring er at kommunens klageinstans skal være klageorgan også for klager som gjelder private barnehager. Oppegård har få private barnehager og det er i hovedsak de samme søkere til kommunale og private barnehager. Endringen antas derfor ikke å gi administrative konsekvenser av betydning. Rådmannen har følgende merknader til de forslag departementet har lagt frem:

- I § 7 foreslås det at klager skal sendes klageinstansen også når kommunen ikke tar klagen under behandling. Hvis vilkårene for å behandle klagen ikke er til stede mener rådmannen kommunen skal gis adgang til å avvise saken slik forvaltningsloven gir anledning til.
- Ved oversittelse av klagefristen foreslås det at kommunen skal ta klagen under behandling hvis det er rimelig at den blir behandlet. Dette bør endres til at kommunen kan ta klagen under behandling som er tilsvarende ordlyd som i forvaltningsloven.
- Departementet foreslår av pedagogiske grunner en bestemmelse som omhandler taushetsplikt, skjerming av informasjon og bruk av fødselsnummer. Bestemmelsene fremgår allerede av barnhageloven eller annet lovverk. Rådmannens vurdering er at denne bestemmelsen - § 11 - er overflødig.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at forslaget til forskrifter ikke har vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Rådmannen deler denne vurderingen. Enkelte endringer vil kunne gi noe merarbeid, mens andre endringer kan redusere oppgavemengden. Samlet sett er det imidlertid ikke grunnlag for å tro at forslagene gir verken økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Departementet foreslår ikke å endre pedagognormen. De ber imidlertid høringsinstansene uttale seg til forholdstallet. Rådmannen vil derfor påpeke at en eventuell endring som beskrevet under rådmannens kommentarer til sakens pkt. 1 vil ha økonomiske konsekvenser, enten ved høyere lønnskostnader som følge av at assistentstillinger erstattes med pedagoger,

eller i verste fall inntektstap som følge av reduksjon i barnetallet. Dette er forhold det er særdeles viktig at departementet tar med i sin videre behandling av forskriftene.

Harald Toft
rådmann

Signy Harlem
kommunalsjef

Marit Flydal
seksjonsleder