

Dato: 29. mars 2012

Det sentrale rådmannsutvalget og ledermøtet til RU ble fredag 23. mars enige om å sende ut et nyhetsbrev om høringen av Øie-utvalgets forslag til ny lovgiving for barnehager. De anbefaler at høringen forankres på øverste administrative nivå i kommunene og behandles politisk. Høringsfrist er 4. mai 2012. RU vil behandle høringssaken i sitt møte 13. april, og KS hovedstyre behandler saken i møte 19. april. Nyhetsbrevet inneholder derfor de vurderinger som administrasjonen i KS har gjort på bakgrunn av de mest sentrale forslagene fra Øie-utvalget.

## **NOU 2012:1 – TIL BARNAS BESTE – NY LOVGIVNING FOR BARNEHAGENE**

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring utredningen fra Barnehagelovutvalget (NOU 2012:1 Til barnas beste – ny lovgiving for barnehagene), med høringsfrist 4. mai. Ved avgivelse var Lars Erik Øie leder av utvalget, etter å ha overtatt for Sylvia Brustad, som måtte trekke seg fra arbeidet pga sykdom. Kommunesektoren har hatt to representanter i utvalget, tidligere ordfører og KS-hovedstyremedlem Hanne Braathen, og rådmann i Lierne, Karl Audun Fagerli.

KS administrasjonen fremhever følgende områder og forslag i utredningen som særlig viktige å gi synspunkter på:

### **Tilsynsfunksjonen**

Flertallet i utvalget går inn for at kommunen fortsatt skal ha dette ansvaret, mens et mindretall ønsker at det skal opprettes et eget statlig tilsyn uavhengig av de instanser som har myndighets- og veiledningsansvar på barnehageområdet. Opprettelse av et eget statlig organ for tilsyn med barnehagene vil føre til en unødvendig byråkratisering av tilsynsoppgaven og bli både uhensiktsmessig og kostbar. Å flytte tilsynsansvaret bort fra kommunene vil kunne føre til at de mister verdifull kompetanse på området. Særlig gjelder dette små kommuner med liten fagkompetanse på området.

### **Gratis barnehage på sikt**

Utvalgets flertall mener at barnehageplass på lengre sikt bør være gratis. Representantene fra kommunesektoren tilhører mindretallet som går imot dette forslaget. Kostnadene ved etablering av nye barnehageplasser som følge av gratisprinsippet, anslås til 2-5 milliarder kroner. Totalt anslås kostnaden for gratis barnehage til alle barn i alderen 1-5 år til å være i størrelsesorden 9-12 milliarder kroner. En slik bruk av offentlige midler vil, med uendret skatte- og avgiftsnivå, innebære at handlingsrommet for vekst i frie inntekter til kommunesektoren - for å holde tritt med inntektsbehovet som følger av demografiutviklingen og økte pensjonskostnader - blir tilsvarende mindre. Det vil også måtte prioriteres opp mot andre satsinger som er sterkt ønsket i kommunesektoren, som for eksempel utbygging av infrastruktur for kollektivtrafikk og samferdsel generelt.

### **Bemanning – voksentetthet og pedagognorm**

Det er i dag ingen bestemmelser om forholdet voksne – barn i barnehagen. Et samlet utvalg mener at det er gode grunner for å videreføre krav om pedagogisk bemanning, og at dette kravet lovfestes. Utvalget mener også at det normalt bør være minst to ansatte til stede i barnehagen hele barnehagedagen. Et flertall i utvalget foreslår et forholdstall mellom pedagoger og barn på 1:6 for barn under 3 år, og 1:12 for barn over 3 år – dette med virkning fra 2020. Flertallet mener at styrer i utgangspunktet ikke bør inngå i beregningsgrunnlaget for kravet til pedagogisk bemanning. Med dette kravet vil pedagoger utgjøre halvparten av barnehagenes grunnbemanning. Forslaget antas å ville medføre behov for ca 8 000 flere pedagoger enn det dagens pedagognorm krever. Mindretallet (inklusive kommunesektorens

medlemmer) ønsker et mindre detaljert krav og foreslår et prosentvis antall pedagoger av total bemanning.

Administrasjonen i KS er av den oppfatning at med utgangspunkt i kommunenes behov for god personal- og ressursutnyttelse synes lite hensiktsmessig å fastsette et bestemt forholdstall mellom antall voksne og antall barn. Det samme gjelder forholdet mellom antall pedagoger og antall barn – enten uttrykt ved et bestemt forholdstall eller som en bestemt prosentandel pedagoger av barnehagens totale bemanning. Det bør ikke være nødvendig å stille krav ut over at barnehagen må ha tilstrekkelig pedagogisk kompetanse til at den kan drives på en god og hensiktsmessig måte. Det er viktig å understreke at det ikke må innføres krav som det blir vanskelig eller umulig å oppfylle – særlig vurdert ut fra dagens vanskelige rekrutteringssituasjon med stor mangel på førskolelærere. Det er helt nødvendig at behovene i barnehagene ses i sammenheng med andre tjenesteområder i kommunesektoren hvor det også trengs en stor kvantitativ økning av høyskoleutdannet personale og fagarbeidere.

### **Styrers ansvarsområde**

Utvalgets flertall mener hovedregelen bør være én styrer i hver barnehage (med en snever unntaksadgang). Det forutsettes at eventuell samordning ikke skal føre til reduksjon av styrerressursen for den enkelte barnehage. Mindretallet mener at styrerressursene kan samordnes ved at en enhetsleder får det overordnede ansvar for flere barnehager, og foreslår at betegnelsen «daglig leder» endres til «pedagogisk ansvarlig».

Med sikte på god og effektiv ressursutnyttelse må kommunene sikres nødvendig handlingsrom mht bruk av styrerressursen i barnehagene. Kommunene bør derfor ha adgang til å samordne styrerressursen der dette er hensiktsmessig, f.eks. ved at en enhetsleder får det overordnede ansvar for flere barnehager. Administrasjonen i KS vil peke på at formell kompetanse som førskolelærer ikke nødvendigvis er den viktigste eller eneste forutsetningen for å bli en god styrer eller administrativ leder av en barnehage. Det bør derfor åpnes for at også annen relevant høyskole- eller universitetsutdanning kan kvalifisere for slike stillinger.

### **Godkjenning av andre pedagoger enn førskolelærere**

Utvalgets flertall foreslår at 1/5 av pedagogene kan ha annen pedagogisk utdanning enn førskolelærerutdanning, og at denne må være på høyskolenivå eller være universitetsutdanning (med referanse til spesifikke utdanninger). Mindretallet ønsker en mer fleksibel bestemmelse som i større grad tar hensyn til barnehagenes faktiske behov og foreslår at maksimalt 1/4 av pedagogene kan ha annen utdanning enn førskolelærerutdanning. Med dette menes annen 3-årig pedagogisk utdanning på høyskolenivå eller universitetsutdanning.

Det vil innebære åpenbare fordeler å ha mulighet til å inkludere pedagoger med annen utdanningsbakgrunn enn førskolelærer i barnehagens pedagogiske bemanning – både i rekrutteringssammenheng og av hensyn til å sette sammen et personale med bred faglig kompetanse. For kommunenes del vil det dessuten gi mulighet til å vurdere kompetansesammensetningen i barnehagene på linje med andre sektorer og ta hensyn til barnehagenes faktiske personalbehov.

### **Fagarbeidere som del av bemanningen**

Et flertall i utvalget foreslår at det fra 2020 lovfestes et krav om at 25 % av grunnbemanningen i hver barnehage skal være barne- og ungdomsarbeidere – dette for å øke den samlede kompetansen i barnehagen. Dette antas å føre til et behov på 7 400 flere fagarbeidere.

Mindretallet (inklusive kommunerepresentantene) støtter ikke dette kravet og mener at dette i praksis betyr en omfattende samfunnsreform som må ses opp mot kommunenes samlede oppgaver, og ikke vurderes isolert for barnehagesektoren. Barne- og ungdomsarbeidere utgjør i dag en viktig personalgruppe i barnehagene. Når utredningen imidlertid foreslår å lovfeste krav om at denne gruppen skal utgjøre 25 % av grunnbemanningen i alle barnehager, innebærer dette en unødvendig detaljstyring som vil binde opp arbeidsgivers muligheter for effektiv utnyttelse av tilgjengelige personalressurser.

## **Dispensasjon fra krav om pedagogisk bemanning (pedagognorm) og utdanningskrav for styrer og pedagogisk leder**

Et samlet utvalg foreslår at det fortsatt skal være mulig med midlertidig dispensasjon fra kravet om pedagogisk utdanning for styrer og pedagogisk leder. Derimot antas det ikke å være behov for å beholde dagens adgang til å gi dispensasjon fra norm for pedagogisk bemanning.

For kommunene vil det inntil videre være hensiktsmessig å beholde dagens dispensasjonsadgang fra normen for pedagogisk bemanning og fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder. Dette er viktig fordi det synes urealistisk å tro at barnehagesektoren vil klare å få nok kvalifisert personale på kortere sikt. Spørsmålene rundt dispensasjon bør ellers ses i sammenheng med hvilke kompetansekrav som skal være knyttet til ledelse i barnehagesektoren, og om en løsning vil være å myke opp kravet til lederkompetanse i stedet for å skjerpe dispensasjonskravet

## **Ikke-kommunale barnehagers vedtekter – adgangen til å prioritere barn uten lovfestet rett ved opptak**

Utvalgets flertall ønsker ikke å innskrenke retten som ikke-kommunale barnehager har i dag, til å bestemme opptakskrets og opptakskriterier. Dette begrunnes bl.a. med at restriksjoner her vil kunne gjøre det mindre attraktivt å starte opp og drive private barnehager. Et mindretall (inklusive kommunerepresentantene) foreslår å endre reglene slik at de private barnehagene ved opptak må prioritere barn med rett til plass og funksjonshemmede barn med rett til plass etter dagens bestemmelse i barnehageloven, uavhengig av barnehagens vedtekter. Hovedbegrunnelsen er at ettersom kommunene har finansieringsansvaret for både kommunale og private barnehager, er det prinsipielt galt at private barnehager skal kunne ta opp barn uten rett da dette kan komme i konflikt med kommunens prioriteringer.

KS har ved flere anledninger tatt til orde for å fjerne retten som ikke-kommunale barnehager i dag har til å bestemme egen opptakskrets og egne opptakskriterier. Ettersom kommunene har finansieringsansvaret for både kommunale og private barnehager, har KS pekt på at det er prinsipielt galt at private barnehager skal kunne ta opp barn uten rett fremfor barn med rett til plass. Videre må det understrekes at dagens ordning i enkelte tilfeller kan komme i konflikt med kommunens prioriteringer, da det er kommunen - og ikke de private barnehagene - som i ethvert tilfelle vil ha ansvaret for å innfri den lovfestede retten til plass.