



Saksframlegg

Høringsuttalelse fra Molde kommune - NOU 2012:1 Til barnas beste - Ny lovgivning for barnehagene

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
59/12	Molde formannskap	24.04.2012

Saksprotokoll i Molde formannskap - 24.04.2012

Vedtak

Molde formannskap godkjenner høringsuttalelse til NOU 2012:1 Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene som beskrevet i saksutredningen.

Behandling

Rådmannens forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Rådmannens forslag til vedtak:

Molde formannskap godkjenner høringsuttalelse til NOU 2012:1 Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene som beskrevet i saksutredningen.

Saksopplysninger

1. BAKGRUNN

Barnehagesektoren har vært gjennom en enorm vekst og omstilling de siste årene. Sektoren er i dag en stor og viktig sektor hvor 270 000 barn i dag har en barnehageplass, omtrent likt fordelt på private og offentlige aktører. Barnehagen utgjør en stadig viktigere del av oppveksten for barn i Norge, og kunnskapen om barnehagens betydning for barn og samfunnet er økende. I juni 2010 oppnevnte Regjeringen et offentlig utvalg som skulle foreta en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å se om styringsverktøyet er godt nok tilpasset dagens og fremtidens barnehagesektor. Utvalget (Øie-utvalget) avga sin utredning 16. januar 2012 og forslaget ble sendt ut til høring til aktuelle instanser med høringsfrist 4. mai 2012.

Lenke til NOU 2012:1

<http://www.regjeringen.no/pages/36790766/PDFS/NOU201220120001000DDDPDFS.pdf>

1.1 Formål

Formålet er å sikre at regjeringens politikk blir gjennomført på barnehageområdet slik at man kan oppnå et likeverdig tjenestetilbud med høy kvalitet i alle barnehager, samtidig som det lokale handlingsrommet og hensynet til effektiv ressursbruk ivaretas.

1.2 Oppgaver/avgrensning for utvalget

Utvalget skulle foreta en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å se om styringsverktøyet er godt nok tilpasset dagens og framtidens barnehagesektor, jf St.meld. nr. 41 (2008-2009) Kvalitet i barnehagen.

Utvalget skulle med utgangspunkt i prinsippene for statlig styring av kommunesektoren vurdere gjeldende barnehagelov med forskrifter som styringsvirkemiddel for en rammefinansiert sektor og foreslå eventuelle nødvendige endringer i regelverket.

Utvalget skulle ikke vurdere:

- barnehagens formål (§ 1) og innhold (§ 2), herunder rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.
- innholdet i retten til barnehageplass (§ 12a)
- økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

1.3 Hovedlinjer i utvalgets forslag

For å sikre at styringsverktøyet er godt nok tilpasset dagens og fremtidens barnehagesektor, har utvalget utarbeidet et fullstendig forslag til ny barnehagelov. Utvalgets mandat angir tre aktuelle styringsvirkemidler: Lovbaserte, økonomiske og "myke" virkemidler. Utvalget har særlig konsentrert seg om lovbaserte virkemidler.

Utvalget foreslår en sterkere regulering på de områdene som fremstår som særlig kritiske for å sikre likeverdighet og høy kvalitet i sektoren. Utvalget har samtidig hatt et særlig fokus på å ivareta kommunenes frihet til å kunne utvikle gode tilbud med barnas og brukernes behov i fokus.

Utvalget foreslår at barnas rettigheter styrkes i fremtidig barnehagelov. I den forbindelse vises det spesielt til FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr 1 som sier at ved alle handlinger som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Utvalget foreslår at barna får en lovfestet rett til et godt fysisk og psykososialt miljø i barnehagen. Videre vil utvalget styrke foreldres rettigheter slik at de vil få bedre muligheter til å bidra til endring av forhold de ikke er fornøyde med.

Forskning viser at tilstrekkelig grunnbemanning, pedagogisk bemanning, areal ute og inne og størrelse på barnegruppene har betydelig innvirkning på kvaliteten i barnehagen. Et samlet utvalg har derfor foreslått å regulere disse faktorene på en tydeligere måte enn tidligere.

Utvalget ønsker å styrke systemet for tilsyn med barnehager og kommunen som barnehagemyndighet. Utvalgets flertall mener at fylkesmannen og kommunen fortsatt skal ha tilsyn med henholdsvis kommunen som lokal barnehagemyndighet og med barnehageeier. Mindretallet foreslår at det opprettes et eget statlig tilsyn uavhengig av de instanser som har myndighets- og veiledningsansvar.

Barnehageeier har ansvaret på kvaliteten på barnehagetilbudet og utvalget foreslår blant annet å lovfeste eiers ansvar for at barnehagen har riktig og nødvendig kompetanse og krav om forsvarlig system i den enkelte barnehage.

I forhold til barn med særskilte behov foreslås det at retten til spesialpedagogisk hjelp overføres fra opplæringslov til barnehagelov. Videre at kommunene skal være forpliktet til tilskuddsordninger for tiltak som ikke dekkes inn under retten til spesialpedagogisk hjelp.

1.4 Forslag til ny lov om barnehager inneholder følgende kapitler

- Kapittel 1: Barnehagens formål og innhold
Kapittel 2: Barns rettigheter
Kapittel 3: Foreldreråd og samarbeidsutvalg

- Kapittel 4: Barnehageeiers ansvar og oppgaver
Kapittel 5: Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver
Kapittel 6: Fylkesmannens ansvar og oppgaver
Kapittel 7: Bestemmelser om barnehagens personale mv.
Kapittel 8: Familiebarnehager
Kapittel 9: Spesialpedagogisk hjelp, tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne og tegnspråkopplæring
Kapittel 10: Forskjellige bestemmelser.
Kapittel 11: Ikrafttredelse og endringer i andre lover.

2. MOLDE KOMMUNES HØRINGSUTTALELSE

Endringer i sektoren gjør at det er stort behov for ny lovgivning for barnehager. Barnehagelovutvalget har gitt en omfattende utredning som gir mye god informasjon om sektoren både i et historisk, nåtidig og fremtidig perspektiv. Utvalget har vært opptatt av å balansere forholdet mellom kommunenes og eierens handlemfrihet i forhold til barn og foreldres behov for rettigheter. Molde kommune mener det er behov for tydeligere lovregulering innenfor barnehagesektoren, men mener at lovreguleringen i forslaget blir for detaljert. Kommunen mener det er behov for lovregulering på enkelte kritiske faktorer for å sikre høy kvalitet og likeverdighet. Kommunen mener viktige rettigheter i stor grad sikres gjennom lovforslagets § 1 Formål, § 3 Barnehagens innhold, § 5 Hensynet til barnets beste, § 7 Barns rett til medvirking, § 8 Rett til godt fysisk og psykososialt miljø, samt Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (forskrift). Kommunen mener at ved å sikre kompetanse, tydelig ansvarsfordeling og gode kvalitetssystem på alle nivå, samt sikre økonomiske og administrative ressurser vil sektoren være godt tjent med at vurderinger og beslutninger tas på lokalt nivå. Utvalget har levert en utredning som er svært ambisiøs, og kommunen stiller seg spørrende til hvorvidt ulike konsekvenser lar seg gjennomføre innenfor realistiske rammer. Dette gjelder ikke minst økonomiske konsekvenser og realiteten i forhold til å sikre tilstrekkelig tilgang på fagkompetanse; både innenfor fagarbeidere og høgskoleutdannede.

Molde kommune vil spesifikt kommentere følgende punkt:

2.1 Kapittel II. Barns rettigheter.

§5 Hensynet til barnets beste

Ved anvendelse av bestemmelsene i denne loven skal det legges avgjørende vekt på barnets beste. Hensynet til barnets beste lovfestes og er en oppfølging av Norges folkerettslige forpliktelser.

Molde kommune støtter utvalgets forslag.

§6 Barns rett til plass i barnehage

Retten til barnehageplass til barn vil fortsatt være forbeholdt barn som fyller ett år innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass. Det medfører at barn som er født fra 1. september ikke har rett til barnehageplass før ved nesten fylte 2 år. Utvalget mener at denne retten bør styrkes på sikt.

Molde kommune ser det som viktig at kommunen kan tilby barnehageplasser utover dagens rettigheter. Dette for å ivareta barn og foreldres behov for et godt barnehagetilbud, samt for å bidra til positiv utvikling i regionen. Ikke minst gjelder dette studie- og arbeidsmarkedet både for private og offentlige virksomheter. En eventuell utvidelse av retten må kompenseres i forhold til administrative og økonomiske konsekvenser.

§8 Rett til godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø

Retten skal sikre barnehagebarn et mist like godt miljø som elever og arbeidstakere.

Molde kommune mener alle barn, uansett alder, skal sikres like rettigheter og støtter forslaget utvalg.

2.2 Kapittel IV. Barnehageeiers ansvar og oppgaver.

§ 14 Barnehageeiers ansvar

Barnehageeier skal drive barnehage i samsvar med gjeldende lov og regelverk.

Molde kommune mener det må være samsvar mellom eiers ansvar og kommunens ansvar for å sikre kommunens innbyggere de rettigheter som loven for øvrig fastsetter. Dette gjelder blant annet pkt c. opptakskriterier, pkt f. godkjent leke- og oppholdsareal og pkt. g barnehagens arealutnyttelse. Det er en stor utfordring for kommunen å planlegge volum på barnehagetjenesten og sikre barn rett til plass jf § 6 Barns rett til plass i barnehage, når kommunen ikke har styringsmuligheter på opptakskriterier, opptakskrets og arealutnyttelse. Kommunen har ansvaret for å innfri retten til barnehageplass. Ettersom kommunen også har finansieringsansvaret for både kommunale og private barnehager, mener kommunen at det er prinsipielt galt at private barnehager skal kunne ta opp barn uten rett til plass fremfor barn med rett.

§ 16 Krav til forsvarlig system for barnehageeier

Barnehageeier skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt.

Molde kommune mener det er viktig at det innføres krav til et forsvarlig system for barnehageeier. Dette for å ivareta lover og regler på lik linje som kravet som allerede stilles til skoleeiere. Presiseringer av barnehageeiers ansvar bidrar til å tydeliggjøre forholdet mellom kommunen som barnehageeier og som lokal barnehagemyndighet. Kommunen mener den vil bidra til forenkling i tilsynsarbeidet.

2.3 Kapittel V. Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver.

§ 17 Kommunen er lokal barnehagemyndighet

Kommunen skal gjennom aktiv veiledning, godkjenning og tilsyn påse at barnehagene i kommunen drives i tråd med de krav som settes i barnehageloven med tilhørende forskrifter. Lovforslaget presiserer at kommunen skal ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået.

Temaet er blitt drøftet grundig i utvalget og utvalget er delt i synet på hvor denne myndigheten skal plasseres. Kommunens rolle som eier og myndighet er en utfordring, ikke minst i en sektor med stor privat drift. Ut fra dagens kommunestruktur og de oppgaver som kommunen er tillagt som barnehagemyndighet, vurderer utvalget det mest hensiktsmessig at ansvaret fortsatt skal ligge i kommunene. Gjennom tydeliggjøring i lovverket på flere punkt, mener utvalget at de ulike rollene bedre skal kunne vurderes atskilt.

Av hensyn til god oppgaveløsning i kommunene og legitimitet forbundet med avgjørelser kommunen fatter som barnehagemyndighet, anbefaler utvalget at kommunen i sin interne organisering er tydelig på hvordan de ulike rollene ivaretas.

Molde kommune ser at det er ulike argumenter og utfordringer for kommunene i utøvelsen av myndighetsrollen.

Et regionalt eller statlig tilsynsorgan vil ikke ha samme lokalkunnskap som et kommunalt tilsyn. Tett oppfølging og stedlige tilsyn vanskeliggjøres. Sektoren har allerede utfordringer med å sikre tilstrekkelig førskolelærerkompetanse. Det er viktig at denne kompetansen er nær brukeren. Oppbygging av en stor statlig tilsynsetat og tilsvarende nedbygging av

tilsynsansvaret i kommunene vil kunne innebære svekking av generell kompetanse på barnehage på kommune- og barnehagenivå. Det er svært viktig at kommunen i sin organisering og utøvelse av myndighet er tydelig og bevisst de ulike rollene og opptrer med habilitet.

Molde kommune støtter utvalgets forslag.

§ 20 Kommunens plikt til å tilby plass i barnehage

Kommunens plikt til å tilby plass i barnehage må sees i sammenheng med § 6 Barns rett til plass og § 14 Barnehageeiers ansvar.

Kommunesektorens organisasjon (KS) har kommentert at det er merkelig at ikke-kommunale barnehager etter dagens regelverk kan ta opp barn etter egne vedtekter uten å måtte ta hensyn til lovens bestemmelser om rett til plass.

Molde kommune deler KS sitt syn, da denne fortolkningen av regelverket vanskeliggjør kommunens ansvar for å skaffe til veie nok barnehageplasser. Det vises for øvrig til kommentarer til § 14.

§ 23 Foreldrebetaling

Utvalget er delt i synet på hvorvidt barnehager på lengre sikt bør være gratis.

Molde kommune støtter mindretallet som mener det er andre tiltak som må være sikret før foreldrebetalingen reduseres. Kommunen mener det er urealistisk å tro at samfunnet vil være i stand til å øke sine bevilgninger til sektoren i et så stort omfang at det sikrer gratis barnehage. Det tilrås heller at de midler som tilføres sektoren brukes til å forbedre barnehagetilbudet. Det er viktig for kommunesektoren å sikre handlingsrom i sine frie inntekter for å kunne ivareta de ulike oppgaver innen alle sektorer som kommunen skal ivareta.

§ 25 Samarbeid om barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon

Lovforslaget pålegger kommunen å utarbeide rutiner for samarbeid og kunnskapsutveksling mellom barnehage, barnevern, helsestasjon, pedagogisk psykologisk tjeneste og andre instanser som er relevante for å bidra til barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon. Tverrfaglighet og helhetlig tenkning bør derfor stå sentralt i dette samarbeidet.

Molde kommune støtter utvalgets forslag.

§ 26 Krav til forsvarlig system for kommunen som barnehagemyndighet

Kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt.

Molde kommune støtter utvalgets forslag og mener loven vil bidra til å tydeliggjøre kommunens rolle som barnehagemyndighet ytterligere.

2.3 Kapittel VII. Bestemmelser om barnehagens personale mv.

§ 31 Styrer

§ 32 Barnehagens grunnbemanning

En av de aller største endringene i forslaget til ny barnehagelov, er under kapittelet som omhandler bemanning. Kompetansekravet til styrer er utdanning som førskolelærer eller annen høgskole- eller universitetsutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse. Forskning viser at tilstrekkelig grunnbemanning, pedagogisk bemanning, areal ute og inne og størrelser på barnegruppene har betydelig innvirkning på kvaliteten i barnehagen. En stabil og hensiktsmessig regulering av disse strukturelle faktorene vil derfor gi et godt grunnlag for å sikre likeverdighet og høy kvalitet i barnehagene. Et samlet utvalg har derfor foreslått å regulere disse faktorene på en tydeligere måte enn tidligere. Med hensyn til det nærmere

innholdet i enkelte av bestemmelsene har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall.

I utvalgets forslag om grunnbemanning vises det til studier om hvor viktig sammenhengen er mellom antall barn per voksne og småbarns utvikling når det gjelder trygghet og sosial kompetanse. Videre skriver utvalget i sin utredning at personalets kompetanse er den viktigste kvalitetsfaktoren i barnehagen. Denne kompetansen er også en nøkkelfaktor for barn som av ulike årsaker har spesielle behov. En styrking av pedagogtettheten vil forsterke behovet for førskolelærere ytterligere.

En detaljert statlig regulering av grunnbemanning personaltetthet og kvalitet til arealnorm vil kunne styrke det likeverdige tilbudet i barnehagen. En presisering av når barn kan regnes som over 3 år kan være hensiktsmessig, da dette har betydning i forhold til tolkning av øvrig regelverk.

Kommunen ser imidlertid som KS også påpeker, at disse reguleringene svekker kommunens muligheter til å benytte de midler og personalressurser de faktisk har på en måte som er best tilpasset lokale forhold. Sektoren har allerede store utfordringer med å sikre tilstrekkelig fagkompetanse. Lovendringen vil føre til ytterligere utfordringer til å utdanne nok pedagoger, nok fagarbeidere, til å sikre rekruttering i alle deler av landet og sikre kommuner og eiere tilstrekkelig ressurser for å innfri lovens krav.

Molde kommune mener det er svært viktig å styrke fagkompetanse i barnehagesektoren. Etter kommunens mening må barnehageeier ha nødvendig fleksibilitet til å kunne ta beslutninger om barnehagens interne organisering. En så detaljert bemanningsnøkkel for utdanning, barnetall mv som utvalget tilrår, mener kommunen vil være lite tjenelig for å møte de utfordringer man står overfor. Det vil imidlertid være sentralt at barnehageeier sikrer lovens krav om tilstrekkelig pedagogisk kompetanse til at barnehagen kan drives til beste for barn og foreldre og i tråd med lov og rammeplan.

Kommunen mener at det kan være en styrke for sektoren å ha mulighet til å inkludere pedagoger med annen utdanningsbakgrunn enn førskolelærere i barnehagens pedagogiske bemanning, både i rekrutteringssammenheng og av hensyn til å sette sammen et personale med bred faglig kompetanse.

Kommunen mener videre at det bør være adgang til å samordne styrerressursen i barnehager der det er hensiktsmessig.

Med bakgrunn i stor mangel på førskolelærere, mener kommunen dagens dispensasjonsadgang fra normen om pedagogisk bemanning og fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder bør beholdes inntil videre.

Det vil være et felles ansvar for alle aktører i barnehagesektoren å styrke kapasitet og kvalitet. Kommunen mener 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 sees i sammenheng med andre tjenesteområder i kommunesektoren.

2.5 Kapittel IX. Spesialpedagogisk hjelp, tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne og tegnspråkopplæring.

§40 Rett til spesialpedagogisk hjelp

Utvalget forslår å overføre § 5-7 i opplæringsloven til barnehageloven.

Ved denne endringer gis det i regelverket muligheter for å se retten til det enkelte barnet i en helhetlig sammenheng. Retten omfatter, som i dag, også barn uten barnehageplass.

Molde kommune støtter utvalgets forslag, og mener det er betimelig at denne retten nå knyttes opp mot barnehagelovgivningen. Forskning og erfaring underbygger i stadig tydeligere grad

viktigheten av tidlig innsats. I dette arbeidet er barnehagen som arena helt sentral og tiltak også for barn med særskilte behov hører naturlig til barnehagelovgivningen.

3. VURDERING AV ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Som beskrevet i utredningen i kapittel 22 Økonomiske og administrative konsekvenser, vil flere av utvalgets forslag innebære betydelige økonomiske og administrative konsekvenser. Utvalget peker på at et godt barnehagetilbud har bredere samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Forskning underbygger at et godt barnehagetilbud kan ha positive langtidsvirkninger for den enkelte og for samfunnet. I et folkehelseperspektiv er det også viktig med kvalitativt gode tjenester til kommunens innbyggere.

Etter utvalgets vurdering er det sentralt at kommunene gis tilstrekkelige økonomiske rammer for å kunne utføre sine lovpålagte oppgaver på en fullt ut tilfredsstillende måte.

Molde kommune mener forslaget vil få meget store økonomiske konsekvenser for kommunesektoren, og kommunenes rom for lokalt skjønn reduseres. Utredningen i sin nåværende form gir kommunene for liten lokal handlefrihet til å møte utfordringene med lokale løsninger. Det er et hovedanliggende å tydeliggjøre at kommunene, både som barnehageeier og tilsynsmyndighet, er tjent med å ha et lovverk som er godt tilpasset dagens virkelighet på barnehageområdet og de antatte behovene i tiden som kommer. Kommunen mener det er behov for endringer i dagens lovverk for barnehagesektoren. I forhold til NOU 2012:1 Til barnas beste, vil en kombinasjon av større lokal handlefrihet og mindre detaljert nasjonal styring være til innbyggernes beste.

Arne Sverre Dahl
Rådmann

Eirik Heggemsnes
Kommunalsjef