

OPPEGÅRD KOMMUNE**SÆRUTSKRIFT**

Utvalg	Møtedato	Saksnr.
Utvalg for kultur og oppvekst	08.05.2012	18/12
Formannskapet	09.05.2012	43/12

Saksbehandler: Trine Løvsjø	Arkiv: A10 &13	12/417
-----------------------------	----------------	--------

HØRING AV NOU 2012: 1 TIL BARNAS BESTE - NY LOVGIVNING FOR BARNEHAGENE

Trykte vedlegg:

1. Høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet av 06.02.2012.
2. 3 kapitler i NOU 2012: 1 Til barnas beste – ny lovgiving for barnehagene
 - Kapitel 1 Innledning/ sammendrag
 - Kapitel 23 Merkander til ny lov
 - Kapitel 24 Forslag til ny lov om barnehager
3. Gjeldende barnehagelov

Høringsdokumentet NOU 2012: 1 Til barnas beste – ny lovgiving for barnehagene finnes på <http://www.regjeringen.no/pages/36790766/PDFS/NOU201220120001000DDDPDFS.pdf>

Formannskapets behandling 09.05.2012:

Møteprotokollen fra UKOs behandling av saken ble lagt fram i møtet.

Repr. Vaadal (H) tok opp vedtaket fra UKO:

pkt 2 G i Rådmannens innstilling flyttes til nytt pkt 3.

Repr. Bellingmo (Ap) tok opp Ap og SVs forslag fra UKO:

pkt 3B flyttes til punkt 2

Fellesforslag fra formannskapet:

pkt. 3e strykes

pkt. 2m stryk siste del av setningen... *dog med enkelte unntak omtalt i pkt. 3e.*

Dette skal erstattes med ”for barn som trenger dette ”

Nytt pkt 1e:

Barnehageeiere bør i hovedsak ansette førskolelærere som pedagogiske ledere. Dersom det i lov legges opp til økt pedagogtetthet, kan det ved behov ansettes fagpersonell med annen relevant høyskoleutdanning

Votering:

Innstillingens pkt 1 a-d enstemmig vedtatt

Nytt pkt 1e enstemmig vedtatt

Innstillingens pkt 2 a-f enstemmig vedtatt

Innstillingens pkt 2 g fikk 3 stemmer og falt (Ap, SV)

Vaadals forslag til pkt. 2 g er vedtatt med 6 stemmer (H, V) mot tre

Innstillingens pkt 2 h – l enstemmig vedtatt

Ved alternativ votering mellom rådmannens innstilling til pkt 2 m og formannskapet fellesforslag, ble fellesforslaget enstemmig vedtatt

Innstillingens pkt 3a enstemmig vedtatt

AP og SVs forslag til 3b fikk 3 stemmer og falt (Ap, SV)

Innstillingens pkt 3b er vedtatt med 6 stemmer (H, V)

Innstillingens pkt. 3 c og d enstemmig vedtatt

Formannskapet fellesforslag om å stryke 3e ble enstemmig vedtatt

Etter dette lyder Formannskapet vedtak slik:

1. Opepgård kommune har følgende generelle kommentarer til forslag til ny barnehagelov:

- a. Det er positivt at barns rettigheter er styrket.
- b. Det er positivt at barnefaglig kompetanse i barnehagesektoren er vektlagt og styrkes.
- c. Forslag til ny barnehagelov i sin helhet er meget kostnadskrevenende. Det må være en forutsetning at kommunene får økte rammer til iverksettelse av de foreslåtte tiltak.
- d. Forslaget inneholder mange detaljreguleringer og kommunenes styringsrett ser ut til å være svekket.
- e. Barnehageeiere bør i hovedsak ansette førskolelærere som pedagogiske ledere. Dersom det i lov legges opp til økt pedagogtetthet, kan det ved behov ansettes fagpersonell med annen relevant høyskoleutdanning.

2. Opepgård kommune gir sin tilslutning til følgende forslag i ny barnehagelov:

- a. At barns rettigheter styrkes ved at det skal tas hensyn til barnets beste, jf § 5.
- b. At det innføres bestemmelser som regulerer det fysiske og psykososiale miljøet i barnehagen, jf §§ 8,9 og 10, dog med enkelte unntak omtalt i pkt. 3a.
- c. At barnehageeiers plikter å ha et system som ivaretar personalets mulighet for kompetanseutvikling, jf § 14.
- d. At barnehageeier skal ha et system som sikrer at barnehagen drives etter gjeldende lover og regler, jf § 16.
- e. At kommunen som lokal barnehagemyndighet skal ha barnehagefaglig kompetanse, jf § 17.
- f. At ved godkjenning av barnehager skal det vurderes om eier eller andre med innflytelse, er egnet til å drifte barnehagen, jf § 19
- g. At kommunen pålegges å utarbeide rutiner for samarbeid og kunnskapsutveksling mellom barnehage, barnevern, pedagogisk – psykologisk tjeneste og andre relevante institusjoner, jf § 25.
- h. At kommunen som barnehagemyndighet skal ha et forsvarlig system for å sikre at myndighetsoppgavene utføres etter gjeldende lover og regler, jf § 26.
- i. At kommunens tilsynsansvar videreføres, og at flere virkemidler innføres om barnehagen ikke følger gjeldende lover og regler, § 27.
- j. At politiattesten blir mer omfattende, jf § 35.
- k. At kvaliteten i familiebarnehagene styrkes, jf §§ 37, 38 og 39, dog med enkelte unntak omtalt i pkt. 3d.
- l. At barns rettigheter i forbindelse med rett til spesialpedagogisk hjelp overføres til barnehageloven, jf §§ 40 – 50, for barn som trenger dette.

3. Oppegård kommune gir ikke tilslutning til følgende i forslag til ny barnehagelov:

- a. At dersom foreldre, foreldreråd eller samarbeidsutvalg krever tiltak i forbindelse med barns eller barnehagens fysiske og psykososiale miljø, skal dette behandles etter forvaltningslovens bestemmelser, jf §§ 9 og 10.
- b. At det skal tallfestes et bestemt forholdstall mellom antall barn og voksne og mellom antall barn og pedagoger eller at det skal tallfestes andel ansatte med spesifikk utdanning, § 32.
- c. At den enkelte barnegruppe i barnehagen skal detaljreguleres slik det legges opp til i § 33.
- d. At antall barn under 3 år i et familiebarnehagehjem maksimalt kan være tre og at dette ikke gir anledning til å ha dobbel gruppe, jf 37 annet ledd.
- e. At eiers mulighet til å sette oppholdsbetaling høyere enn maksimalpris fastsatt av Stortinget, begrenses, jf § 23.

Utvalg for kultur og oppveksts behandling 08.05.2012:

Høyre fremmet forslag om at pkt 2 G i Rådmannens innstilling flyttes til nytt pkt 3 F.

Høyre og KrF fremmet forslag om nytt pkt 1 E:

Barnehageeiere bør gis muligheter for å benytte fagpersonell med annen relevant 3-årig høyskoleutdanning i tillegg til fagpersonell med førskoleutdannelse dersom det i lov legges opp til økt pedagogtetthet.

Ap og SV fremmet forslag om at pkt 3B flyttes til punkt 2 N.

Votering:

Innstillingens pkt 1 A-D enstemmig vedtatt.

Høyres forslag til nytt pkt 1 E ble vedtatt med 6 stemmer (H/KrF) mot 3 stemmer (Ap/SV).

Innstillingens pkt 2 A-F enstemmig vedtatt.

Innstillingens pkt 2 G falt med 6 stemmer (H/KrF) mot 3 stemmer (Ap/SV).

Innstillingen pkt 2 H-M enstemmig vedtatt.

Ap og SVs forslag om at pkt 3B flyttes til punkt 2 N fikk 3 stemmer (Ap/SV) og falt mot 6 stemmer (H/KrF) avgitt for Rådmannens innstilling.

Innstillingen pkt 3A enstemmig vedtatt.

Innstillingens pkt 3C-E enstemmig vedtatt.

Høyres forslag om pkt 2 G i Rådmannens innstilling flyttes til nytt pkt 3 F ble vedtatt med 6 stemmer (H/KrF) mot 3 stemmer (Ap/SV).

Etter dette lyder Utvalg for kultur og oppveksts vedtak slik:

1. Oppegård kommune har følgende generelle kommentarer til forslag til ny barnehagelov:
 - a. Det er positivt at barns rettigheter er styrket.
 - b. Det er positivt at barnefaglig kompetanse i barnehagesektoren er vektlagt og styrkes.
 - c. Forslag til ny barnehagelov i sin helhet er meget kostnadskrevende. Det må være en forutsetning at kommunene får økte rammer til iverksettelse av de foreslåtte tiltak.
 - d. Forslaget inneholder mange detaljreguleringer og kommunenes styringsrett ser ut til å være svekket.

- e. Barnehageeiere bør gis muligheter for å benytte fagpersonell med annen relevant 3-årig høyskoleutdanning i tillegg til fagpersonell med førskoleutdannelse dersom det i lov legges opp til økt pedagogtetthet.

2. Oppegård kommune gir sin tilslutning til følgende forslag i ny barnehagelov:

- a. At barns rettigheter styrkes ved at det skal tas hensyn til barnets beste, jf § 5.
- b. At det innføres bestemmelser som regulerer det fysiske og psykososiale miljøet i barnehagen, jf §§ 8,9 og 10, dog med enkelte unntak omtalt i pkt. 3a.
- c. At barnehageeiers plikter å ha et system som ivaretar personalets mulighet for kompetanseutvikling, jf § 14.
- d. At barnehageeier skal ha et system som sikrer at barnehagen drives etter gjeldende lover og regler, jf § 16.
- e. At kommunen som lokal barnehagemyndighet skal ha barnehagefaglig kompetanse, jf § 17.
- f. At ved godkjenning av barnehager skal det vurderes om eier eller andre med innflytelse, er egnet til å drifte barnehagen, jf § 19
- g. At kommunen pålegges å utarbeide rutiner for samarbeid og kunnskapsutveksling mellom barnehage, barnevern, pedagogisk – psykologisk tjeneste og andre relevante institusjoner, jf § 25.
- h. At kommunen som barnehagemyndighet skal ha et forsvarlig system for å sikre at myndighetsoppgavene utføres etter gjeldende lover og regler, jf § 26.
- i. At kommunens tilsynsansvar videreføres, og at flere virkemidler innføres om barnehagen ikke følger gjeldende lover og regler, § 27.
- j. At politiattesten blir mer omfattende, jf § 35.
- k. At kvaliteten i familiebarnehagene styrkes, jf §§ 37, 38 og 39, dog med enkelte unntak omtalt i pkt. 3d.
- l. At barns rettigheter i forbindelse med rett til spesialpedagogisk hjelp overføres til barnehageloven, jf §§ 40 – 50, dog med enkelte unntak omtalt i pkt. 3e.

3. Oppegård kommune gir ikke tilslutning til følgende i forslag til ny barnehagelov:

- a. At dersom foreldre, foreldreråd eller samarbeidsutvalg krever tiltak i forbindelse med barns eller barnehagens fysiske og psykososiale miljø, skal dette behandles etter forvaltningslovens bestemmelser, jf §§ 9 og 10.
- b. At det skal tallfestes et bestemt forholdstall mellom antall barn og voksne og mellom antall barn og pedagoger eller at det skal tallfestes andel ansatte med spesifikk utdanning, § 32.
- c. At den enkelte barnegruppe i barnehagen skal detaljreguleres slik det legges opp til i § 33.
- d. At antall barn under 3 år i et familiebarnehagehjem maksimalt kan være tre og at dette ikke gir anledning til å ha dobbel gruppe, jf 37 annet ledd.
- e. At kommunen skal sørge for spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring i barnehagen for alle barn, jf teksten i § 41 første ledd.
- f. At eiers mulighet til å sette oppholdsbetaling høyere enn maksimalpris fastsatt av Stortinget, begrenses, jf § 23.

Under henvisning til nedenstående fremmer rådmannen slik

INNSTILLING:

1. Oppegård kommune har følgende generelle kommentarer til forslag til ny barnehagelov:
 - a. Det er positivt at barns rettigheter er styrket.
 - b. Det er positivt at barnefaglig kompetanse i barnehagesektoren er vektlagt og styrkes.
 - c. Forslag til ny barnehagelov i sin helhet er meget kostnadskrevende. Det må være en forutsetning at kommunene får økte rammer til iverksettelse av de foreslåtte tiltak.
 - d. Forslaget inneholder mange detaljreguleringer og kommunenes styringsrett ser ut til å være svekket.

2. Oppegård kommune gir sin tilslutning til følgende forslag i ny barnehagelov:
 - a. At barns rettigheter styrkes ved at det skal tas hensyn til barnets beste, jf § 5.
 - b. At det innføres bestemmelser som regulerer det fysiske og psykososiale miljøet i barnehagen, jf §§ 8,9 og 10, dog med enkelte unntak omtalt i pkt. 3a.
 - c. At barnehageeiers plikter å ha et system som ivaretar personalets mulighet for kompetanseutvikling, jf § 14.
 - d. At barnehageeier skal ha et system som sikrer at barnehagen drives etter gjeldende lover og regler, jf § 16.
 - e. At kommunen som lokal barnehagemyndighet skal ha barnehagefaglig kompetanse, jf § 17.
 - f. At ved godkjenning av barnehager skal det vurderes om eier eller andre med innflytelse, er egnet til å drifte barnehagen, jf § 19
 - g. At eiers mulighet til å sette oppholdsbetaling høyere enn maksimalpris fastsatt av Stortinget, begrenses, jf § 23.
 - h. At kommunen pålegges å utarbeide rutiner for samarbeid og kunnskapsutveksling mellom barnehage, barnevern, pedagogisk – psykologisk tjeneste og andre relevante institusjoner, jf § 25.
 - i. At kommunen som barnehagemyndighet skal ha et forsvarlig system for å sikre at myndighetsoppgavene utføres etter gjeldende lover og regler, jf § 26.
 - j. At kommunens tilsynsansvar videreføres, og at flere virkemidler innføres om barnehagen ikke følger gjeldende lover og regler, § 27.
 - k. At politiattesten blir mer omfattende, jf § 35.
 - l. At kvaliteten i familiebarnehagene styrkes, jf §§ 37, 38 og 39, dog med enkelte unntak omtalt i pkt. 3d.
 - m. At barns rettigheter i forbindelse med rett til spesialpedagogisk hjelp overføres til barnehageloven, jf §§ 40 – 50, dog med enkelte unntak omtalt i pkt. 3e.

3. Oppegård kommune gir ikke tilslutning til følgende i forslag til ny barnehagelov:
 - a. At dersom foreldre, foreldreråd eller samarbeidsutvalg krever tiltak i forbindelse med barns eller barnehagens fysiske og psykososiale miljø, skal dette behandles etter forvaltningslovens bestemmelser, jf §§ 9 og 10.
 - b. At det skal tallfestes et bestemt forholdstall mellom antall barn og voksne og mellom antall barn og pedagoger eller at det skal tallfestes andel ansatte med spesifikk utdanning, § 32.
 - c. At den enkelte barnegruppe i barnehagen skal detaljreguleres slik det legges opp

til i § 33.

- d At antall barn under 3 år i et familiebarnehagehjem maksimalt kan være tre og at dette ikke gir anledning til å ha dobbel gruppe, jf 37 annet ledd.
- e. At kommunen skal sørge for spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring i barnehagen for alle barn, jf teksten i § 41 første ledd.

SAKSUTREDNING:

Sakens foranledning

Utvalget som har avgitt utredningen om styring av barnehagesektoren (barnehageutvalget) ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 25.06.2010 for å foreta en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å se om styringsverktøyet er godt nok tilpasset dagens og framtidens barnehagesektor. Utvalget avga sin innstilling NOU 2012:1 ”Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene” 16.01.2012.

Kunnskapsdepartementet (KD) sendte ut høringsbrev 06.02.2012, hvor KD ber om høringsuttalelser innen 04.05.2012.

Kommunens hørings svar er utarbeidet administrativt da det ikke har vært tid til å ha en omfattende høringsprosess.

Innledning

Barnehagesektoren reguleres i dag først og fremst av Lov av 17.juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven). I tillegg er det gitt 13 forskrifter til nåværende lov. Sektoren har i løpet av kort tid gjennomgått omfattende forandringer, både når det gjelder struktur og omfang. Barnehagen utgjør en stadig viktigere del av oppveksten for barn i Norge, og kunnskapen og bevisstheten om barnehagens betydning for barn og samfunnet er økende.

Regjeringen har som mål å få til et likeverdig tjenestetilbud med høy kvalitet i alle barnehager. Per i dag er det stor variasjon i barnehagetilbudet landet sett under ett. Regjeringen så derfor behov for en gjennomgang av hvordan regelverket kan utformes for å sikre tilstrekkelig nasjonal styring med kvaliteten i barnehagene i en rammefinansiert sektor.

Barnehageutvalget har i NOU 2012:1 foretatt en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter, for å vurdere om regelverket som styringsverktøy er godt nok tilpasset dagens og fremtidens barnehagesektor. Utvalget skulle ikke vurdere:

- barnehagens formål § 1 og innhold § 2, herunder rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. – ikrafttredelse 01.08.10
- innholdet i retten til barnehageplass (§ 12a) – ikrafttredelse 01.01.09
- økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Det er utvalgets vurdering at endringene i sektoren de siste årene har skapt behov for en grundig gjennomgang av regelverket. Utvalget har fulgt opp sine vurderinger med et forslag til ny barnehagelov, ikke endringer i nåværende lov. Gjeldende barnehagelov har mange skjønsmessige bestemmelser. Det er gitt få rettigheter, og mange viktige bestemmelser er regulert i forskrifter. I forslag til ny barnehagelov foreslås det at rammeplanen videreføres som egen forskrift i tillegg til en samlet forskrift til loven. 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 har lagt særlig vekt på hensynet til barnas beste.

Høringsuttalelse fra Oppedgård kommune

NOU 2012:1 Til barnas beste, er et svært omfattende og interessant dokument som i seg selv inviterer til refleksjon, fordypning og drøfting. Oppedgård kommune ser utredningen som et viktig barnehagepolitisk dokument.

Generelle kommentater:

- Oppedgård kommune merker seg at barns rettigheter er styrket i forslag til ny barnehagelov.
- Spesialpedagogisk hjelp er flyttet fra opplæringsloven til barnehageloven. Lovverket får en større helhet, og Oppedgård kommune stiller seg positive til forslaget.
- Oppedgård kommune ser det som en forutsetning for å sikre intensjonene i forslagene til ny barnehagelov, at kommunene får økte rammer til iverksettelse av foreslåtte tiltak. Flere av tiltakene er kostnadskrevenne.

I høringsuttalelsen er det valgt å kommentere spesielt på utvalgte områder (bestemmelser/ paragrafer) som er nye eller som er vesentlig endret i forhold til gjeldende barnehagelov.

Kapitel II Barnas rettigheter

§ 5 Hensynet til barnas beste

Bestemmelsen er ny og er en oppfølging av Norges folkerettslige forpliktelser. Ved anvendelse av alle bestemmelsene i loven skal barnas helse, utvikling, trygghet og omsorg sikres og fremmes. Gjennom planlegging, bygging, tilrettelegging og drift av barnehagen skal barnas beste ivaretas.

Rådmannens kommentar: Ved dette forslaget fastslås det at barnet skal stå i sentrum i barnehagens virksomhet og at det er barnas behov og interesser som skal ivaretas. Rådmanenn foreslår at Oppedgård kommune slutter seg til forslaget.

§ 8 Rett til et godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø

§ 9 Det fysiske miljøet

§ 10 Det psykososiale miljøet

Det gis i dag ingen konkret rettslig plikt i medhold av barnehageloven om å ha et godt barnehagemiljø. Barnehagebarn har dermed heller ikke rettskrav på et godt barnehagemiljø etter barnehageloven. De tre overnevnte bestemmelsene er nye.

§ 8 er ny og gir alle barn retten til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og barnas leke-, omsorgs- og læringsmiljø. Det skal tas hensyn til det enkelte barn, barnegruppen og det samlede barnemiljøet. Retten skal oppfylles uavhengig av barnehagens økonomiske situasjon og det kan ikke gjøres unntak. Ansatte pålegges plikt til å varsle foreldrene hvis det avdekkes forhold som kan ha negativ virkning for barnas fysiske og psykiske helse. Departementet gis hjemmel for å fastsette forskrift.

Kravene i §§ 9 og 10 er tidligere omtalt i forskrift om miljøretta helsevern i barnehager og skoler. § 9 beskriver kravene til det fysiske miljøet ute og inne. § 10 pålegger barnehagen å arbeide systematisk for å fremme et godt psykososialt miljø. Dersom en ansatt får kunnskap eller mistanke om at barn blir utsatt for krenkende ord eller handlinger, skal vedkommende

snarest undersøke saken og varsle styrer. Foreldre, foreldrerådet og samarbeidsutvalget kan kreve tiltak for å rette mangler. Barnehagen skal da behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.

Rådmannens kommentar: Barnehagebarn bør ha rett til et godt fysisk og psykososialt miljø i sin barnehagehverdag. Bestemmelsene klargjør ansattes plikter om undersøkelse og varsling og foreldrenes muligheter til å få saker prøvet. Forslaget i tredje ledd i §§ 9 og 10: ” *Dersom foreldrene, foreldrerådet og samarbeidsutvalget krever tiltak for å rette på mangler ved det fysiske/ psykososiale miljøet, skal barnehagen behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.* ” Om retten til å kreve tiltak, gir bedre barnehager, er usikkert. Alle henvendelser og innspill fra foreldrene, foreldrerådet og samarbeidsutvalget skal behandles seriøst. Om barnehagen/ eier ikke følger lovverket, er kommunen tilsynsmyndighet og kan fatte vedtak om retting eller stenging, der hvor loven ikke følges. Barnehagen er i utgangspunktet ingen juridisk enhet og fatter ikke enkeltvedtak på noen områder. Det er uklart hvem som her er *barnehagen* i denne forbindelse. Dersom det med forslag til lovtekst menes eier, så bør dette presiseres. Det er grunn til å tro at forslaget om ” *rett til å kreve ...* ” vil gi mye og uhensiktsmessig saksbehandling.

Det foreslås at Oppegård kommune støtter utvalgets forslag om å innføre bestemmelser som regulerer det fysiske og psykososiale miljøet i barnehagen med unntak av tredje ledd i § 9 og tredje ledd i § 10.

Kapitel IV Barnehageeiers ansvar og oppgaver

§ 14 Barnehageeiers ansvar

I denne paragrafen, som erstatter § 7 i gjeldende lov, er det foreslått tilføyd i siste ledd at barnehageeier skal ha et forpliktende system som gir personalet i barnehagen mulighet til å utvikle og vedlikeholde faglig og pedagogisk kompetanse.

Rådmannes kommentar: Nyere forskning viser at pedagogisk kompetanse er den viktigste kvalitetsfaktoren i barnehagen. Dette er viktige presiseringer og understreker betydningen av eiers ansvar for utvikling og vedlikehold av faglig og pedagogisk kompetanse. Med bakgrunn i endringsforslaget kan kommunen som tilsynsmyndighet stille krav også til ikke-kommunale eiere om forpliktende system for utvikling og vedlikehold av faglig og pedagogisk kompetanse. Det foreslås at forslaget støttes.

§ 16 Krav til forsvarlig system for barnehageeier

Bestemmelsen er ny og presiserer barnehageeiers ansvar for at loven oppfylles og det stilles krav om at eier skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt. Departementet kan gi forskrift.

Rådmannens kommentar: Systemet vil innebære en kvalitetssikring av virksomheten, også i kommunens egne barnehager. I tillegg vil kravet bidra positivt i utøvelsen av kommunens myndighetsoppgaver som tilsyn. Rådmannen foreslår at Oppegård kommune slutter seg til forslaget.

Kapitel V Lokale barnehagemyndigheters ansvar og oppgaver

§ 17 Kommunen som lokal barnemagemyndighet

Forslaget definerer og klargjør kommunens oppgaver som barnehagemyndighet og innebærer i det vesentlige en videreføring av gjeldende § 8. Det er tilført et nytt ledd om kompetansekrav for kommunen som barnehagemyndighet: ” *Kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået*”.

Rådmannens kommentar: Rådmannen deler utvalgets oppfatning av at tilgang til barnehagefaglig kompetanse på myndighetsnivå er nødvendig for at kommunen skal kunne utføre pålagte og skjærpede myndighetsoppgaver på en tilfredsstillende måte. Det foreslås at Oppegård kommune støtter forslaget.

§ 19 Godkjenning av barnehager

Innholdet er i det vesentligste som tidligere, § 10 i dagens lovverk, men det er foreslått et tillegg der kommunen kan legge vekt på om barnehageeier, eller andre personer som vil ha vesentlig innflytelse på virksomheten, er egnet til å drive barnehage. Det har ikke vært adgang til å vurdere egnethet i gjeldende lov.

Rådmannens kommentar: Det er en viktig tilføyelse at kommunene også skal vurdere eiers, og evt. andre personer som vil ha vesentlig innflytelse på virksomheten, egnethet. Dette vil bidra til å hindre useriøse aktører på markedet og oppfølgingen av ikke-kommunale eiere kan bli enklere. Rådmannen foreslår at Oppegård kommune slutter seg til forslaget.

§ 23 Foreldrebetaling

Foreldrebetaling er i dag fastsatt i forskrift. Bestemmelsen er i forslaget løftet inn i loven og fastsetter at betaling for et ordinært barnehagetilbud ikke kan settes høyere enn makspris fastsatt i Stortinget. Betaling for mat kan komme i tillegg og betingelser omtales i merknadene. Det kan tas betalt for helt spesielle aktiviteter etter foreldrenes ønske, f.eks skiskole og dansetimer, som ikke kommer inn under et ordinært barnehagetilbud. Aktivitetene må fremkomme i årsplanen.

Rådmannens kommentar: I gjeldende forskrift kan eier med samtykke fra foreldreråd sette foreldrebetalingen høyere enn gjeldende maksimalgrense når barnehagen ellers vil bli nedlagt av økonomiske årsaker eller kvaliteten ellers vil rammes. Denne bestemmelsen videreføres ikke i forslaget, og er således en begrensning av eiers nåværende anledning til å gå utover makspris. Dette oppfattes som et ledd i likebehandlingen av barnehager, som bidrar til å øke tilgjengeligheten for alle søkere. Rådmannen foreslår at Oppegård kommune slutter seg til forslaget.

§ 25 Samarbeid om barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon

Bestemmelsen er ny og pålegger kommunen å utarbeide rutiner for samarbeid og kunnskapsutveksling mellom barnehage, barnevern, helsestasjon, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og andre relevante instanser som er relevante for å bidra til barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon.

Rådmannens kommentar: Kommunen har i hovedsak ansvar for de ulike tjenestene for barnefamilier. For å gi et helhetlig tilbud er det viktig at de ulike tjenestene kjenner til hverandre og er godt koordinert. God kompetanse, felles kompetansehevede tiltak og forpliktende samarbeid vil bidra til at barn får rett hjelp til rett tid og der det er mulig på et

lavest mulig nivå. Flere kommunale instanser omtales, men hvor hovedansvaret for å utarbeide rutinen ligger, er noe uklart. Det forutsettes at sistnevnte klargjøres og med dette foreslås det at Oppegård kommune støtter forslaget.

§ 26 Krav til forsvarlig system for kommunen som barnehagemyndighet

Bestemmelsen er ny, og presiserer kommunens rolle som barnehagemyndighet. Kommunen skal oppfylle kravene i barnehageloven med forskrifter, herunder stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles. Kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt. Kommunen skal videre ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene. Departementet kan gi forskrift om kravet til forsvarlig system.

Rådmannes kommentar: Systemet vil bidra til å sikre at kommunen utøver sin barnehagemyndighet etter lovverket og det vil bidra til et likeverdig tjenestetilbud med høy kvalitet i alle barnehagene i kommunen. Rådmannen foreslår at Oppegård kommune slutter seg til forslaget.

§ 27 Kommunens tilsynsansvar. Pålegg om retting, midlertidig stenging eller varig stenging.

Bestemmelsen er en videreføring av kommunens tilsynsansvar og sanksjonsmuligheter hjemlet i § 16 i gjeldende lov. Sanksjonsmulighetene utvides og utdypes i bestemmelsen. Nytt er at dersom fristen for å etterkomme pålegg ikke overholdes, kan kommunen, i tillegg til midlertidig og varig stenging, vedta reduksjon i foreldrebetalingen, som gjelder fram til barnehageeier har rettet lovbruddet. Det er også nytt at bestemmelsen pålegger kommunen å offentliggjøre tilsynsresultater. Flertallet i utvalget vurderer det som mest hensiktsmessig at kommunen ivaretar tilsynsansvaret. Mindretallet i utvalget ønsker at det opprettes et eget statlig tilsyn. Det vektlegges at kommunen tydelig må skille mellom oppgavene som eier og som tilsynsmyndighet.

Rådmannens kommentar: Reduksjon i foreldrebetalingen anses som en egnet sanksjonsmulighet, som vil kunne bidra til at eier retter opp lovstridige forhold. Tilsyn med egne barnehager gir utfordringer i å innrette og gjennomføre tilsyn, slik at det sikrer betryggende distanse mellom kommunen som eier og som tilsynsmyndighet. Samarbeid interkommunalt kan være et alternativ. Rådmannen er enig i flertallsforslaget, som er omtalt ovenfor. Det foreslås at Oppegård kommune støtter forslaget.

Kapittel VII. Bestemmelser om barnehagens personale, mv.

§ 32 Barnehagens grunnbemanning

Gjeldende barnehagelov, § 18, fastslår at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Dette er en skjønnsmessig bestemmelse som gir barnehageeier en viss mulighet for å vurdere bemanningen ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. I forskrift til loven settes det krav om at det skal være en pedagogisk leder per 14 - 18 barn når barna er over tre år og en pedagogisk leder per 7 - 9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over 6 timer.

I utvalgets forslag videreføres det at barnehagen skal ha tilstrekkelig bemanning for å drive en god pedagogisk virksomhet. Utvalget mener det er behov for å regulere grunnbemanningen. Det foreslås et bemanningskrav hvor en ansatt kan ha ansvaret for inntil tre barn under tre år, eller inntil seks barn over tre år. Videre foreslår et flertall i utvalget at en førskolelærer kan ha ansvaret for inntil seks barn under tre år og inntil 12 barn over tre år. Utvalgets flertall foreslår at 20 % av pedagogene kan ha annen pedagogisk utdanning på høyskolenivå eller

universitetsutdanning enn førskolelærerutdanning. Mindretallet ønsker en mer fleksibel bestemmelse og foreslår at minst 40 % av barnehagens ansatte skal ha førskolelærerutdanning eller annen likeverdig pedagogisk utdanning. Et flertall i utvalget foreslår at det 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. Mindretallet støtter ikke dette kravet. Det begrunner de med at en innføring av krav om andel fagarbeidere vil i praksis bety en omfattende samfunnsreform som må ses opp mot kommunenes samlede oppgaver, og ikke vurderes isolert for barnehagesektoren.

Et samlet utvalg foreslår at det fortsatt skal være mulig med midlertidig dispensasjon fra kravet om pedagogisk utdanning for pedagogisk leder. Det må også søkes om midlertidig dispensasjon dersom barnehagens bemanning ikke innfrir kravet om 25 % barne- og ungdomsarbeidere.

Rådmannens kommentar: Ideelt sett er forslaget om nye bemanningskrav en vesentlig kvalitetsheving ved at det foreslås en økt personaltetthet og et bedre kvalifisert personale. Et godt kvalifisert personale er det viktigste virkemiddel for å gi barn et tilbud i samsvar med lovens krav.

Oppegård kommune ønsker et personale i barnehagene med barnefaglig kompetanse. I forslaget til bestemmelsen lovfestes blant annet hvor mange barn det skal være per ansatt og per pedagog. Det er som kjent per dags dato stort underskudd på førskolelærere, spesielt i Oslo og Akershus. En økning av pedagogtettheten, kan få uheldige konsekvenser. Erfaringen viser at barnehager som har høy andel pedagoger, trekker til seg flere pedagoger, og at barnehager med få pedagoger sliter med å få flere. Resultatet kan bli at enkelte barnehager har mange pedagoger med godkjent utdanning og andre har få eller ingen pedagogiske ledere med godkjent utdanning. Dette vil kunne øke de kvalitative forskjellene mellom barnehagene, som er det motsatte av hva formålet med ny lov skulle være.

Med dagens mangel på pedagoger kan det stilles spørsmål til om endringen i det foreslåtte lovkravet med hensyn til antall pedagoger med godkjent utdanning per barn er gjennomførbar i praksis. Utvalget foreslår økt utdanningskapasitet blant annet i Oslo og Akershus. Det er en stor utfordring å få søkere til utdanningen og å få de som utdanner seg, til å begynne å jobbe i barnehager. Ved utlysning av ledige pedagogiske lederstillinger er det jevnt over for få søkere med godkjent utdanning. Oppegård kommune har i flere år arbeidet offensivt for å rekrutte og beholde pedagogiske ledere med godkjent utdanning. Arbeidet har gitt resultater og arbeidet fortsetter, fordi det er langt fram til full pedagogdekning. Utvalget har foreslått å inkludere annen pedagogisk utdanning enn førskolelærere. Dette kan ha klare positive fordeler, både i rekrutteringssammenheng og med hensyn til å sette sammen et personale med bred faglig kompetanse.

Ved å fastsette et bestemt forholdstall mellom antall voksne og antall barn, mellom antall pedagoger og antall barn, og tallfeste en bestemt prosentandel pedagoger med godkjent utdanning og fagarbeidere, som det skal være i hver barnehagen, begrenser det arbeidsgivers mulighet for god personal- og ressursutnyttelse. De foreslåtte kravene, er svært kostnadskrevende. Dette er mer utfyllende beskrevet under Økonomiske og administrative konsekvenser. Rådmannen foreslår at Oppegård kommune ikke støtter bestemmelsen.

§ 33 Barnegruppen

Bestemmelsen er ny og hjemler barns rett til å tilhøre en barnegruppe i barnehagen. Det stilles krav til hvordan gruppesammensetningen skal vurderes ut fra barnas alder, barn med nedsatt funksjonsevne, flerspråklige barn m.v. I siste avsnitt står det at departementet kan gi forskrift om maksimale gruppestørrelser. Dette skal gi økt forutsigbarhet og større trygghet for barnet.

Rådmannens kommentar: Intensjonen i bestemmelsen ivaretas gjennom andre §§, blant annet §§ 1, 3, 8, 9 og 10, og en egen bestemmelse om barnegruppen anses derfor som unødvendig. Det foreslås at Oppegård kommune ikke støtter forslaget.

§ 35 Politiattest

Bestemmelsen utvider kravet til ansatte i barnehager. Forslaget innebærer at politiattestene som kreves blir mer omfattende enn i dag. Ikke bare seksuelle overgrep, men også grove volds-, rans- og narkotikabrudd vil være inkludert. Departementet kan gi forskrift.

Rådmannes kommentar: Rådmannen foreslår at Oppegård kommune støtter forslaget.

Kapittel VIII Familiebarnehager

Dagens forskrift om familiebarnehager er innarbeidet i forslaget til lovtekst.

§ 37 Godkjenning av familiebarnehager**§ 38 Pedagogisk veiledning****§ 39 Pedagogisk bemanning**

Som i forslag til ny § 19, gis kommunen i forslag til § 37, anledning til å vurdere om eier eller andre personer som har vesentlig innflytelse på barnehagedriften, er egnet til å drive barnehage ved godkjenning. En familiebarnehage kan godkjennes for maksimum tre barn under tre år. Det vil ikke lenger være mulig å godkjenne drift i ubebodde lokaler.

I forslag til § 38 skjerpes kravet til veiledning. Pedagogisk veiledning fra førskolelærer kan etter dette gis til 12 barn under tre år og 20 barn over tre år mot 30 barn uansett alder i gjeldende forskrift. Det vil ikke lenger være adgang til dispensasjon fra utdanningskrav for pedagogisk veileder.

I forslaget til § 39 kan en assistent maksimalt ha ansvar for tre barn når barna er under tre år mot fire barn i gjeldende forskrift.

Rådmannens kommentar: Innskjerpene krav ved opprettelse av en familiebarnehage vil være med på å heve kvaliteten. Da det ikke lenger gis mulighet til å godkjenne familiebarnehager i ubebodde hus, vil særpreget med familiebarnehagen som et pedagogisk tilbud med hjemlige preg ivaretas. Ved forslag om at barnehagen maksimalt kan godkjennes for tre barn under tre år, fjernes gjeldende mulighet for å godkjenne en familiebarnehage for dobbel gruppe, det vil si inntil åtte barn under tre år. Erfaringer fra Oppegård kommune tilsier at flere barn og flere ansatte, dobbel gruppe, kan være et godt barnehagetilbud. Det gir mulighet for flere lekekamerater og kan være en kvalitetsssikring ved at det er flere voksne tilstede samtidig i barnehagen og rådmannen er derfor uenig i at muligheten for å godkjenne dobbel gruppe fjernes.

De foreslåtte endringene vil bidra til flere pedagogtimer per barn og et kvalitetsmessig bedre tilbud. Ved at muligheten for dispensasjon er foreslått fjernes, vil kommunen som barnehagemyndighet kunne få utfordringer. I lovforslaget får barnehagemyndigheten mer

ansvar for å sørge for at det gis pedagogisk veiledning, dersom eier av familiebarnehagen ikke har egne ansatte som kan gjennomføre veiledningen. Det må være klart at det er eiers ansvar å sørge for ansatte med riktig kompetanse. Ved at antall barn en pedagogisk veileder kan gi veiledning til og ved at antall barn per assistent reduseres, vil dette gi økte lønnskostnader. Dette vil kunne føre til at enkelte eiere velger å legge ned barnehagen. Rådmannen ser behovet for bedre kvalitetssikring av familiebarnehager, og foreslår at Oppegård kommune støtter endringsforslagene i § 37 med unntak av annet ledd og §§ 38 og 39.

Kapitel IX: Spesialpedagogisk hjelp, tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne og tegnspråkopplæring

Barns rettigheter vedrørende spesialpedagogisk hjelp overføres fra opplæringsloven til barnehageloven. Intensjonen er at dette skal føre til en mer helhetlig tenkning rundt det enkelte barn som har rett til spesialpedagogisk hjelp.

§ 40 Rett til spesial pedagogisk hjelp

I gjeldende lovgivning er barns rett til spesialpedagogisk hjelp hjemlet i opplæringslova § 5-7. Retten gjelder alle barn, uavhengig av om de har barnehageplass eller ikke. Lovutvalget foreslår at barns rett til spesialpedagogisk hjelp mv. tas ut av opplæringslova og settes inn den nye barnehageloven.

Rådmannens kommentar: Det foreslås at Oppegård kommune støtter forslaget.

§ 41 Kommunens ansvar

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av bestemmelser i opplæringsloven kap 1 og 2 vedrørende kommunens ansvar.

Rådmannens kommentar: Første ledd i bestemmelsen er ikke presist nok formulert: ”Kommunen skal sørge for spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring i barnehagen for alle barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen.” Formuleringen kan oppfattes som alle barn og ikke kun de barn som har behov for slik hjelp. I spesielle tilfeller vil barnets behov ikke være mulig å tilrettelegge for i en gitt barnehage, og i bestemmelsens tredje ledd gis kommunen anledning til å vurdere barnehagens egnethet. Rådmannen foreslår at Oppegård kommune støtter forslaget med unntak av første ledd.

De øvrige betemmelsene i kapitelet om spesialpedagogisk hjelp i forslaget til ny barnehagelov, § 42 - § 50, er i stor grad stadfesting av etablert praksis i kommunen og/ eller en overføring av lovbestemmelser fra opplæringsloven.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Flere av forslagene som er fremmet, vil føre til økte offentlige kostnader. Økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag belyses i kapitel 22 i utredningen. Det registreres at utvalget vurderer det som sentralt at kommunene gir tilstrekkelige økonomiske rammer til å kunne utføre sine lovpålagte oppgaver på en tilfredstillende måte.

Forslaget om økt krav om pedagogtetthet, lovkrav om antall barn per voksen og fastsatt andel fagarbeidere, jf § 32, er særlig kostnadskrevende. For Oppegård kommune som har ca 20 grupper med utvidet antall barn vil dette medføre at hver gruppe tilføres 1 årsverk. Det vil si

en økning på 20 årsverk som utgjør en økt utgift i overkant av 10 millioner i året. I tillegg vil lønnsutgiftene øke ved ansettelse av flere fagpersoner.

I følge forslaget til ny barnehagelov skal flere saker fra foreldre, foreldreråd og samarbeidsutvalg behandles som enkelt vedtak etter forvaltningsloven. Dette vil føre til økt administrasjonstid, både for styrer og for kommunen.

Utvalget foreslår at tilsyn med barnehagene skal økes, og har gjort en skjønnsmessig vurdering på at det vil utgjøre ca 0,25 årsverk per kommune. Slik forslaget til nye bestemmelser er formulert, vil det medføre betydelig økte utgifter enn den beregning som skjønnsmessig er foretatt i utredningen.

Harald Toft
Rådmann

Signy Harlem
Kommunalsjef

Rett utskrift:

Kari Raknes

Oversendes saksbehandler for videre oppfølging