

# SAMLET SAKSFRAMSTILLING

Arkivsak: 12/883

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

---

Saksbehandler: Vigdis Otterholm

Arkiv:

**Saksnr.: Utvalg**

**Møtedato**

31/12 Utvalg for barn, unge og kultur

18.04.2012

---

### FORSLAG TIL VEDTAK:

1 Utvalg for barn, unge og kultur slutter seg til administrasjonens vurderinger

### Behandling/Avstemming i Utvalg for barn, unge og kultur den 18.04.2012 sak 31/12

Lene Nenseth (BnP) fremmet følgende forslag:

Følgende høringsvar sendes Kunnskapsdepartementet:

Porsgrunn kommune slutter seg til flertallets forslag til Øie- utvalget.

Vi ønsker å presisere enkelte områder.

Utvalget vurderer det som nødvendig at det stilles særskilte krav til utformingen av barnehageloven, slik at den inneholder mekanismer som sikrer et best mulig tilbud for barna, og er til det beste for dem. Det er viktig å sikre kvalitet i tilbudet til barna.

Høykvalitetsbarnehagen blir fra folkehelseinstituttet pekt på som en av de viktigste tiltakene vi har som kan være psykisk helsefremmende.

Høykvalitetsbarnehagen vil ha positive effekter på flere områder:

- Forebyggende tiltak for risikogrupper. Undersøkelser viser også at barnehager av høy kvalitet kan være et godt tiltak for en rekke risikogrupper (selektiv forebygging). For eksempel kan barnehager kompensere for og beskytte mot familiebasert risiko som fattigdom, rusmiddelbruk, depresjon hos mor, par-konflikter og familieoppløsning.
- Arena for individrettet forebygging. Barn i familier som preges av mange risikofaktorer kan fanges opp i barnehagen tidlig, og det kan iverksettes tiltak.
- Hver barnehage skal ha en styrer/ faglig ansvarlig. Der det er hensiktsmessig å slå sammen barnehager skal det være i gangavstand, slik at den daglige kontakt kan opprettholdes. Styrer skal heller ikke regnes inn i barnehagens pedagognorm. Det er samtidig viktig at førskolelærerutdanningen bør forberede studentene på rollen som leder.
- Regulering av den pedagogiske bemanningen. Personalets kompetanse er den viktigste kvalitetsfaktoren i barnehagen. Denne kompetansen er også en nøkkelfaktor for barn som av ulike grunner har spesielle behov. I en fullt utbygd barnehagesektor, med mer sammensatte barnegrupper og større mangfold i barnehagetilbudet er det viktig å øke antall pedagoger i barnehagen.

- Lovfesting av bestemmelse om barns rett til å tilhøre en barnegruppe og som barnegruppens størrelse. Barnegruppene må ikke være større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. Organiseringen må ivareta barns behov for tilhørighet.
- Krav til grunnbemanning skal være regulert i barnehageloven. Grunnbemanningen må økes om man ønsker å styrke kvaliteten.
- Lovbestemmelse om at barnehagens areal inne og ute skal være trygt og pedagogisk forsvarlig. Barn har behov for bevegelse av ulik art og det ståttes at det blir et større fokus på det fysiske miljøet både inne og ute i en barnehage.
- Kompetansekrav/ utdanningskrav for assistenter – viktig med tanke på mer sammensatte barnegrupper og et større mangfold.
- Mer tydelig regelverk der det blant annet avklares når et barn regnes som tre år i barnehagelovens forstand. Vi ser at de kan avhjelpe både ved opptak, utregning av pedagognorm og beregning av tilskudd at det defineres når et barn skal regnes som treåring.
- Kommunen må kunne fatte midlertidig vedtak i saker der barnets utvikling vil bli forsinket ved lang saksbehandlingstid.
- For å sørge for at barn med nedsatt funksjonsevne fortsatt får dra nytte av de ressursene som tidligere var øremerket gjennom statstilskuddet, mener utvalget at det er behov for gjennom lov å tydeliggjøre ansvaret kommunen har til å yte nødvendig tilrettelegging. Dette er særlig viktig med tanke på tidlig innsats.

Forslag til vedtak ble godkjent mot to stemmer (BnP)

## **VEDTAK:**

- 1 Utvalg for barn, unge og kultur slutter seg til administrasjonens vurderinger

**Bakgrunn for saken:**

Kunnskapsdepartementet (KD) har sendt ut på høring *NOU 2012: 1 Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene*. Utredningen er avgitt til KD av Barnehagelovutvalget som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 25. juni 2010 og overleverte sin utredning til KD den 16. januar 2012. Utvalget har foretatt en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å vurdere om regelverket som styringsverktøy er godt nok tilpasset dagens og fremtidens barnehagesektor.

**Uttrykte vedlegg :**

- *Utkast til ny lovgivning for barnehagene Til barnas beste NOU 2012:1*

Utvalgets utredning kan hentes fra KDs nettsider:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2012/nou-2012-1.html?id=669113>

**Vedlegg i saken:**

- 1 *Høringsbrev med vedlagt høringsliste*
- 2 *Kommentarer til høringsutkastet fra virksomhetsledere/styrere i de kommunale barnehagene i Porsgrunn*

**Saksutredning:**

Utredningen er avgitt av barnhagelovutvalget, ledet av Kjell Erik Øie.

Barnehagelovutvalgets oppgave var å vurdere gjeldende barnehagelov med forskrifter som styringsmiddel for en rammefinansiert barnehagesektor og foreslå eventuelle nødvendige endringer i regelverket.

Utvalget har utarbeidet et fullstendig forslag til ny barnehagelov for å sikre at styringsverktøyet er godt nok tilpasset dagens og fremtidens barnehagesektor.

Barnehageutvalget foreslår en sterkere regulering på de områdene som de mener fremstår som særs kritiske for å sikre likeverdighet og høy kvalitet i sektoren. Utvalget mener de har hatt 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.

Det er utvalgets vurdering at endringene i sektoren de siste årene har skapt behov for en grundig gjennomgang av regelverket.

Det legges generelt opp til et tydeligere regelverk og statlig styring.

**Utvalget foreslår at barns rettigheter styrkes:**

- Hensynet til barnets beste lovfestes –  
*Kapittel II. Barns rettigheter § 5 Hensynet til barnets beste*
- Barnehagebarn får rett til et godt fysisk og psykososialt miljø-  
*Kapittel II. Barns rettigheter § 8 Rett til godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø*
- Lovfesting av bestemmelse om barns rett til å tilhøre en barnegruppe og om barnegruppens størrelse –  
*Kapittel VII Bestemmelser om barnehagens personale, mv. § 33 Barnegruppen*

**Utvalget mener foreldrene må ha større muligheter til å bidra til endringer og evt.****påklagelovbrudd**

- En varslingsplikt dersom barnehagen blir klar over sider ved barnehagemiljøet som kan ha negativ innvirkning på barnas helse og sikkerhet –  
*Kapittel II Barns rettigheter § 8 Rett til godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø*
- En klageordning i tilfeller hvor det foreligger mangler ved barnehagemiljøet -  
*Kapittel II Barns rettigheter § 9 Det fysiske miljøet*

Utvalget viser til forskning at tilstrekkelig grunnbemanning, pedagogisk bemanning, areal ute og inne og størrelsen 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 foreslår:

- Regulering av grunnbemanningen-  
*Kapittel VII Bestemmelser om barnehagens personale, mv. § 32 Barnehagens grunnbemanning andre ledd*
- Regulering av den pedagogiske bemanningen  
*Kapittel VII Bestemmelser om barnehagens personale, mv. § 32 Barnehagens grunnbemanning tredje ledd*
- Adgangen til å innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder og dispensasjon fra norm om pedagogisk bemanning fjernes
- Lovbestemmelse om at barnehagens areal inne og ute skal være trygt og pedagogisk forsvarlig.

*Kapittel VII Bestemmelser om barnehagens personale, mv. § 34 Barnehagens areal ute og inne*

Utvalget ønsker også å styrke systemet for tilsyn med barnehager og kommunen som barnehagemyndighet. Det foreslås at tilsynsorganet som får ansvar for tilsyn med kommunen, også skal gis adgang til å føre tilsyn med enkeltbarnehager.

Videre foreslås det at organets virkemidler utvides med mulighet til å kunne vedta reduksjon i foreldrebetalingen dersom pålegg om retting av brudd på barnehageloven ikke følges opp av tilsynsobjektet.

*Kapittel V. Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver § 26 og § 27 Kommunens tilsynsansvar*

Kommunen har som barnehagemyndighet et overordnet ansvar for å sikre at barna i kommunen får et godt barnehagetilbud. Utvalget foreslår nye bestemmelser som skal sikre barnehager med høy kvalitet, i samsvar med loven og er til barnas beste.

Utvalget foreslår:

- Krav om forsvarlig system knyttet til kommunens myndighetsutøvelse lovfestes.  
*Kapittel V. Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver § 27 Kommunens tilsynsansvar*
- Ved godkjenning kan kommunen legge vekt på barnehageeiers egnethet  
*Kapittel V. Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver § 19 Godkjenning av barnehager*
- Lovfesting av krav om at kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse.  
*Kapittel V. Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver § 17 andre ledd Kommunen er lokal barnehagemyndighet*
- Lovfesting av krav om å utarbeide rutiner og kunnskapsutveksling mellom barnehagene, barnevern, helsestasjon, PPT og andre instanser som er relevante for å bidra til barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon.  
*Kapittel V. Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver § 25 Samarbeid om barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon*

Utvalget mener at barn skal kunne gå i barnehage uansett foreldrenes økonomiske situasjon. Derfor er det viktig at det finnes reelle moderasjonsordninger.

Utvalget foreslår:

- Dagens regler om søskenmoderasjon videreføres  
*Kapittel V. Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver § 24 Moderasjonsordninger*
- Det lovfestes et krav om at alle kommuner skal ha inntektsgraderte betalingssetser.  
*Kapittel V. Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver § 24 andre ledd Moderasjonsordninger*

Barnehageeier har ansvaret for kvaliteten på barnehagetilbudet i den enkelte barnehage.

Utvalget foreslår:

- Lovfeste eiers ansvar for at barnehagen har riktig og nødvendig kompetanse  
*Kapittel V. Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver § 26 Krav til forsvarlig system for kommunen som barnehagemyndighet § 26*
- Lovfeste krav om forsvarlig system i den enkelte barnehage

*Kapittel V. Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver § 27 Kommunens tilsynsansvar. Pålegg om retting, midlertidig eller varig stengning.*

- Barnehagens godkjente leke- og oppholdsareal inne og ute skal fremgå av vedtektene.  
*Kapittel V. Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver § 34 Barnehagens arealer inne og ute*

Utvalget mener at familiebarnehager fortsatt bør reguleres i barnehageloven.

Utvalget foreslår å skjerpe reglene som gjelder for familiebarnehagene.

*Kapittel VIII Familiebarnehager. §§ 36,37,38,39.*

Utvalget mener at barn med nedsatt funksjonsevne og andre barn med særlige behov er en sårbar gruppe som har krav på særskilt beskyttelse. Utvalget støtter at rett til spesialpedagogisk hjelp overføres fra opplæringsloven til barnehageloven.

*Kapittel IX Spesialpedagogisk hjelp, tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne og tegnspråkopplæring. § 40 til og med § 50*

## **Rådmannens vurdering.**

Administrasjonen vil i denne saken holde seg til lovutkastets største endringer og kommentere disse.

Administrasjonens utgangspunkt er at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet med et viktig og tydelig samfunnsmandat. Barnehagen skal være preget av høy kvalitet og loven bør utformes slik at barnehagens forpliktelser og barns tilsvarende rettigheter kommer tydelig fram. En ønsker å ha en lov som framhever gode barnehagers betydning for barns grunnleggende holdning til læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling, og dermed også som grunnlag for livslang læring.

Ut fra et faglig/pedagogisk ståsted kan det være hensiktsmessig med en tydelig sentral styring for å sikre gode rammer for kvalitet i barnehagen. Pedagognorm, regulering av grunnbemanning og lovfesting av gruppestørrelse kan være med å skape gode og forutsigbare rammer for arbeidet i barnehagen.

Forslaget til ny barnehagelov inneholder et rammeverk som skal regulere og sikre likeverdige barnehagetilbud med god kvalitet. Rådmannen støtter forslaget om å øke den formelle kompetansen i barnehagene ved å øke andelen pedagoger i barnehagene for å gi et godt grunnlag for god og likeverdig kvalitet, både når det gjelder prosesser og resultater.

Utvalgets forslag gir allikevel ikke gode nok svar på fremtidige utfordringer. Utvalget foreslår et mer detaljert statlig regelverk. En konsekvens av dette vil være betydelig økte kostnader. Det er samtidig lite realistisk å forvente at barnehagesektoren skal få forkjørsrett i offentlige budsjetter på bekostning av blant annet pleie og omsorg, skole og samferdsel i den grad Øie-utvalgets forslag vil kreve. Utvalgets forslag vil - hvis de skulle gjennomføres - kreve mange tusen flere ansatte i sektoren og mange milliarder kroner i økte offentlige kostnader. Bare forslaget om gratis barnehage på sikt anslås å koste 9-12 milliarder kroner.

## **Lokal handlefrihet**

Forslaget til nytt regelverk kan oppleves som en inngripen i kommunenes ønske om handlefrihet og ønske om styring og effektiv utøvelse som barnehagemyndighet.

Lokal handlefrihet er nødvendig for å utvikle gode barnehager, ikke minst fordi det ikke er ubegrenset tilgang på kvalifisert personale eller mer penger. Den detaljerte statlige styringen som foreslås av utvalget ved å innføre et fast forholdstall mellom antall ansatte og antall barn i samtlige barnehager, vil kunne svekke kommunenes muligheter til å benytte de midlene og de personellressurser de faktisk har, på en måte som er best tilpasset lokale forhold. Lokalpolitikerne står direkte ansvarlig overfor sine innbyggere, og har en klar interesse i at disse er tilfreds med tilbudet.

## **Unntak fra loven**

I loven er det fastsatt at barn som er, eller fyller ett år i august, har rett til plass i hovedopptaket og at funksjonshemmede skal prioriteres ved opptak. Private barnehager kan etter dagens regelverk ta

opp barn etter egne vedtekter uten å måtte ta hensyn lovens bestemmelser om rett til plass. Det burde komme inn i lovforslaget at disse reglene også gjelder for de private barnehagene.

Samtidig mener rådmannen at det er positivt at flertallet går inn for at kommunene skal beholde tilsynsansvaret med barnehage tilbudet i egen kommune.

Porsgrunn, den

Per Wold  
rådmann

Inger Lysa  
Kommunalsjef

*1 Kommentarer til høringsutkastet fra virksomhetsledere/styrere i de kommunale barnehagene i Porsgrunn:*

**NOU 2012:1 Til barnas beste – Ny lovgivning om barnehagene**

Styrerne i de kommunale barnehagene slutter seg til flertallets forslag til Øie –utvalget. Vi ønsker å presisere enkelte områder.

Utvalget vurderer det som nødvendig at det stilles særskilte krav til utformingen av barnehageloven, slik at den inneholder mekanismer som sikrer et best mulig tilbud for barna, og er til det beste for dem. Det er viktig å sikre kvalitet i tilbudet til barna.

Høykvalitetsbarnehagen blir fra folkehelseinstituttet pekt på som en av de viktigste tiltakene vi har som kan være psykisk helsefremmende. Høykvalitetsbarnehagen vil ha positive effekter på flere områder:

- Forebyggende tiltak for risikogrupper. Undersøkelser viser også at barnehager av høy kvalitet kan være et godt tiltak for en rekke risikogrupper (selektiv forebygging). For eksempel kan barnehager kompensere for og beskytte mot familiebasert risiko som fattigdom, rusmiddelbruk, depresjon hos mor, par-konflikter og familieoppløsning.
- Arena for individrettet forebygging. Barn i familier som preges av mange risikofaktorer kan fanges opp i barnehagen tidlig, og det kan iverksettes tiltak.
  
- Hver barnehage skal ha en styrer/faglig ansvarlig. Der det er hensiktsmessig å slå sammen barnehager skal det være i gangavstand, slik at den daglige kontakt kan opprettholdes. Styrer skal heller ikke regnes inn i barnehagens pedagognorm. Det er samtidig viktig at førskolelærerutdanningen bør forberede studentene på rollen som leder.
- Regulering av den pedagogiske bemanningen. Personalets kompetanse er den viktigste kvalitetsfaktoren i barnehagen. Denne kompetansen er også en nøkkelfaktor for barn som av ulike

grunner har spesielle behov. I en fullt utbygd barnehagesektor, med mer sammensatte barnegrupper og større mangfold i barnehagetilbudet er det viktig å øke antall pedagoger i barnehagen.

- Lovfesting av bestemmelse om barns rett til å tilhøre en barnegruppe og om barnegruppens størrelse. Barnegruppene må ikke være større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. Organiseringen må ivareta barns behov for tilhørighet.
- Krav til grunnbemanning skal være regulert i barnehageloven. Grunnbemanningen må økes om man ønsker å styrke kvaliteten.
- Lovbestemmelse om at barnehagens areal inn og ute skal være trygt og pedagogisk forsvarlig. Barn har behov for bevegelse av ulik art og det støttes at det blir et større fokus på det fysiske miljøet både inne og ute i en barnehagen.
- Kompetansekrav/utdanningskrav for assistenter – viktig med tanke på mer sammensatte barnegrupper og et større mangfold.
- Mer tydelig regelverk der det blant annet avklares når et barn regnes som tre år i barnehagelovens forstand. Vi ser at det kan avhjelpe både ved opptak, utregning av pedagognorm og beregning av tilskudd at det defineres når et barn skal regnes som treåring.
- Kommunen må kunne fatte midlertidig vedtak i saker der barnets utvikling vil bli forsinket ved lang saksbehandlingstid.
- For å sørge for at barn med nedsatt funksjonsevne fortsatt får dra nytte av de ressursene som tidligere var øremerket gjennom statstilskuddet, mener utvalget at det er behov for gjennom lov å tydeliggjøre ansvaret kommunen har til å yte nødvendig tilrettelegging. Dette er særlig viktig med tanke på tidlig innsats.

Vallermyrene barnehage, Marianne Ingvaldsen  
Vestsiden og Kirketjernet barnehage, Trine Larsen  
Brattås barnehage, Liv Kvaran  
Lundelia og Frednes barnehage, Margit Aas  
Lyngveien barnehage, Wenche Larsen  
Hovenga og Radehuset barnehage, Heidi Omdal  
Brevik barnehage, Liv Kirsti Jørgensen  
Skrukkerød barnehage, Trude Kausland Eide  
Flåtten barnehage, Hanne Stulen Granly