

Saksframlegg

Arkivsak: 12/447-2
Sakstittel: HØRINGSUTTALELSE, NOU 2012: 1 "TIL BARNAS BESTE - NY LOVGIVNING FOR BARNEHAGENE"

K-kode: A10 &13

Saken skal behandles av:

Hovedutvalg for oppvekst og levekår

Rådmannens tilråding til vedtak:

Hovedutvalg for oppvekst og levekår tilslutter seg rådmannens forslag til høringsuttalelse.

Grunnlagsdokumenter:

Høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet mottatt 15.02.2012

NOU 2012:1 Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene

http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2012/201200556/NOU2012_1_Til_barnas_beste.pdf

Bakgrunnen for saken:

Randaberg kommune mottok høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet den 15.februar der de ber om hørings svar innen 4.mai 2012.

NOU 2012:1 er en gjennomgang av hele barnehageloven med forskrifter.

Barnehagesektoren har vært gjennom stor vekst og omstilling de siste årene, sist med rammefinansiering gjeldende fra 1.januar 2011. Barnehagelovutvalget foreslår en sterkere regulering på de områdene som fremstår som særlig kritiske for å sikre likeverdighet og høy kvalitet i sektoren.

Forslagene som ligger i ny lov vil få betydelige økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene og den enkelte barnehageeier.

Saksopplysninger:

Barnehageloven er i dag på 26 paragrafer og 13 forskrifter. Barnehagelovutvalget foreslår innebærer at flere forskriftene er tatt inn i lov, samt flere nye lovparagrafer. Totalt er forslag til ny barnehagelov på 59 paragrafer.

Det er foreslått endringer i de fleste lovparagrafer i større eller mindre grad.

Barnehagelovutvalget foreslår en sterkere regulering på områder som er særlig viktige for å sikre likeverdighet og høy kvalitet.

Utvalget foreslår:

- A. Barnas rettigheter skal styrkes

1. Hensynet til barnas beste lovfestes
 2. Barnehagebarn får rett til et godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø
 3. Lovfesting av barns rett til å tilhøre en gruppe
- B. Foreldrenes rettigheter skal styrkes
1. Lovfestet varslingsplikt til foreldrene fra barnehagen (dersom barnehagen blir klar over sider ved barnehagemiljøet som kan ha negativ innvirkning på barnas helse og sikkerhet)
 2. Klageordning i forhold til mangler på barnehagemiljøet
- C. Styrke kvaliteten i barnehagen ved regulering av strukturelle forhold.
1. Regulering av grunnbemanning
 2. Regulering av pedagogisk bemanning
 3. Barn som er 3 år
 4. Adgang til å innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet til styrer og pedagogisk leder og dispensasjon fra norm om pedagogisk bemanning fjernes.
 5. Lovbestemmelse om barnehagens areal inne og ute og pedagogisk forsvarlighet.
- D. Styrke systemet for tilsyn
1. Styrke tilsynet med barnehagene og kommunen som barnehagemyndighet
 2. Lovfeste mulighet til å vedta reduksjon i foreldrebetaling dersom pålegg om retting ikke følges opp.
- E. Lovfeste barnehageeiers ansvar for kvaliteten
1. Lovfeste ansvar for riktig kompetanse
 2. Lovfeste krav om forsvarlige system i den enkelte barnehage
- F. Lovfeste reelle moderasjonsordninger
- G. Lovfeste rett til spesialpedagogisk hjelp i barnehageloven

Rådmannen har valgt å gå i dybden på de forslagene i lovendringen som er betydelig endring fra dagens lov, der det er viktige faglige problemstillinger og økonomisk/administrative konsekvenser for kommunen som barnehageeier og barnehagemyndighet.

A. BARNAS RETTIGHETER SKAL STYRKES

- Hensynet til barnas beste lovfestes
- Barnehagebarn får rett til et godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø
- Lovfesting av barns rett til å tilhøre en gruppe

Rådmannen støtter lovforslagene.

B. FORELDRENEs RETTIGHETER STYRKES

Foreldrene og barnehagens personale har et felles ansvar for barnas trivsel og utvikling. Foreldrenes rett til medvirkning videreføres, samt en lovfestet varslingsplikt og klageordning gis foreldrene.

Rådmannen støtter lovforslagene.

C.STYRKING AV KVALITETEN VED REGULERING AV STRUKTURELLE FORHOLD

Av tilgjengelig forskning om kvalitet i barnehager skiller enkelte strukturelle faktorer seg ut som særlig betydningsfulle for kvaliteten. Antall barn per voksen, pedagogtetthet, personalets kompetanse, barnegruppens størrelse og sammensetning, fysiske rammer som barnehagens lokaler og uteareal, utstyr og materiell synes å være allment akseptert som sentrale faktorer som påvirker kvaliteten i barnehagen (OECD 2001;2006;European Commision 2009) Utvalget legger derfor til grunn at det kan legges et godt grunnlag for god kvalitet gjennom stabil og hensiktsmessig regulering av strukturelle faktorer.

c.1 Regulering av barnehagens grunnbemanning

Dagens barnehagelov § 18, 5.ledd beskriver kravet til bemanning som tilstrekkelig bemanning. Det er en skjønsmessig beskrivelse. Kravene til barnehagesektoren har gjennomgått store endringer, samtidig som kravene til bemanning ikke er endret. Riksrevisjonens undersøkelse i 2009 har påpekt bekymring rundt barnehagens grunnbemanning. Videre konkluderer de at dersom barnehagene ikke har tilstrekkelig kvalifisert personale, vil det bli vanskelig å imøtekomme alle barnehagens oppgaver og gi hvert enkelt barn tilstrekkelig oppmerksomhet.

Dagens regelverk angir det maksimale antallet barn hver pedagogisk leder kan ha ansvar for, men overlater til barnehageeier å vurdere størrelsen på den øvrige bemanningen. I grunnbemanningen de siste årene, har pedagogiske ledere utgjort ca 1/3 av grunnbemanningen. Resterende bemanning er i hovedsak assistenter, der noen har fagbrev og/eller annen utdanning. Det er ingen krav til kompetanse i grunnbemanningen.

Utvalget er enig om at grunnbemanningen og den pedagogiske bemanningen må styrkes. Utvalget har foreslått en tallregulering av antall barn per en ansatt (inntil 3 barn under tre år og inntil 6 barn over 3 år pr ansatt)

Rådmannens vurdering

Rådmannen vil i hovedsak støtte regulering av barnehagens grunnbemanning. I Randaberg har både de kommunale og private barnehage stort sett praktisert grunnbemanningen noenlunde likt. Det er noe forskjell på nyere barnehager og organisering av barnehagene. Ingen av barnehagene har slik grunnbemanning som foreslås i loven. Det vil bety store økonomiske konsekvenser i Randaberg. Rådmannen er bekymret for om overføring av midler for gjennomføring av en slik regulering som her foreligger er tilstrekkelig. Erfaringsmessig er slik kompensasjon fra statens side ikke tilstrekkelig for gjennomføring, noe som vil bli økonomisk krevende for kommunene.

Som tilsynsmyndighet er det særs vanskelig å vurdere tilstrekkelig bemanning.

c.2 Regulering av pedagogisk bemanning

Dagens krav til pedagogisk bemanning ble fastsatt i forskrift i 1984 og regulerer en pedagogisk leder pr 7-9 barn under 3 år og 14-18 barn over tre år.

I forbindelse med behandling av St.meld 41 om kvalitet i barnehage, ble det påpekt av Stortinget at Norge er det eneste av 25 undersøkte OECD-land som verken har 50% pedagoger eller 80% pedagoger av ansatte med barnefaglig kompetanse. Siden barnehagens personell er den viktigste indikatoren for kvalitet i barnehagen, vil flertallet at regjeringen bør vurdere å øke pedagogtettheten i barnehagen ved å innføre en mer ambisiøs pedagognorm.

Utvalget er delt i innstillingen vedrørende pedagogisk bemanning. Flertallet ønsker en regulering med 50% økning fra dagens norm, til 1 førskolelærer pr 6 barn under 3 år og en førskolelærer pr 12 barn over 3 år. Mindretallet ønsket en enda større pedagogisk bemanning.

Rådmannens vurdering:

De senere år har det vært stor uenighet om praktisering av eksisterende pedagogisk bemanningsnorm. Denne oppryddingen er etter rådmannens vurdering helt nødvendig.

Rogaland er i en region med store utfordringer i forhold til tilstrekkelig antall førskolelærere. Med slike økte krav som ligger i denne lov, er det særs vanskelig å se at det lar seg gjennomføre i denne regionen innen 2020. Selv om Randaberg per dags dato har en god dekning, vil vi ha behov for 50% flere ved ny lov. Dette vil innebære en stor kostnad for barnehageeier og det forutsettes at staten overfører midler for en slik gjennomføring. Forslag om innføring ved 2020 synes noe ambisiøst.

c.3. Barn som er tre år

Dagens regelverk inneholder to ulike definisjoner av når et barn beregnes som over og under tre år, avhengig av om det gjelder pedagogisk norm eller økonomisk likebehandling. Utvalget vurderer dette som uheldig og foreslår en endring i nytt regelverk til: "Barn defineres som treåring fra det halvåret de fyller tre år"

Rådmannen i Randaberg har tidligere påpekt den uheldige formuleringen i dagens regelverk og er særs glad for at dette nå er ordnet opp i.

D. STYRKE TILSYNET MED BARNEHAGENE OG KOMMUNEN

Utvalget viser til at tilsyn regnes som et sterkt styringsmiddel.

I dagens barnehagelov er tilsynet lagt til kommunen som barnehagemyndighet. Når kommunen er eier av barnehager, har kritiske røster stilt spørsmål om kommunens habilitet som både eier og kontrollorgan. Utvalget har vurdert ulike alternative modeller for tilsyn med barnehagesektoren (sentralt, regionalt og lokalt).

Utvalget har forslått en videreføring av kommunen som tilsynsmyndighet. Kommunen ivaretas en rekke oppgaver som lokal barnehagemyndighet, både ved å godkjenne barnehager, betale tilskudd og veilede om regelverk og kvalitet. I tillegg til dette kommer tilsynsoppgaven.

For å sikre en bedre kvalitet på tilsynet, er det i forslag til ny lov flere nye krav om forsvarlige system (Eks: Plan for kommunens tilsyn, krav på innhold og gjennomføring av tilsynet, krav om tilgjengelig barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivå, flere rutinekrav i barnehagene mm).

Det er i ny lov gitt kommunen en sanksjonsmulighet til å vedta reduksjon i foreldrebetalingen inntil barnehageeier retter opp lovbrudd.

Videre har utvalget foreslått at Fylkesmannen får hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage, noe de ikke har i dagens lov. Vurdering som da blir vektlagt er at barnas rettsstilling blir styrket, samt bistand til kommunene og at Fylkesmannen kan bidra til å avhjelpe kommunenes dobbeltrolle som eier og myndighet kan skape.

Rådmannens vurdering:

Randaberg kommune har siden 2005 utarbeidet gode rutiner for gjennomføring av tilsyn i kommunale og private barnehager. For å sikre kvalitet på tilsynet, er tilsynsoppgaven delegert fra tjenestesjefen til barnehagefaglige rådgivere. Det blir skrevet tilsynsrapport fra alle tilsyn og tilsynet gjennomføres likt i både kommunale og private barnehager. Foreslått endring i barnehageloven er i tråd med praksis i Randaberg.

Endringene i §§ 8, 9, 10, 14, 16, 17, 19, 26, 27, 28 og 29 vil også gjøre det lettere å gjennomføre tilsynet.

Kommunen har som barnehagemyndighet veiledningsplikt til alle barnehager. Dersom tilsynet flyttes vekk fra kommunene, vil det etter rådmannens vurdering overføre kompetanse lenger vekk fra barnehagene. En mulig svekking av den generelle kompetansen på barnehage på kommunenivå kan også bli en av konsekvensene.

Tilsynet er fra regionalt hold erfaringsmessig mer preget av system, skriftlighet og automatisert.

Kommunene har lokalkunnskapen og tilsynsoppgaven vil styrke kommunenivået med de oppgaver som allerede er lagt til barnehagemyndigheten.

Rådmannen støtter derfor forslaget om at kommunen opprettholder tilsynet etter lov om barnehager, med de nye forslagene til reguleringer som ligger i ny lov angående dette feltet. Videre støttes den nye sanksjonsmuligheten med redusert foreldrebetaling, som synes mye mer hensiktsmessig.

Rådmannen stiller seg noe undrende til at det i tillegg foreslås at Fylkesmannen kan gjennomføre tilsyn med enkeltbarnehager. Dette synes noe uryddig og bærer preg av en ”mellomløsning” som kan bli noe uryddig mht gjennomføring og ansvar.

E. LOVFESTE BARNEHAGEEIERES ANSVAR FOR KVALITET

Utvalget foreslår:

- Lovfeste eiers ansvar for at barnehagen har riktig og nødvendig kompetanse
- Lovfeste krav om forsvarlig system i den enkelte barnehage
- Barnehagens godkjente leke- og oppholdsareal inne og ute skal fremgå av vedtektene.

Rådmannen støtter forslaget.

F. LOVFESTE REELLE MODERASJONSORDNINGER

Utvalget foreslår en videreføring av dagens søskenmoderasjon, samt et lovfestet krav om at alle kommuner skal ha inntektsgraderte betalingssatser
Rådmannen støtter forslaget, som er i tråd med praksis i Randaberg kommune.

G. LOVFESTET RETT TIL SPESIALPEDAGOGISK HJELP

Fra opplæringslov til barnehagelov (§ 41)

Barnehageutvalget har foreslått overføring av rettsreglene for spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn fra opplæringsloven (§ 5-7) til ny barnehagelov (§ 41). Videre er regler i forskrifter og rundskriv fra departementet også flyttet inn i loven (§§ 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49 og 50).

Utvalget foreslår også lovendringer som skal sikre at barna også i fremtiden får oppfylt sine rettigheter og bidra til at foresatte/foreldre involveres i arbeidet med å gi barna et forsvarlig tilbud.

Tilretteleggingstilskudd (§ 41)

Det foreslås at kommunen skal få en plikt til å ha en tilskuddsordning for tiltak som ikke dekkes inn under retten til spesialpedagogisk hjelp. Dette er i samsvar med tidligere regler i rundskriv og er derfor en lovfesting av praksis.

Ny lovhjemmel er at kommunale barnehager også skal ha klagerett og at foreldrene skal kunne klage på søknad fra barnehagen som gjelder enkeltbarn. Dagens regelverk tilsier at en kommunal barnehage vil, dersom den ikke er gjort til eget rettssubjekt, ikke ha et rettslig krav på å kunne påklage et vedtak om tildeling av kommunale midler.

Foreldrene vil ved denne endringen få klagerett på noe de ikke har søkt på.

Rådmannen støtter kommunens plikt til tilskuddsordning for tiltak som ikke dekkes inn under retten til spesialpedagogisk hjelp.

Rådmannen støtter ikke at det innføres klageadgang for kommunale barnehager og foreldrene vedrørende tilretteleggingstilskuddet. Rådmannen mener det er meningsfylt at foreldrene har klagerett på det helhetlige tilbudet som gis til sitt barn, men det synes noe uryddig når klageretten er knyttet til tilretteleggingstilskuddet som er noe barnehagen søker på.

Flytting til andre kommuner (§ 40, fjerde ledd)

Det foreslås en ny bestemmelse i barnehageloven der gyldighet av vedtak om spesialpedagogisk hjelp til barnet, følger barnet ved flytting til ny kommune.

Barnet vil da raskt kunne få hjelp istedenfor å måtte avvente ny sakkyndig vurdering i ny kommune.

Rådmannen støtter forslaget

Individuell plan (§ 46)

Retten til individuell plan i helselovgivningen overføres til barnehageloven.

Rådmannen støtter forslaget.

Halvårsrapporter erstattes med vurderingsdel (§ 44)

Dagens halvårsrapporter foreslås erstattet med en vurderingsdel i den individuelle tiltaksplanen. Det skal videre fremgå av enkeltvedtaket og den individuelle tiltaksplanen hvor ofte vurderingen og evalueringen av den spesialpedagogiske hjelpen skal gjennomføres. Rådmannen støtter forslaget.

Vurdering av barnets behov for spesialpedagogisk hjelp (§ 42, e)

I tillegg til vurdering av barnets individuelle behov, skal det i det nye forslaget også legges vekt på de rammene barnet har (eks: Barnehagens bemanning, kompetanse, tiltak med mer). Dette er et nytt vurderingstema i forhold til tidligere lovgivning. I vurderingen skal det først vurderes hva barnet trenger. Deretter må det vurderes om barnehagen har de nødvendige ressurser og kompetanse til å gi barnet den nødvendige hjelpen innenfor ordinært barnehagetilbud. Dersom det ikke er mulig vil barnet ha rett til spesialpedagogisk hjelp. Rådmannen støtter forslaget.

OPPSUMMERING

Rådmannens vurdering:

Rådmannen vil i hovedsak støtte forslaget til ny barnehagelov.

De siste års kvalitetskrav til barnehagesektoren har vært økende og rådmannen stiller seg positivt til at departementet ser behovet for både forsterket lov og mer kompetanse i sektoren.

Rådmannen vil også påpeke den positive endringen ved at alle tiltak til barn i førskolealder nå blir samlet i en lov.

De økonomiske og administrative konsekvensene er store og det forutsetter overføring av midler for gjennomføring av et slikt kvalitetsløft som her foreligger. Dette vil være den største utfordringen, spesielt med tanke på de ulike løsningene som finnes i kommunene. Rådmannen er bekymret for gjennomføring av lovforslagene om regulering av grunnbemanning og pedagogisk bemanning, dersom det ikke overføres tilstrekkelige økonomiske midler. Ved statens overføring av det økonomiske ansvaret til kommunene i 2011, er ikke et slikt kvalitetskrav lagt til grunn i beregningen av rammetilskuddet.

Rådmannen ber Hovedutvalg for oppvekst og levekår tilslutte seg forslaget til høringsuttalelse.

Saksbehandler: Anne Jorunn Bjørkum Leigvold
Barn og familiesjef: Svein Olav Kristensen

Hvilke planer har dette konsekvenser for:

Særutskrift: