



## STAVANGER KOMMUNE

### Oppvekst og levekår

Postadr.: Pb. 8001, 4068 Stavanger  
Besøksadr.: Ny Olavskleiv 6  
Telefon: 51508500 Faks: 51508555  
E-post: [postmottak.oppvekst@stavanger.kommune.no](mailto:postmottak.oppvekst@stavanger.kommune.no)  
[www.stavanger.kommune.no](http://www.stavanger.kommune.no)  
Org.nr.: NO 964 965 226

Kunnskapsdepartementet

DERES REFERANSE

VÅR REFERANSE

JOURNALNR

DATO

11.05.2012

---

## Oversendelse av høringsuttalelse på NOU 2012:1 Til barnas beste

---

Viser til høringsbrevet datert 06.02.12 og til mail om utsatt høringsfrist.  
Oversender med dette Stavanger kommunes høringsuttalelse

Inger Østensjø  
rådmann

Per Haarr  
direktør

Mette Sømme  
Saksbehandler

## Høringsuttalelse fra Stavanger kommune

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

### Barnas og foreldrenes rettigheter

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. Stavanger kommune støtter utvalgets forslag om å innføre enn bestemmelse som regulerer det fysiske og psykososiale miljøet i barnehagen.

Foreldre, foreldreråd og samarbeidsutvalg foreslås å gis partsrettigheter, dvs. rett til å få forelagt informasjon av betydning for barnas miljø, rett til å be om tiltak samt klagerett. Stavanger kommune støtter også dette forslaget.

Det er enda store forskjeller på kvaliteten i barnehagene. Det er også økt fokus på kvalitet og mer bevisste foreldre med høye forventinger til barnehagetilbudet. Får foreldre i tillegg større mulighet til medvirkning og partsrettigheter, vil dette kunne tilsi en stor mulighet for økt aktivitet i ønske om medvirkning og klagevirksomhet. Noe som igjen vil medføre økt saksbehandling.

Det legges her opp til en klageordning som det på forhånd vil være vanskelig å definere omfanget av. Fordi den er permanent, mer Stavanger kommune at den også vil kunne medføre ekstra kostnader og behov for mer administrasjonsressurser. Det forventes at i dette videre vurderes, med tanke på at det ikke skal føre til merkostnader for kommunen.

### Styrke system for tilsyn

Flertallet i utvalget vurderer det som mest hensiktsmessig at kommunene fortsatt ivaretar tilsynsansvaret. Fylkesmannens ansvar for tilsyn med kommunen videreføres også, men det gis her en særskilt hjemmel for fylkesmannen å føre tilsyn med enkeltbarnehager. Det gis ikke en særskilt hjemmel til Fylkesmannen for å føre tilsyn med enkeltbarnehager, kommuner som ønsker å føre utvidet tilsyn skal kunne henvende seg til Fylkesmannen for hjelp og veiledning. Dette for å unngå at det utføres dobbeltarbeid.

I tillegg foreslår et samlet utvalg at tilsynet kan gi barnehageeier pålegg om å etterkomme krav som avdekkes ved tilsyn. Dersom pålegget ikke etterkommes er det forslag om at tilsynet skal kunne sanksjonere ved å vedta reduksjon i foreldrebetaling og eventuelt stengning. Stavanger kommune støtter en sanksjonsordning slik den argumenteres for i utredningen.

Utvalget foreslår en skjønnsmessig fordeling av 0,25% årsverk per kommune. Dette mener Stavanger kommune vil resultere i at store kommuner forskjellsbehandles. Fordeling av tilsynsressurser bør fordeles i henhold til hvor mange barn hver enkel kommune har, og legges til rette for at mindre kommuner kan samarbeide for å løse tilsynsoppgavene.

### Moderasjonsordninger

Moderasjonsordningene omfatter per i dag:

- ◆ søskenmoderasjon

- ♦ fritak eller reduksjon ved lav betalingsevne
- ♦ maksimalpris

Utvalget har etter en samlet vurdering funnet det formålstjenlig å videreføre søskenmoderasjon i foreldrebetalingen, samt å løfte kravet om søskenmoderasjon opp i ny barnehagelov. Stavanger kommune støtter dette forslaget.

Utvalget er delt i spørsmålet om kommunene kan gjøre unntak fra maksimalprisordningen. Utvalgets mindretall foreslår at unntaksmuligheten opprettholdes, noe som Stavanger kommune støtter. For øvrig mener Stavanger kommune at maksprisordningen bør gjennomgås på ny med sikte på å lage en mer fleksibel ordning. Dette vil være med på å gi kommunene et handlingsrom til å inntektsgradere prisen i større gard og det vil kunne heve kvaliteten.

### **Styrke kvaliteten i barnehagen ved regulering av strukturelle forhold**

#### *Forholdet voksne – barn i barnehagen*

Det er i dag ingen bestemmelser om forholdet voksne - barn i barnehagen. Et samlet utvalg mener at det er gode grunner for å videreføre krav om pedagogisk bemanning, og at dette kravet lovfestes. Utvalget mener også at det normalt bør være minst to ansatte til stede i barnehagen hele barnehagedagen. Et flertall i utvalget foreslår et forholdstall mellom pedagoger og barn på 1:6 for barn under 3 år, og 1:12 for barn over 3 år – dette med virkning fra 2020.

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

Stavanger kommune mener det er viktig å være offensive med hensyn til bemanningsnorm og støtter utvalgets forslag hva gjelder en økning av pedagogisk bemanningsnorm på 50%. Dette vil styrke det pedagogiske arbeidet i barnehagene. Målet er å få dette på plass innen 2020 og en konstaterer at det er store kostnader knyttet opp til dette. Stavanger kommune mener det må utarbeides en statlig opptrappingsplan for å kunne nå dette målet.

#### *Styrers ansvarsområde*

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

Stavanger kommunene mener det bør være en åpning for at kommunene skal kunne samordne styrerressursen der dette er hensiktsmessig. Stavanger kommune vil peke på at formell kompetanse som førskolelærer ikke nødvendigvis er den viktigste eller eneste forutsetningen for å bli en god styrer eller administrativ leder av en barnehage. Det bør derfor åpnes for at også annen relevant høyskole- eller universitetsutdanning kan kvalifisere for slike stillinger.

Stavanger kommune støtter utvalgets intensjon om å øke bemanningen i barnehagene med konkrete forholdstall mellom pedagoger og barn.

Dersom det skal åpnes for annen relevant utdanning til styrerstillingene må det pedagogiske overordnede ansvaret fjernes fra denne stillingen og det må opprettes en faglig lederstilling med dette ansvaret.

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

Utvalgets flertall foreslår at 1/5 av pedagogene kan ha annen pedagogisk utdanning enn førskolelærerutdanning, og at denne må være på høyskolenivå eller være universitetsutdanning (med referanse til spesifikke utdanninger).

Mindretallet ønsker en mer fleksibel bestemmelse som i større grad tar hensyn til barnehagens faktiske behov og foreslår at maksimalt 1/4 av pedagogene kan ha annen utdanning enn førskolelærerutdanning.

For at Stavanger Kommune skal kunne støtte dette forslaget må det være en forutsetning at forholdstallet mellom pedagog er og barn endres til 1:5 under 3 år og 1:12 over 3 år. Det må i tillegg være en forutsetning at den pedagogiske bakgrunnen det åpnes for, er direkte tilknyttet kompetanse innen barnevern eller annen kompetanse som kan utfylle førskolelærerne på området tidlig innsats.

#### *Fagarbeidere som del av bemanningen*

Et flertall i utvalget foreslår at det fra 2020 lovfestes et krav om at 25 % av grunnbemanningen i hver barnehage skal være barne- og ungdomsarbeidere – dette for å øke den samlede kompetansen i barnehagen.

Mindretallet støtter ikke dette kravet og mener at dette i praksis betyr en omfattende samfunnsreform som må ses opp mot kommunenes samlede oppgaver, og ikke vurderes isolert for barnehagesektoren.

Stavanger kommune påpeke at ved å lovfeste krav om at denne gruppen skal utgjøre 25 % av grunnbemanningen i alle barnehager, står vi i fare for å binde opp arbeidsgivers muligheter til å tenke helhetlig og effektiv utnyttelse av tilgjengelige personalressurser.

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

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

Stavanger kommune mener det vil være urealistisk å tro at barnehagesektoren vil klare å få nok kvalifisert personale på kortere sikt. For kommunene vil det inntil videre være mest hensiktsmessig å beholde dagens dispensasjonsadgang fra normen for pedagogisk bemanning og fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder.

### **Barn med nedsatt funksjonsevne**

#### *Rettslige konsekvenser av å overføre opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven*

Utvalget foreslår at PP- tjenesten bør være tettere på barnehagene slik at de får mer kunnskap om barns hverdag i barnehagen og det miljøet og konteksten barnet er i. Videre foreslår utvalget at det er naturlig at PP- tjenesten får et mandat til å arbeide med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling overfor barnehagene, tilsvarende som for skolene.

Stavanger kommune støtter forslagene og vil understreke nødvendigheten av tydelige retningslinjer. Systemveiledning og organisasjonsutvikling i barnehagene vil kreve spesiell kompetanse og økt bemanning i PP-tjenesten.

*Fratrekk i foreldrebetaling når barn mottar spesialpedagogisk hjelp.*

Etter dagens regler gis det fradrag i foreldrebetalingen for det antall timer barnet er tildelt spesialpedagogisk hjelp. Utvalget vurderer det slik at ordningen bør fortsette. Begrunnelsen er blant annet at redusert foreldrebetaling til denne gruppen kan stimulere til barnehagedeltakelse.

Stavanger kommune støtte ikke utvalgets forslag om å videreføre ordningen med fradrag i foreldrebetaling for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp. Stavanger kommune understreker at spesialpedagogisk hjelp er i dag gratis fordi denne hjelpen er regulert i opplæringsloven. Denne retten er nå foreslått overført i barnehageloven. Barnehageplass er ikke gratis som skoletilbudet. En ordning der foreldrene får fratrekk i barnehagebetaling når antall timer til spesialpedagogisk hjelp øker kan skape uheldige insentiver, som at det f.eks. søkes om flere timer enn barnet har behov for.

Stavanger kommune skal ta hensyn til at ingen ordninger i kommunen strider mot prinsippet om likestilling. Alle foreldre med lav betalingsevne skal bli ivaretatt gjennom inntektsgradert betalingsreglement i kommunen.

*Forslag til saksbehandlingsregler og vurderingsrutiner*

Utvalget vil foreslå et krav om den samlede saksbehandlingstid hos PPT, inkludert utredning og vedtaksprosess ikke skal ta lenger tid enn tre måneder. Stavanger kommune ser at krav om saksbehandlingstid og umiddelbar iverksettelse av utredning, har verdi sett et tidlig intervensjonsperspektiv. Dette vil imidlertid gi kommunen store utfordringer i forhold til administrasjon når det gjelder omstruktureringer og ressursfordeling.

*Midlertidig vedtak*

Utvalget skriver at det i noen saker kan det være nødvendig å sette inn tiltak så raskt som mulig, samtidig som sakens kompleksitet krever tid til utredning.

Utvalget vurderer videre at det ikke bør være forhold ved regelen som gjør at barn med åpenbart behov for spesialpedagogisk hjelp må vente til sakkyndig vurdering foreligger og foreslår at det skal være mulig for kommunen å gjøre et midlertidig vedtak, dersom en utredning vil overstige den totale saksbehandlingstiden på tre måneder.

Stavanger kommune ser behovet for å kunne gjøre midlertidig vedtak. Samtidig ser vi et behov for enkelte oppklaringer før vedtaket settes ut i praksis. Det bør være klare retningslinjer på hva innholdet i et midlertidig vedtak skal inneholde og være basert på, når vedtaksmyndighet ikke har sakkyndig vurdering. Videre bør det komme fram hvordan klageretten på et midlertidig vedtak utarter seg i praksis.

*Forslag om rettsliggjøring av kommunens plikt til å yte nødvendige ressurser til barn med nedsatt funksjonsevne*

Utvalget foreslår at kommunen skal få en plikt til å ha en tilskuddsordning for tiltak som ikke dekkes inn under retten til spesialpedagogisk hjelp. Ny lov hjemmel er at kommunale barnehager også skal ha klagerett og at foreldrene skal kunne klage på søknad fra barnehagen som gjelder enkeltbarn.

Stavanger kommune har en etablert praksis på tilskuddsordning for tiltak nevnt over, og støtter derfor ikke en lovfesting av praksisen. Stavanger kommune støtter heller ikke at det innføres klageadgang for kommunale barnehager og foreldrene vedrørende tilretteleggingstilskuddet.

Stavanger kommune 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. 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 på sin side, vil ved denne endringen få klagerett på noe de ikke har søkt om.

*Ikke-kommunale barnehagers vedtekter – adgangen til å prioritere barn uten lovfestet rett ved opptak*  
Et mindretall foreslår å endre reglene slik at de private barnehagene ved opptak må prioritere barn med rett til plass og funksjonshemmede barn med rett til plass etter dagens bestemmelse i barnehageloven, uavhengig av barnehagens vedtekter.

Det er i dag åpnet for at private barnehager kan definer egen opptakskrets, det innebærer at de kan ta inn barn som ikke har "rett" på barnehageplass i henhold til regjeringens definisjon. Kommunen plikter likevel å betale for disse barna. Men vi mottar ikke statlige tilskudd til denne gruppen. Denne ordningen bør endres slik at kommunen får tilskudd for alle barn som går i barnehagen. Dermed unngår en ekstraavgifter for barn som ikke har lovfestet rett i henhold til regjeringen, samtidig som en regel som i dag oppleves meget urettferdig ikke lenger vil fjerne ressurser fra de barne som regjeringen har omfattet av sin garanti.

Vi vil også understrekes at dagens ordning i enkelte tilfeller kan komme i konflikt med kommunens prioriteringer, da det er kommunen, og ikke de private barnehagene, som i ethvert tilfelle vil ha ansvaret for å innfri den lovfestede retten til plass.

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

De økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag er store og det forutsettes at virkningene av nye tiltak og føringer fullfinansieres.