



Saksframlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Oppvekst- og omsorgsutvalget	19/12	25.04.2012

Til barnas beste

Sunndal kommune sin høringsuttalelse til ny barnehagelov

Rådmannens innstilling

Oppvekst- og omsorgsutvalget vedtar vedlagte høringsnotat til å være Sunndal kommunes uttalelse i tilknytning til den nasjonale høringen vedrørende ny lovgivning for barnehagene.

Behandling i Oppvekst- og omsorgsutvalget - 25.04.2012

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

Oppvekst- og omsorgsutvalget vedtar vedlagte høringsnotat til å være Sunndal kommunes uttalelse i tilknytning til den nasjonale høringen vedrørende ny lovgivning for barnehagene.

Vedlegg

- 1 Styrerkollegiets vurderinger av ny lovgivning for barnehagene
- 2 Høringsuttalelse for framlegg i OO

Saksopplysninger

Oppvekst- og omsorgsutvalget gjorde i møte 26.03.12 vedtak om å opprette en gruppe som skulle utarbeide forslag til kommunens uttalelse i tilknytning til ny lovgivning i barnehagene. Gruppen har vært sammensatt på tvers av interessene politikk, brukere og ansatte, og følgende har deltatt i arbeidet:

Jorunn Solheim og Lill-Elin Vangen (politisk oppnevnte representanter)

Tine Grytnes og Morten Bekkevold (representanter fra det kommunale foreldreutvalget)

Merete Linseth og Synnøve Tangen (representanter fra styrerkollegiet)

Barnehageadministrasjonen har vært gruppa sekretariat.

Grappa har gjennomført 2 møter, og gjennomgått forslaget til ny lovgivning både med fokus på forslaget til ny lov, og de merknader og vurderinger som ligger til grunn for forslaget, og som er gjengitt i NOU 2012: 1 "Til barnas beste".

Som grunnlag for de merknadene som representantene for styrerne har lagt fram, er det gjennomført et felles møte i styrerkollegiet hvor forslaget til ny lovgivning er satt på dagsorden. Styrerkollegiets arbeid er lagt ved saken til orientering.

Høringsgruppa har i all vesentlighet vært kollektivt enige i svært mange av de vurderingene og forslagene som er nedfelt i høringsdokumentet. Barnehagesjefen har tatt utgangspunkt i de ulike tilbakemeldingene som er framkommet, og fremmer på vegne av rådmannen et forslag til felles uttalelse. Der det er signalisert uenighet i høringsgruppa er dette kommentert i vurderingen.

Vurdering

Forslaget til ny lovgivning for barnehagene er et svært omfattende arbeid, og gruppa som har sett nærmere på dette arbeidet er av den klare kollektive oppfatning at samlet er forslaget slik det foreligger en styrking av barnehageområdes mest sentrale styringsdokument. De presiseringene som er foreslått, og endringen fra en forholdsvis marginal primærlovgivning med støtte i mange og omfattende forskrifter, til en eksplisitt tydeligere og langt mer omfattende lov, og med forslag om fjerning av de fleste forskriftene, kvalitetssikrer barnehagenes arbeid i svært stor grad. Forslaget synliggjør foreldres og barn rettigheter i langt større grad enn tidligere på viktige områder, samtidig som del bidrar til å klargjøre viktige forhold både for barnehageeier og barnehagemyndighet. Kanskje synliggjør forslaget til ny lovgivning klarest at alt barnehagearbeid skal skje med tanke på "hensynet til barnets beste". Nettopp "hensynet til barnets beste" framkommer eksplisitt svært tydelig gjennom § 5 med følgende formulering: "*Ved anvendelse av bestemmelsene i denne loven skal det legges avgjørende vekt på barnets beste*". En slik formulering innebærer at samtlige andre 58 paragrafer skal vurderes i lys av § 5, og uten unntak skal enhver anvendelse av loven være til barnets beste.

Til de ulike paragrafene.

§§ 1-3 "*Barnehagenes formål og innhold*" er ikke berørt i endringsforlaget. Ny § 4 "*Saklig virkeområde*" er foreslått, og peker på at tilsyn av barn om natten ikke regnes som barnehage. Høringsgruppa deler kollektivt denne oppfatningen.

§ 5 "*Hensynet til barnets beste*", vurderes å være en av de mest sentrale endringene i forslaget til ny lovgivning, og understrekes på tvers av høringsgruppa.

§ 6 "*Barns rett til plass i barnehage*" ble viet vurderinger på tvers av gruppa. Representantene fra barnehagene pekte på viktigheten av å sikre barn fra fremmedspråklige miljøer tidlig plass i barnehagen, samtidig som gruppa kollektivt var skeptisk til begrepet "bosatt i kommunen", og at dette ville hindre en dynamisk flytting på tvers av kommuner hvor tilgangen på barnehageplass er en avgjørende faktor for en eventuell flytting.

§ 7 "*Barns rett til medvirkning*" foreslås videreført uten endringer.

§§ 8-10 favner retten til godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø. Gruppa er enige om at §§ representerer en styrking av barnehageloven, men at de kan slås sammen til én paragraf med underpunkter. Flertallet i gruppa signaliserer at retten til å kreve tiltak om endring i miljøet skal gjelde både det fysiske og det psykososiale miljøet slik det også er formulert og ivarettatt i Opplæringslovens § 9a 2-3. Det pekes videre på at det fysiske miljøet også må omfatte

lekeplassen i tillegg til innearealene, og at det i tilknytning til innearealet spesielt må fastsettes en nasjonal norm.

§ 11-12 *"Foreldreråd og samarbeidsutvalg"* er foreslått videreført. Grappa støtter dette.

I kapittel IV, Barnehageeiers ansvar og oppgaver foreslås videreført godkjenningsplikten, mens barnehageeiers ansvar poengteres med klarere krav til vedtekter. Høringsgruppa støtter forslaget men er av den mening at forhold vedrørende "godkjent leke- og oppholdsareal" skal være utledet med bakgrunn i en nasjonal minstestandard.

I kapittel V *"Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver"* foreslås i § 17 at *"kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivå"*. Grappa støtter denne formuleringen.

§ 20 *"Kommunens plikt til å tilby plass i barnehage"* vurderes av gruppa som en viktig paragraf, men som ikke ivaretar brukerne i tilstrekkelig grad. At begrensningen i rett til barnehageplass skal gjelde barn født senest 31. august det aktuelle barnehageåret, oppfattes som svært diskriminerende med tanke på familier med barn født i september eller senere. Etter gjeldene rett og slik retten er foreslått videreført vil et barn som er født 1. september først ha rett til barnehageplass et helt år senere enn et barn født én dag tidligere.

§ 23 *"Foreldrebetaling"* er videreført med tanke på en maksimalpris. Likedan er moderasjonsordningene for søsken foreslått videreført. Nytt er imidlertid at det foreslås at *"kommuner skal tilby foreldre eller foresatte med lav betalingsevne reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling. Alle kommuner skal ha inntektsgraderte betalingssatser"*. Her er gruppa klart delt i sine synspunkter. Foreldrepreressantene deler et slikt forslag, sammen med én av de politiske representantene, mens én politisk representant på ingen måte kan støtte et slikt forslag. Det er ulike synspunkter bak begge synene som handler om redselen for at barn av foreldre med marginal betalingsevne skal falle utenfor barnehagesystemet, til byråkratisering og svært mye merarbeid innen byråkratiet. Innsyn i brukernes inntekstnivå er også nevnt, sammen med at det offentlige allerede godt nok ivaretar denne problemstillingen gjennom annet lovverk som sosiallovgivningen og lov om barnevern. På vegne av rådmannen fremmes det forslag om ikke å legge til rette for en slik moderasjonsordning, selv om dette representerer et mindretallssyn i gruppa.

§ 25 *"Samarbeid om barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon"* er ny, og vurderes av en samlet gruppe å være en klar styrking av det barnehagefaglige arbeidet.

§§ 26-30 omfatter tilsyn og veiledning på kommunalt nivå og fylkesnivå. Deler av gruppa peker på utfordringene knyttet til at kommunen skal kunne føre tilsyn med egne barnehager, og de forhold som berører habilitet/inhabilitet. Det signaliseres allikevel ikke forslag til endringer fra gruppa.

Kapittel VII berører barnehagens personale. Her pekes det på behovet for en styrking av bemanningen generelt og den pedagogiske bemanningen spesielt. Andelen førskolelærere må styrkes slik det er foreslått. Endringen støttes av en samlet høringsgruppe.

Begrepet "Barnegruppe" er eksplisitt nedfelt i forslaget til ny § 33. Paragrafen peker på retten til å tilhøre av avgrenset barnegruppe i barnehagen, og er et signal om en kursendring i forhold til etableringene av store basebarnehager de senere årene. En samlet gruppe støtter forslaget.

Kapittel IX *"Spesialpedagogisk hjelp, tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne og tegnspråkopplæring"* er i sin helhet ny. Fram til i dag er dette området nedfelt i opplæringslovens bestemmelser. Grappa støtter at dette området flyttes fra opplæringsloven til barnehageloven. I § 43 *"Rett til å kreve undersøkelse og medvirkning. Personalets handlingsplikt"* understrekes det at *"kommune så raskt som mulig, og ikke senere enn tre måneder fra søknad om spesialpedagogisk hjelp er mottatt, treffe vedtak i saken"*. Grappa støtter en slik presisering.

Forslaget til ny barnehagelov er omfattende og innholdsrikt. Samlet rommer forslaget 59 paragrafer mot 26 i dag. Grappa som har arbeidet med NOU 2012: 1, er av den oppfatning at forslaget til ny lovgivning for barnehagene er godt og formålstjenlig. Gruppas syn og vurderinger er forsøkt samlet i vedlagte høringsuttalelse.

Utskrift til: Barnehagetjenesten v/saksbehandler for videre ekspedering.

Rett utskrift 27.04.12:

Brit Resell
Politisk sekretariat



Høringsuttalelse NOU 2012: 1 Til barnas beste - fra Sunndal kommune

Sunndal kommune har i Oppvekst- og omsorgsutvalget i møte 23. mars gjort vedtak om å oppnevne en gruppe på tvers av interessenter for å utarbeide forslag til kommunens uttalelse i forbindelse med ny lovgivning for barnehagene. Gruppen har bestått av to representanter fra det politiske utvalget, to fra det kommunale foreldreutvalget og to representanter fra barnehagenes styrerkollegium.

I møte 25. april har Oppvekst- og omsorgsutvalget vurdert arbeidsgruppa sine forslag, og følgende oppsummering er Sunndal kommunes tilbakemelding i forhold til NOU: 1 Til barnas beste.

Innledende vurderinger

Sunndal kommune støtter de strukturelle endringene som ligger i det nye lovforslaget som tydeliggjør kvalitetskrav, og som forenkler kommunens behandling av barnehagesaker samtidig som foreldre gis større mulighet for vurderinger av de ulike barnehagetilbudene. Forslaget til ny lovgivning for barnehagene kvalitetssikrer også det mangfoldet av barnehagetilbud som til enhver tid eksisterer, og stiller klare og eksplisitte krav til utbyggere og eiere.

Sunndal kommune vurderer det som svært positivt at § 5 Hensynet til barnets beste har fått en innledende plass i kapittel II Barns rettigheter, og dermed en sentral posisjon i den samlede lovteksten. Samtidig så understrekes det i Sunndal kommune viktigheten at paragrafen er skrevet i bestemt form entall, og ikke bestemt form flertall slik utredningens tittel er blitt utformet. Dette representerer en helt annen tilnærming til det enkelte barn som subjekt framfor en generalisering av barn.

Spørsmål vedrørende begrepet "Rett til barnehageplass" er slik utvalget omtaler det i sin innledning ikke gjenstand for vurdering i denne sammenhengen. Imidlertid er dette ett så viktig og avgjørende punkt i lovgivningen, at Sunndal kommune allikevel ønsker å kommentere dette.

Til paragrafene

Ad § 5 Hensynet til barnets beste

Dette vurderes som svært positivt at hensynet til barnets beste er integrert i forslaget til ny barnehagelov, og lovformuleringen er slik at det ved enhver anvendelse av loven skal legges avgjørende vekt på barnets beste.

Ad § 6 Barns rett til plass i barnehage

Sunndal kommune ønsker å gi klart uttrykk for at en rett til barnehageplass som kun gjelder barn født innen utgangen av august måned ikke ivaretar brukernes behov for barnehageplass i tilstrekkelig grad. Hvorvidt dette forholdet kan løses ved å øke antallet hovedtildelinger må utredes og vurderes nærmere. Videre ønsker Sunndal kommune å peke på at forutsetningene og begrensningene knyttet til bosted er til stort hinder for en dynamisk og rasjonell tilflytting på

tvers av kommunegrenser. Avslutningsvis ønsker Sunndal kommune å peke på behovet for å legge til rette for en rett til barnehageplass for barn fra flerkulturelle miljøer, inklusive barn i asylmottak, og at en slik rett vil virke forebyggende i forhold til forsinket språkutvikling, samtidig som dette vil gi rom for rask integrering i lokalsamfunnet med mer.

Ad §§ 8-10 Rett til godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø

Sunndal kommune støtter forslaget om å integrere en eksplisitt lovformulering som sikrer barns rett til gode fysiske og psykososiale miljøer. Likt opplæringslovens strukturelle oppbygging av kapittel 9a, kan de aktuelle paragrafene innlemmes i én paragraf. Ad det fysiske miljøet ser Sunndal kommune det som naturlig og nødvendig at også barnehagens arealer utenomhus også kvalitetssikres gjennom lovteksten. Avslutningsvis pekes det på at foreldre skal gis rett til å kreve tiltak også i forhold til det fysiske miljøet slik det er gitt anledning til i opplæringslovens § 9a-2, og at det skal fastsettes en nasjonal minstestandard for de fysiske miljøene.

Ad § 14 Barnehageeiers ansvar

Sunndal kommune støtter forslaget om å sette krav via vedtektene vedrørende fastsetting av godkjent leke- og oppholdsareal samt barnehagens arealutnyttelse. En forutsetning for at dette skal ha en effekt i retning av hensynet til barnets beste, er at det fastsettes statlige normer for minsteareal.

Ad § 16 Krav til forsvarlig system for barnehageeier

Sunndal kommune støtter kravet om at barnehageeier skal ha et forsvarlig system som grunnlag for vurdering i tilknytning til graden av etterlevelse av lov og forskrift.

Ad § 17 Kommunen er lokal barnehagemyndighet

Sunndal kommune støtter lovkravet som forutsetter at kommunen skal ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået.

Ad § 20 Kommunens plikt til å tilby plass i barnehage

Sunndal kommune ønsker å gi klart uttrykk for at en rett til barnehageplass som kun gjelder barn født innen utgangen av august måned ikke ivaretar brukernes behov for barnehageplass i tilstrekkelig grad. Hvorvidt dette forholdet kan løses ved å øke antallet hovedtildelinger må utredes og vurderes nærmere. Videre ønsker Sunndal kommune å peke på at forutsetningene og begrensningene knyttet til bosted er til stort hinder for en dynamisk og rasjonell tilflytting på tvers av kommunegrenser. Avslutningsvis ønsker Sunndal kommune å peke på behovet for å legge til rette for en rett til barnehageplass for barn fra flerkulturelle miljøer, inklusive barn i asylmottak, og at en slik rett vil virke forebyggende i forhold til forsinket språkutvikling, samtidig som dette vil gi rom for rask integrering i lokalsamfunnet med mer.

Ad § 24 Moderasjonsordninger

En videreføring av gjeldende moderasjonsordninger med minimum 30 % og 50 % søskenmoderasjon vurderes som positivt. Imidlertid ønsker Sunndal kommune å peke på de mange ulempene som vil komme i kjølvatnet av en eventuell innføring av graderte betalingssetser basert på foreldrenes inntekt.

Erfaringer fra kommunens ordning i dag hvor det er én lik sats for betaling for alle, og at familier med lav betalingsevne ivaretas via NAV og/eller barneverntjenesten, vurderes å fungere godt. Den betydelige nedgangen i foreldrebetalingen de siste årene har gjort at barnehageplass i dag sammenlignet med tidligere er en rimelig investering. En innføring av inntektsgraderte satser vil representere en betydelig byråkratisering av innkrevingen, og vil på alle måter være vel så

stigmatiserende som at noen familier i perioder vil måtte benytte seg av de rettigheter som sorterer under sosiallovgivning og barnevernlovgivningen.

Ad § 25 Samarbeid om barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon

En svært viktig paragraf slik Sunndal kommune ser det, og en åpning for systematisk tenkning på kommunenivå i forhold til tidlig tverrfaglig innsats. Det bør vurderes å kreve at barnehageeier i tillegg til kommunen som barnehagemyndighet skal utarbeide slike viktige rutiner.

Ad § 32 Barnehagens grunnbemanning

Sunndal kommune støtter presiseringene som er nedfelt i forslaget til § 32. Videre støttes den kvalitative tenkningen som ligger til grunn for økningen i pedagogtettheten. Det må i større grad klargjøres hvorvidt én ansatts ansvar skal gjelde 3 eller 6 barn uanhengig av barnas oppholdstid, eller om dette skal forstås som barn som er til stede samtidig slik det er formulert i § 37 Godkjenning av familiebarnehager.

Forslaget om fjerning av permanent dispensasjon vurderes som positivt.

Ad § 33 Barnegruppen

Nok en viktig paragraf slik Sunndal kommune vurderer det.

Ad kapittel IX Spesialpedagogisk hjelp, tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne

Sunndal kommune vurderer det som udelt positivt at retten til spesialpedagogisk hjelp integreres i ny barnehagelov. De presiseringene som eksplisitt kommer til uttrykk i §§ 41 til 50 vurderes som avklarende og støttende i kommunens arbeid overfor disse barna. Videre er det også til stor støtte for foreldrene i deres dialog med barnehageeier og barnehagemyndighet. At det gis en eksplisitt tidsfrist knyttet til handlingsplikten, jfr. § 433. ledd, vurderes som svært positivt.

Sunndal kommunes høringsuttalelse er vedtatt i Oppvekst- og omsorgsutvalget 25. 04.2012.