



Det kongelige kunnskapsdepartement

Deres ref.:

Vår ref.:

12/233 /19769/12-000 A10  
&13

Saksbehandler:

Bente Wilhelmsen

Dato:

04.05.2012

Telefon:

77 79 06 32

### HØRINGSSVAR

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

Kunnskapsdepartementet har lagt fram et forslag til ny barnehagelov og ber om kommunenes synspunkter på dette forslaget. Høringsfrist var satt til 4. mai 2012.

Byrådet i Tromsø kommune har valgt å kommentere:

- forslagene til nye bestemmelser/paragrafer
- og enkelte bestemmelser i gjeldende barnehagelov som er endret ved tilføyelser eller tydeligere presiseringer.

Tromsø kommunestyre vil behandle høringssvaret i møte 30.5.2012. Hvis det kommer endringsforslag fra kommunestyret i forhold til dette høringssvar vil det bli ettersendt til departementet.

### Barnas og foreldrenes rettigheter – Kapittel 12

Barnehageloven regulerer en virksomhet for en brukergruppe som ikke kan utøve brukerinnflytelse i vanlig forstand. Utvalget foreslår at barnas rettigheter styrkes i fremtidig barnehagelov. *Utvalget forslag til ny bestemmelse: «Ved anvendelse av bestemmelsene i denne loven skal det legges avgjørende vekt på barnets beste.»*

**Tromsø kommune støtter forslaget om at hensynet til barnets beste lovfestes. På denne måten fastslås det at barnet skal stå i sentrum i barnehagens virksomhet og at det er barnas behov og interesser som skal ivaretas.**

**Kap. 12.2.**

**Utvalget foreslår at barna får en lovfestet rett til et godt fysisk og psykososialt miljø i barnehagen.** Dette vil styrke rettsstillingen til barn under opplæringspliktig alder. Innholdet i rettigheten må tilpasses barnehagesektoren og barnehagen som arena for lek, omsorg, læring og danning. Barnehagen pålegges å arbeide aktivt og systematisk for å fremme et godt psykososialt miljø, der det enkelte barnet kan oppleve respekt, trygghet, omsorg og sosial tilhørighet. Bestemmelsen pålegger barnehagens ansatte både en undersøkelses- handlings og varslingsplikt. Formålet med plikten er å involvere hele personalet i det kontinuerlige psykososiale arbeidet.

Foreldrene og barnehagens personale har et felles ansvar for barnas trivsel og utvikling. Den daglige kontakten og dialogen mellom foreldrene og barnehagens personale er etter utvalgets vurdering den aller viktigste formen for samarbeid. **Gjeldende bestemmelser om foreldrenes rett til medvirkning foreslås videreført.**

**Tromsø kommune støtter utvalgets vurderinger i å lovfeste barnehagebarns rett til et godt fysisk og psykososialt miljø i sin barnehagehverdag.**

#### **Kap. 12.5.**

**Likeledes støttes at foreldre gis mulighet til å bidra til endringer for å bedre barnas hverdag. En klagerett vil imidlertid medføre oppfølging, og det er uklart hva foreldrene kan kreve. Kompetansen i barnehagene til å behandle innkomne klager vil kreve midler til kompetanseheving om små barn i det fysiske (NY § 9), psykososiale læringsmiljøet (NY § 10) som loven foreskriver, samt opplæring i klagebehandlingsrutiner knyttet til disse forholdene.**

#### **Kap. 12. 4.**

### **Tilsyn med barnehagesektoren – Kapittel 13**

Kommunene og barnehageeierne har et stort ansvar for å etablere en myndighetsutøvelse og praksis som er faglig forsvarlig. Et godt tilsyn skal forebygge lovbrudd og sikre kvaliteten. Behovet for kontroll og informasjon til nasjonale myndigheter taler for at det utøves tilsyn på ulike nivåer. I en rammefinansiert sektor får statlige myndigheter mindre direkte kontroll og informasjon om tilstanden i sektoren. Sektorens vekst har medført at betydelige ressurser benyttes til barnehage tilbud. Det er derfor rimelig at både nasjonale og lokale myndigheter bidrar til at barnehagene styres og drives etter lovbestemmelser der det overordnede målet er å skape gode og likeverdige barnehager. Utvalget ser det som nødvendig at lovhjemlene for tilsyn videreføres, både for å sikre at den enkelte barnehageeierens drift av barnehagene er i samsvar med loven og for å kontrollere at kommunene ivaretar sine oppgaver som barnehagemyndighet.

**Flertallet i utvalget vurderer det som mest hensiktsmessig at kommunene fortsatt ivaretar dette ansvaret,** til tross for utfordringene med å skulle ivareta både eier- og myndighetsrollene. Dette flertallet mener det kan gjøres vesentlige rettslige, organisatoriske og tilsynsfaglige grep som kan sikre at tilsynet oppleves legitimt og uavhengig. Det foreslås videre at **fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet videreføres, og at det gis en ny særskilt hjemmel for fylkesmannen til å kunne føre tilsyn med enkeltbarnehager.**

Et samlet utvalg foreslår at tilsynet kan gi barnehageeier pålegg om å etterkomme krav som avdekkes ved tilsyn. Videre at tilsynet i særlige tilfeller kan vedta reduksjon i foreldrebetalingen, tidsbegrenset eller varig stenging dersom pålegg ikke etterkommes eller lar seg etterkomme.

**Tilsynsrapporter og enkeltvedtak med pålegg er åpne for innsyn etter offentlighetsloven. Utvalget vurderer at en handleplikt for tilsynsmyndigheten om offentliggjøring av**

*tilsynsresultater vil øke den allmenne interessen for kvalitet i barnehagen, og foreslår derfor å lovfeste en slik plikt.*

**Tromsø kommune støtter forslaget om at kommunene forsetter å ivareta tilsynsansvaret, samt at fylkesmannens tilsyn med barnehagemyndigheten videreføres. Forslaget om lovfesting av plikt til offentliggjøring av tilsynsrapporter og enkeltvedtak støttes.**

**Kap. 13.2/13.4.**

**Reduksjon i foreldrebetalingen når pålegg ikke etterkommes er et bra supplement til eksisterende lov hvor kun varig eller tidsbegrenset stengning er alternativ når pålegg ikke etterkommes.**

**Kap. 13.3.**

## **Kommunen som lokal barnehagemyndighet - Kapittel 14**

Myndighetsoppgavene omfatter alle barnehagene i kommunen, både kommunale og ikke-kommunale. *Utvalget foreslår at barnehagelovens tydelige oppdeling av myndighetsoppgaver og eiers oppgaver videreføres.* Det er grunn til å anta at utfordringer knyttet til kommunens dobbeltrolle vil forsterkes etter overgangen til rammefinansiering. Utvalget viser til at myndighetsoppgavene skal sikre barna et godt tilbud, og at kommunen har best forutsetninger for å tilpasse tilbudet til lokale forhold. Utvalget ser samtidig at myndighetsoppgavene, og da kanskje særlig finansieringsansvaret, setter kommunen i en sterk posisjon i en sektor med et betydelig privat eierskap og sårbare primærbrukere.

**Tromsø kommune støtter utvalgets vurdering i at lovhjemlene for tilsyn videreføres.**

**Kap. 14.2**

**Tromsø kommune støtter også forslaget om at kommunen fortsatt ivaretar tilsynsansvaret og er enig i at det må gjøres vesentlige rettslige, organisatoriske og tilsynsfaglige grep slik at tilsynet oppleves legitimt og uavhengig.**

**Kap. 14.2**

## **Foreldrebetaling og moderasjonsordninger – Kapittel 14.3**

Utvalgets flertall mener foreldrebetalingen fortsatt bør reguleres av staten for å unngå at økonomiske faktorer hindrer barnas mulighet for å benytte barnehage.

Selv om foreldrebetalingen for de fleste barnefamilier er redusert de siste årene, er det fortsatt familier som av økonomiske grunner ikke lar barna gå i barnehage. Utvalget har merket seg at det er store variasjoner i kommunenes moderasjonsordninger. Utvalget mener det er av stor betydning at det finnes reelle moderasjonsordninger. *Utvalget foreslår at dagens regler om søskenmoderasjon videreføres, men at bestemmelsene flyttes fra forskrift til lov. Videre foreslår utvalget at alle kommuner skal ha inntektsgraderte betalingssatser,* og at departementet får hjemmel til å gi forskrift om minimumssatser for inntektsgradert betaling og fritak for barnefamilier med lav betalingsevne.

Utvalget er delt i spørsmålet om barnehagene skal ha mulighet til å gjøre unntak fra maksimalpris. *Utvalgets flertall foreslår at forskriftsadgangen til å gjøre unntak fra maksimalprisen fjernes.*

**Tromsø kommune støtter ikke utvalgets forslag om at alle kommuner skal ha inntektsgraderte satser. Det bør være opp til hver enkelte kommune selv å lage ordninger som ivaretar behovet for foreldrebetaling og moderasjonsordninger. Eksisterende søskenmoderasjon, samt andre offentlige tilskudds-/støtteordninger til**

**lavinntektsfamilier ansees som tilstrekkelige virkemidler.**

**Kap. 14.3.**

## **Godkjenning – Kapittel 14**

Kommunens godkjenningsmyndighet foreslås videreført. Det understrekes at kommunens godkjenningsvedtak alltid skal inneholde en vurdering av barnehagens egnethet og informasjon om hvilke vilkår som er satt.

*Utvalget foreslår å lovfeste at kommunen i vurderingen av barnehagens egnethet kan legge vekt på om barnehageeier og andre personer som vil ha vesentlig innflytelse på virksomheten er egnede til å drive barnehage.*

**Tromsø kommune støtter utvalgets forslag til videreføring av godkjenningsmyndigheten samt lovfesting at kommunen kan i vurdering av barnehagens egnethet også kan vurdere egnetheten til de som skal drive barnehagen.**

**Kap. 14.4.**

## **Prioritet ved opptak/rett til plass – Kapittel 14**

Utvalget foreslår at dagens bestemmelse om samordnet opptak videreføres med visse endringer. Utvalget forutsetter at opptaket finner sted innenfor et system som sikrer både foreldre og ikke-kommunale barnehager innsyn i prosessen.

Gjeldende bestemmelse om rett til prioritet ved opptak foreslås videreført og plassert som eget ledd i bestemmelsen om barns rett til plass i barnehage.

Det inngår ikke i utvalgets mandat å vurdere retten til barnehageplass. Utvalget har imidlertid registrert at bestemmelsen praktiseres ulikt i kommunene og at dette kan oppleves som urimelig. *Utvalget anser det som prinsipielt betenkelig at retten til plass er knyttet til om barnet blir født før eller etter 1. september og mener derfor at det bør innføres minimum to hovedopptak per år.*

**Tromsø kommune støtter forslaget om to opptak i året. Det forutsettes at denne bestemmelsen fullfinansieres gjennom rammefinansieringen.**

**Kap. 14.7.**

**To opptak i året vil være krevende fordi: 1) Det er ingen naturlig avgang midt i barnehageåret. For å ta inn flere barn må barnehagen gå med ledig kapasitet fram til 2. opptak, og det vil være en utfordring å finansiere disse ledige plassene. Tiltaket vil medføre behov for flere barnehageplasser og flere pedagoger. 2) Barn som regnes som 3 åringer fra 1/1 kan utløse flere plasser, men dette vil kreve mer personale noe som medfører økte kostnader.**

## **Barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivå – Kapittel 14**

Utvalget har vurdert om det bør innføres krav om barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen. Etter utvalgets vurdering vil barnehagefaglig kompetanse være nødvendig for at kommunen skal kunne utføre sine myndighetsoppgaver på en tilfredsstillende måte. Kommunens ansvar følger av kommuneloven og av utvalgets forslag til krav om forsvarlig system for kommunen som barnehagemyndighet. *Utvalget foreslår at*

*det lovfestes et krav om at kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse på administrativt nivå.*

**Tromsø kommune støtter ikke utvalgets forslag om lovfestet krav til barnehagefaglig kompetanse på administrativt nivå. Kommunene må stilles fritt til selv å vurdere hvilken kompetanse som best i varetar sektorens behov.**

**Kap. 14.8.**

## **Barnehagetilbud til samiske barn – Kapittel 14**

Barnehagen har vært og er en viktig arena for å utvikle samisk språk, kultur og identitet. Utvalget har merket seg at det er vanskelig å rekruttere samiskspråklig personale. Utvalget vurderer samarbeidet mellom Sametinget og Samisk høyskole som viktig både for utdanning, kompetanseheving og forskning. *Utvalget foreslår at det opprettes arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning (AbF) for assistenter i samiske barnehager.* Utvalget viser for øvrig til Sametingets arbeid for økt rekruttering gjennom blant annet stipendordninger. Utvalget vil også fremheve betydningen av å informere foreldre om samiske barns rettigheter og om Sametingets tilskuddsordninger. Videre bør rekruttering til samisk førskolelærerutdanning inngå i departementets rekrutteringsstrategier.

**Tromsø kommune støtter utvalgets forslag om oppretting av arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning for assistenter i samiske barnehager. Tromsø kommune har erfart at det er utfordrende å skaffe samisk språklig personalet til vår samiske barnehage, spesielt gjelder dette det pedagogiske personalet.**

**Kap. 14.9.**

## **Krav om forsvarlig system for kommunen som barnehagemyndighet – Kapittel 14**

Gjeldende barnehagelov har ikke et krav om forsvarlig system eller internkontroll knyttet til kommunens myndighetsutøvelse. Etter utvalgets vurdering ligger det i dag både et ulovfestet og lovfestet ansvar for at kommunen er ledet og organisert på en slik måte at oppgaver kan utføres på lovlig måte. *Utvalget foreslår at det innføres et krav om forsvarlig system i barnehageloven,* og at departementet får hjemmel til å fastsette forskrift med nærmere regler om innholdet i et forsvarlig system.

**Tromsø kommune støtter forslaget om krav til forsvarlig system/internkontroll av kommunens myndighetsutøvelse, og mener dette vil bidra til å oppnå et likeverdig tjenestetilbud med høy kvalitet i alle barnehager.**

**Kap. 14.10.**

## **Barnehageeiers ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet – Kapittel 15**

Dagens regelverk gir ingen føringer om barnehagenes eierstruktur og barnehagenes interne organisering og størrelse. Etter utvalgets vurdering vil det ikke være formålstjenlig med detaljerte lovbestemmelser om den enkelte barnehagens størrelse eller organisering. Utvalget vil presisere at *det er helt sentralt at eier i valg av intern organisering legger*

*særlig vekt på hensynet til barnets beste, herunder barnegruppens sammensetning og eventuelle særlige behov hos enkeltbarn.*

Barnehageeier fastsetter barnehagens vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er viktige for foreldre eller foresatte å kjenne til. ***Utvalget foreslår at det stilles krav om at barnehagens godkjente leke- og oppholdsareal inne og ute samt barnehagens arealutnyttelse skal fremgå av vedtektene.***

**Tromsø kommune støtter forslaget om at krav til godkjente leke- og oppholdsareal ute og inne skal fremgå av vedtektene.**

#### **Kap. 15.3**

#### Opptakskrets

Utvalget ser at barnehagens rett til å bestemme sin opptakskrets og opptakskriterier kan skape utfordringer for kommunen som barnehagemyndighet. Utvalgets flertall mener at friheten barnehageeier er gitt på dette området har hatt stor betydning for innsatsen private eiere har lagt ned i barnehageutbygging gjennom årene. ***Samlet har ikke flertallet funnet at det er ønskelig å innskrenke eiernes rett til å bestemme opptakskrets og opptakskriterier.***

**Tromsø kommune støtter ikke flertallets forslag om ikke å innskrenke eiernes rett til å bestemme opptakskrets og opptakskriterier. Tromsø kommune støtter mindretallet i synet på at det er riktig å pålegge alle barnehagene å ta sin del av ansvaret for å innfri rettigheter til plass som følger av §§ 12 a og 13 i gjeldende barnehagelov.**

#### **Kap. 15.3.**

**Tromsø kommune har erfart at gjeldende lovverk medfører store konsekvenser for kommunen. Inntak av ikke rettighetsbarn i private barnehager gir kommunen en uforutsigbar og vanskelig sektor å styre. I tillegg må kommunene betale plassene til ikke rettighetsbarn.**

**Tromsø kommune mener at det er rimelig at kommunene får stille krav om opptakskrets og -kriterier til en sektor som fullfinansieres gjennom offentlige midler.**

#### Barnehageeiers interkontroll

Etter gjeldende barnehagelov finnes det ikke krav om forsvarlig system eller internkontroll for å ivareta lovkrav i barnehageloven. ***Utvalget foreslår at det innføres krav om at eier etablerer et forsvarlig system for vurdering av om kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt i den enkelte barnehagen.***

**Tromsø kommune støtter utvalgets forslag at det innføres krav om at eier etablerer et forsvarlig system for ivaretagelse av barnehageloven. Dette vil sikre at barnehageloven med forskrifter blir fulgt.**

#### **Kap. 15.4.**

## **Barnehagens bemanning – Kapittel 16**

Av tilgjengelig forskning om kvalitet i barnehager skiller enkelte strukturelle faktorer seg ut som særlig betydningsfulle. Antall barn per voksen, pedagogtethet, 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. En hensiktsmessig regulering av disse faktorene vil bidra til å sikre et likeverdig og godt kvalitetsnivå i barnehagene.

De foreslåtte kvalitetssikringsbestemmelser er derfor ment å sikre et barnehagetilbud med tilstrekkelig høy kvalitet. Det synes å herske bred enighet om at personalets kompetanse er den enkeltfaktoren som har størst betydning for den pedagogiske kvaliteten i barnehagen.

### Styrer

Utvalget finner ikke grunnlag for å foreslå endringer av utdanningskravet for styrere. Styrers oppgaver og ansvar, slik det er beskrevet i rammeplanen, tilsier at styrer har en viktig rolle for å sikre kvalitet i tilbudet. De fleste styreroppgavene krever nærhet til barn, foreldre og personale. ***Utvalget mener derfor det er viktig at styrer til daglig er mest mulig til stede i barnehagen.***

***Et flertall i utvalget mener at hovedregelen fortsatt bør være at det skal være en styrer i hver barnehage.*** Flertallet har kommet til at en snever unntaksadgang fortsatt bør foreligge. I lys av den betydning styrerrollen har for utviklingen i den enkelte barnehagen, mener flertallet det må være en forutsetning at eventuell samordning ikke skal føre til reduksjon av styrerressursen for den enkelte barnehagen.

**Tromsø kommune støtter utvalget i at styrer skal være mest mulig tilstede i barnehagen. Hovedregelen bør være en styrer, eller en med delegert styrermyndighet (fagleder) i hver barnehage.**

#### **Kap. 16.2.1.**

### Grunnbemanning pr. gruppe

Det er av vesentlig betydning at det er nok personale i barnehagen. Dagens regelverk angir maksimalt antall barn hver pedagogisk leder kan ha ansvar for, men overlater til eier å vurdere bemanningen for øvrig. Utvalget har vurdert om dette er hensiktsmessig og tilstrekkelig regulering av voksentetthet i barnehagene. Utvalget har merket seg at Riksrevisjonen har pekt på at enkelte barnehager har lav grunnbemanning og at det er grunn til å være oppmerksom på variasjonene mellom barnehagene på dette området. Store variasjoner i grunnbemanningen synes etter utvalgets vurdering lite forenlig med målet om likeverdig tilbud av god kvalitet. Utvalget foreslår derfor at det innføres en ny bestemmelse som regulerer bemanningstettheten. Utvalget er særlig opptatt av at de yngste barna får en stabil og god voksenkontakt som bidrar til at de føler seg trygge i barnehagen. På bakgrunn av bemanningstradisjonen i Norge og tilgjengelig forskning om sammenhengen mellom voksentetthet og kvalitet i tilbudet, ***foreslår utvalgets flertall et bemanningskrav på 1:3 for barn under tre år og 1:6 for barn over tre år.***

**Tromsø kommune støtter utvalgets forslag om at det bør være et bemanningskrav i loven da dette vil øke kvaliteten og sikkerheten i barnehagene. Bemanningstettheten vil også bli mer lik for alle typer driftsformer slik at en unngår barnehager som bemanner i underkant av forsvarlig bemanning.**

#### **Kap. 16.2.**

**Gitt lokale variasjoner i kommunene er det ønskelig med et mer fleksibelt**

**bemanningskrav enn de statiske delingstallene 1:3 og 1:6. Et mer fleksibelt bemanningskrav vil gjøre det enklere å tilpasse bemanningen i henhold til lokale forhold og variasjoner.**

**Det foreslåtte bemanningskravet vil gi økonomiske konsekvenser for kommunen, da dette vil medføre flere ansatte i barnehagene, og en forutsetter kommunen tilføres tilstrekkelig økonomiske ressurser for å kompensere for økte utgifter.**

#### Pedagogtetthet

Utvalget har merket seg at det over tid har utviklet seg en ulik praktisering av bestemmelsen om pedagogisk bemanning, noe som kan tyde på at bestemmelsen ikke er tilstrekkelig klar. Pedagogtetthet er ett av de klareste kriteriene for strukturell kvalitet. Utvalget mener kravet om pedagogisk bemanning er en svært sentral kvalitetssikringsbestemmelse og at den derfor bør løftes fra forskrift til lov. *Utvalgets flertall foreslår et lovfestet krav om en førskolelærer per seks barn under tre år og per tolv barn over tre år.* Kravet vil måtte innføres over tid, og det er i den forbindelse foreslått overgangsbestemmelser i forslaget til ny barnehagelov frem til strengere regulering trer i kraft fra for eksempel 2020.

**Tromsø kommune støtter utvalgets forslag om en førskolelærer per seks barn under 3 år og per tolv barn over 3 år. Dette vil forbedre kvaliteten på organiseringen og strukturen i barnehagen.**

#### **Kap. 16.2.3.**

**Likevel er det slik at det er ikke ubegrenset tilgang til kvalifisert personal. Følgelig vil et slikt krav medføre at kommunene må øke ressursallokering til personaltiltak som f.eks etter- og videreutdanning.**

**I likhet med kravet til grunnbemanning er Tromsø kommune av den oppfatning at den detaljerte statlige styringen av forholdstall mellom antall ansatte og antall barn vil svekke kommunenes muligheter til å benytte de midlene og de personalressursene man har på en måte som er best tilpasset lokale forhold, for eksempel små barnehager i distriktet.**

#### Kvalifikasjonskrav hos assistenter

Alle ansatte som inngår i barnehagens grunnbemanning bør ha kunnskap om barn, barndom og barnehagens samfunnsmandat. Utvalget har derfor vurdert om det også bør stilles kompetansekrav for assistenter i barnehagene. Barne- og ungdomsarbeidere besitter en viktig kompetanse for barnehagene. *Et flertall foreslår at det fra 2020 lovfestes et krav om at 25 prosent av grunnbemanningen i hver barnehage skal være barne- og ungdomsarbeidere.* Utvalget anbefaler departementet å fremskaffe et godt grunnlagsmateriale som sikrer kunnskap om både status og hvilken utdanningskapasitet som er nødvendig for å nå målet om 25 prosent innen 2020. Departementet bør også vurdere nødvendige tiltak for å øke antall lærlinger i barnehagene.

**Tromsø kommune støtter ikke forslaget om et lovfestet krav fra 2020 om 25 % barne- og ungdomsarbeidere i grunnbemanningen.**

#### **Kap. 16.2.4.**

**Forslaget er i utgangspunktet en positiv målsetning for sektoren, likevel er det**



**usikkerhet knyttet til den praktiske gjennomføringen av et slikt lovkrav.**

**Tromsø kommune er positive til en slik målsetning som tiltak for økt kvalitetssikring av barnehagene, men ber departementet fremskaffe et godt grunnlagsmateriale før dette vurderes innarbeidet i lovverket.**

### Dispensasjoner

Dagens regelverk gir kommunen adgang til å innvilge dispensasjon fra utdanningskravet for styrere og pedagogiske ledere. Utvalget har merket seg at dispensasjonsadgangen benyttes i svært mange kommuner. Varig dispensasjon bidrar etter flertallets vurdering ikke til et likeverdig tilbud av høy kvalitet. Utvalget er opptatt av at barnehagesektoren skal få full pedagogdekning. Utvalget ønsker derfor i utgangspunktet å være tilbakeholdne med unntaksbestemmelser fra bemanningskravene. **Utvalget foreslår derfor å fjerne adgangen til varig dispensasjon fra utdanningskravet og bestemmelsen om dispensasjon fra norm om pedagogisk bemanning.** Utvalget har funnet det nødvendig å foreslå fortsatt adgang til å innvilge midlertidig dispensasjon fra kravet om pedagogisk utdanning for styrer og pedagogisk leder. For utvalget er det viktig at dispensasjoner kan inngå som et bidrag til å løse utfordringen med pedagogmangel, for eksempel ved at det stilles krav om at den som har fått dispensasjon gjennomfører nødvendig utdanning innen en viss frist.

**Tromsø kommune støtter utvalgets forslag om å fjerne adgangen til varig dispensasjon fra utdanningskravet da en varig dispensasjon ikke vil være kvalitetsfremmende for barnehagen.**

**Kap. 16.2.6.**

### Ulik pedagogisk utdanning

Utvalget mener det kan være positivt at barnehager har pedagoger med ulik pedagogisk utdanning, såfremt førskolelærere utgjør stammen i bemanningen. Utvalget er delt i et flertall og et mindretall i spørsmålet om hvor stor andel av den pedagogiske bemanningen som kan utgjøres av pedagoger som ikke er førskolelærere eller har utdanning likeverdig med førskolelærerutdanning. **Flertallet foreslår en bestemmelse om at 1 av 5 pedagoger kan ha annen pedagogisk utdanning enn førskolelærerutdanning eller likeverdig pedagogisk utdanning.**

**Forslaget om at minst halvparten av de ansatte skal ha pedagogisk utdanning, først og fremst førskolelærere – samtidig at 20 % av pedagogene kan ha annen pedagogisk utdanning støttes av Tromsø kommune.**

**Kap. 16.2.8.**

**Barnevernspedagoger vil for eksempel være et positivt bidrag for barn man er bekymret for, og kommunen har allerede flere i denne yrkesgruppen på dispensasjon i barnehagene.**

## **Gruppestørrelse – Kapittel 16**

Dette er en sentral kvalitetsindikator som legger premisser for barnehagens pedagogiske kvalitet. Kartlegginger utført de siste årene viser at det er til dels store variasjoner i gruppestørrelsene. Utvalget har merket seg at utviklingen over tid har gått klart i retning av større barnegrupper. Utvalget ser på denne utviklingen med en viss bekymring, og legger til grunn at den tidligere antatte sammenhengen mellom pedagognormen og gruppestørrelser ikke lenger kan tas for gitt. Utvalget har på bakgrunn av denne utviklingen kommet frem til

at det er behov for bestemmelser om barnegruppens størrelse og organisering. Hensynet til barnas behov for et godt barnehagemiljø må etter utvalgets vurdering veie tungt i vurderingen av barnegruppens størrelse og sammensetning. Utvalget mener det må foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering, og foreslår derfor ikke å tallfeste gruppestørrelser. ***Utvalget foreslår en skjønnsmessig bestemmelse som gir barn rett til å tilhøre en barnegruppe.*** Utvalget har ikke funnet grunnlag for å anbefale detaljerte regler om barnegruppens sammensetning eller barnehagens organisering.

**Tromsø kommune støtter forslaget om en skjønnsmessig bestemmelse som gir barn rett til å tilhøre en barnegruppe. I vurderingen skal det tas hensyn til alder og funksjonsnivå. Kap. 16.4**

## **Barns alder - Kapittel 16**

Utvalget har vært særlig opptatt av spørsmålet om de yngste barnehagebarna sikres god og likeverdig kvalitet gjennom dagens regelverk. Utvalget foreslår at skillet mellom barn under og over tre år opprettholdes både når det gjelder bemanning og bestemmelser om leke- og oppholdsareal. Dagens regelverk inneholder noe ulike definisjoner for når et barn regnes som treåring, og ulike kartlegginger har avdekket store variasjoner i praktisering av bestemmelsene. Dette kan medføre kvalitetsforskjeller i tilbudet til de yngste. ***Utvalget foreslår at barn defineres som treåringer fra det halvåret de fyller tre år. Det vil si at barn som fyller tre år i perioden 1. januar til 30. juni kan regnes som treåringer fra 1. januar, mens barn som fyller tre år i løpet av annet halvår kan regnes som treåringer fra 1. juli.***

**Tromsø kommune støtter utvalgets forslag da dette vil begrense omregningen av arealbruk for barn over og under tre år. Det har vært vanlig å regne om barn som fyller 3 år inneværende år til store barn slik at man har frigitt en del areal for å kunne ta inn flere barn på vårhalvåret, samtidig som man har beholdt småbarnstillegget hele året. Avklaring i loven om når et barn skal regnes som 3 år, er også positivt i forhold til utregning av tilskudd. Dette vil være kostnadsbesparende for kommunen. Jf. punkt om 2 opptak. Kap. 16.4.1**

## **Arealnorm – Kapittel 16**

Utvalget vil fremheve betydningen av at barnehagens fysiske miljø tilrettelegges for alle barn. Dagens arealnorm er veiledende og kommer til uttrykk i departementets rundskriv til barnehageloven. Utvalget har merket seg at det er store variasjoner i størrelsen på barns leke- og oppholdsareal og at mange kommuner har uttrykt ønske om å videreføre arealnormen under henvisning til at det vil forenkle kommunenes arbeid og sikre likebehandling av kommunale og private barnehager. Utvalget mener at areal inne og ute er vesentlige mål på strukturkvalitet. Nasjonale standarder for areal i barnehagene vil virke klargjørende og forenkler og bidra til likeverdige barnehagetilbud. ***Utvalget foreslår at det gis en skjønnsmessig bestemmelse om at barnehagen skal ha et forsvarlig areal inne og ute. For å sikre at praksis fortsatt ligger opp til dagens arealkrav, foreslås videre at veiledende arealanbefaling gis i lovens merknader.***

**Tromsø kommune støtter utvalgets forslag om at det gis en veiledende arealanbefaling og en bestemmelse om et forsvarlig ute- og inne areal, dette vil gjøre det kommunale godkjenningsarbeidet enklere. Kap. 16.5.**

## **Familiebarnehager – Kapittel 17**

Utvalget mener at dagens regulering av familiebarnehager har en rekke svakheter. For å sikre at familiebarnehager gir et pedagogisk tilbud av et visst omfang, *foreslår utvalget en viss innskjerping av kravet om pedagogisk veiledning. Utvalget foreslår at pedagogisk veiledning maksimalt kan omfatte 12 barn per førskolelærer når barna er under tre år og 20 barn per førskolelærer når barna er over tre år.* Utvalget foreslår å fjerne dagens adgang til å godkjenne ubebodde lokaler som et hjem i en familiebarnehage. Det samme gjelder dagens adgang til å godkjenne dobbel gruppe. Etter dagens regelverk er det adgang til å gi midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk veileder i familiebarnehage. Utvalget kan vanskelig se at dispensasjon fra utdanningskravet er forenlig med at familiebarnehager inngår som en del av kommunens samlede barnehagetilbud til barn med rett til plass. *Utvalget foreslår derfor at adgang til dispensasjon fra utdanningskravet fjernes. Utvalget foreslår at det gis en åpning i regelverket for at kommunen kan sørge for pedagogisk veiledning dersom familiebarnehager ikke får ansatt en pedagogisk veileder.*

**Tromsø kommune støtter utvalget forslag om innskjerpede krav til opprettelse og drift av familiebarnehager.**

**Med bakgrunn i dagens situasjon hvor vi mangler barnehageplasser vil opphør av adgangen til å drive med utvidede grupper kreve en viss avviklingsperiode.**

## **Barn med særlige behov – Kapittel 18**

I Meld. St. 18 (2010–2011) ble det blant annet foreslått å overføre bestemmelsene i opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven. Utvalget mottok en gjennomgang av stortingsmeldingen fra Kunnskapsdepartementet under sitt utvalgsmøte i mai 2011. I forbindelse med departementets gjennomgang, og under forutsetning av Stortingets tilslutning til forslaget, ble utvalget oppfordret til å inkludere forslag til bestemmelser som må inngå i barnehageloven etter overføring av opplæringsloven § 5-7.

I tillegg til en retts teknisk overføring av regler, foreslår utvalget lovendringer som skal sikre at barna også i fremtiden får oppfylt sine rettigheter og bidra til at foreldre og foresatte involveres i arbeidet med å gi barna et forsvarlig tilbud. Kommunen skal være forpliktet til å ha en tilskuddsordning for tiltak som ikke dekkes inn under retten til spesialpedagogisk hjelp.

*Utvalget foreslår en bestemmelse som gir kommunene plikt til å ha en tilskuddsordning for tiltak som ikke dekkes inn under retten til spesialpedagogisk hjelp.*

**Tromsø kommune støtter forslaget om at kommunen skal være forpliktet til å ha en tilskuddsordning for tiltak som ikke dekkes under retten til spesialpedagogisk hjelp. Ansvaret påligger kommunen i dag og Tromsø kommune har pr. d.d. en ordning, støttestillinger, som ivaretar tiltak som ikke dekkes inn under retten til spes.ped. hjelp.**

**Kap. 18.3.2.**

Ansvar for spesialpedagogiske tiltak flyttes fra opplæringsloven til barnehageloven (Kap.IX §§ 40-50). Også saksbehandlingsbestemmelser i kapittel 5 i opplæringsloven må overføres og tilpasses barnehagelovens bestemmelser om spesialpedagogisk hjelp.

***Rett til spesialpedagogisk hjelp overføres fra opplæringsloven til barnehageloven.***

***Bestemmelser om kommunens ansvar for å fatte enkeltvedtak samt at det skal utarbeides sakkyndig vurdering foreslås også overført til ny barnehagelov***

**Tromsø kommune støtter utvalget forslag om overføring av § 5-7 fra opplæringsloven til barnehageloven når det gjelder barns rettigheter vedr. spesialpedagogisk hjelp. Dette vil kunne øke mulighetene for en mer helhetlig tenkning rundt enkelt barn som omfattes av spesialpedagogisk hjelp.**

**Kap. 18.2.**

Utvalget mener det er viktig å beholde kravet til planlegging og vurdering av spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder. ***Utvalget foreslår at dagens krav om halvårsrapport for barn som mottar spesialpedagogisk erstattes med krav om individuell tiltaksplan.***

**Tromsø kommune støtter forslaget om å innføre krav om individuell tiltaksplan for spesialpedagogisk hjelp. Individuell tiltaksplan og innføring av plikt og prosedyrer er positivt for kvaliteten på opplæringen av barn som trenger spesialpedagogisk oppfølging.**

**Kap. 18.4.**

PP-tjenesten er sakkyndig instans ved vurderingen av om barn har behov for spesialpedagogisk hjelp. Etter gjeldende rett er det barnets behov som skal vurderes, og det skal ikke legges vekt på barnehagens miljø, kompetansesammensetning og evne til tilrettelegging. Utvalget har etter nærmere vurdering kommet frem til at også barnehagens miljø bør kunne inngå i sakkyndiges vurdering av om barn har behov for spesialpedagogisk hjelp.

**Tromsø kommune støtter presiseringen av at det også skal legges vekt på barnets omgivelser/miljø ved tildeling av ressurser til spesialpedagogisk hjelp.**

**Kap. 18.2.3.**

Tidlig innsats er viktig, både av hensyn til barnets trivsel i barnehagen og fordi konsekvensene av at barn ikke raskt får den hjelpen og støtten de har behov for kan være store for videre trivsel og utvikling. ***Utvalget foreslår at kommunen så raskt som mulig, og ikke lenger enn tre måneder fra søknad om spesialpedagogisk hjelp er mottatt, skal treffe vedtak i saken.*** Kommunen skal som en del av søknadsbehandlingen vurdere behovet for midlertidig vedtak uten at sakkyndig vurdering foreligger.

**Tromsø kommune støtter utvalgets vurdering om at en tidsfrist for saksbehandling vil bidra til tidligere innsats og økt likeverdighet. Dette på bakgrunn av de uheldige konsekvensene det vil medføre for barnet å ikke få den nødvendige hjelpen i riktig tid, og at konsekvensene vil kunne bli for store for barnet, for barnets familie og for samfunnet.**

**Kap. 18.2.4.**

Organisering og finansiering av offentlig forvaltning bør ikke ha negativ betydning for barnas rettigheter. *Utvalget foreslår derfor å lovfeste at et vedtak om spesialpedagogisk hjelp gjelder dersom barnet flytter til ny kommune inntil den nye bostedskommunen har fattet nytt vedtak.*

**Tromsø kommune støtter utvalgets uttalelse om at det er nødvendig å understreke kommunens ansvar for disse barna, særlig å sikre felles rammer/standarder på tilbudet. Dette ansvaret presiseres også i forpliktelsen en ny bostedskommune får i å opprettholde vedtaket avgivende kommune har fattet om spesialpedagogisk hjelp til nytt vedtak foreligger.**

**Kap. 18.3.2.**

### PPT

PP-tjenesten skal etter dagens mandat hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. *Utvalget mener PP-tjenesten bør ha et tilsvarende ansvar for systemrettet arbeid overfor barnehagene.*

Utvalget foreslår videre at barnehager får plikt til å delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan (IP) hjemlet etter helselovgivning og sosiallovgivning når det er nødvendig for å ivareta barnets behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Forslaget til ny helse- og omsorgslov synes å ivareta behovet for en tydeliggjøring av koordinatorens rolle.

**Tromsø kommune støtter forslaget om at PPT skal være tettere på barnehagene. PPT har hatt en annen definert rolle i skolene enn i barnehagene. Et tettere samarbeid mellom PPT og barnehagene og bidrag fra PPT i h.h.t. kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge barnehagetilbudet til rette for barn med særlige behov styrker kvaliteten i barnehagene.**

**Kap. 18.2.3.**

## **Likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet – Kapittel 19**

Utvalget ønsker å styrke førskolelærerutdanningen. Utvalget har merket seg at det er store forskjeller i utdanningsinstitusjonenes vektlegging av kunnskap om de yngste barna.

*Utvalget mener det er viktig at alle førskolelærere får kunnskap om alle aldersgrupper som går i barnehage, og vil særlig fremheve at det er behov for å styrke utdanningenes vekt på kunnskap om barn under tre år.*

Utvalget har merket seg at utdanningsinstitusjonene kan spille en viktig rolle når det gjelder kompetanseutvikling i barnehagesektoren og at god praksisopplæring er viktig for kvaliteten. Selv om det er positivt at utdanningsinstitusjonene har stor frihet til å utforme etter- og videreutdanningstilbud (EVU), mener utvalget at det fortsatt kan være behov for statlige virkemidler som er målrettet og øremerket. *Utvalget anbefaler at PUB-studier (pedagogisk utviklingsarbeid i barnehagen) videreføres og tilpasses behovene i sektoren.*

Utvalget anbefaler at utdanningskapasiteten snarest mulig økes i de delene av landet der førskolelæremangelen er størst, og at det satses på deltidsutdanning og arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning (AbF) som et supplement til den ordinære førskolelærerutdanningen.

Et høyere utdanningsnivå kan bidra til å styrke kvaliteten både i barnehagene, kommunene, utdanningene og innenfor forskningen. Det bør derfor legges til rette for at førskolelærere kan ta videreutdanning på master- og doktorgradsnivå.

Utvalget har merket seg at et utdanningstilbud på videregående nivå tidligere omhandlet barn under opplæringspliktig alder, men at utdanning i barne- og ungdomsarbeiderfaget nå omfatter aldersgruppen 0–18 år. Utvalget mener det er argumenter både for og i mot å splitte opp barne- og ungdomsarbeiderfaget. Uansett er det behov for at kunnskap om de yngste barnehagebarna vektlegges sterkere i opplæringen. Utvalget ber departementet vurdere den fremtidige utformingen av barne- og ungdomsarbeiderutdanningen.

***Utvalget mener det bedre må legges til rette for at barne- og ungdomsarbeidere kan få gjennomført hele sin praksis- eller lærlingperiode i barnehage.***

**Tromsø kommune støtter utvalgets forslag om å legge til rette for at barne- og ungdomsarbeidere kan gjennomføre hele sin praksis i barnehagen da vi vil få barne- og ungdomsarbeidere som er bedre trent for arbeid i barnehagen.**

**Kap. 19.3.**

Utvalgets vurderinger og forslag om kompetansesituasjonen i barnehagesektoren. Det er bred enighet om at god kompetanse hos personalet er viktig for å kunne gi et barnehagetilbud av høy kvalitet. Utvalget fremhever betydningen av at alle som arbeider med barn har kunnskap om barn, barndom og barnehagens samfunnsmandat. Rammeplanen pålegger styrer og pedagogisk leder et særlig ansvar for veiledning av det øvrige personalet slik at alle får en felles forståelse for barnehagens ansvar og oppgaver. Utvalget viser til at kompetanseutvikling i den enkelte barnehagen først og fremst er barnehageeiers ansvar. Utvalget mener det er viktig at alle barnehager har et system som sikrer personalet i barnehagen nødvendig kompetanseutvikling. ***Utvalget foreslår derfor at det innføres en egen bestemmelse i barnehageloven om eiers ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten samt krav om et forpliktende system som gir personalet i barnehagen mulighet til å utvikle og vedlikeholde faglig og pedagogisk kunnskap.***

Kompetanseutvikling er også et nasjonalt ansvar. Utvalget mener at statlige myndigheter må ta initiativ til å etablere et etter- og videreutdanningssystem som har større ambisjoner og mål enn de strategiene som hittil er valgt. Utvalget foreslår derfor at det utvikles en langsiktig etter- og videreutdanningsstrategi som forplikter aktører på ulike nivå i sektoren.

**Forslaget til utvalget om eiers ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten støttes av Troms kommune da det anses som kvalitetsfremmende.**

**Kap. 20.2.**

## **Politiattest – Kapittel 16.6**

Krav om politiattest foreslås endret som følge av politiregisterloven § 39. I dag er det krav om at den som jobber i barnehage skal legge frem politiattest som viser om den ansatte er siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle lovbrudd. Utvalget foreslår at politiattesten også må omfatte andre alvorlige lovbrudd som volds-, ran- og narkotikalovbrudd.

**Tromsø kommune støtter forslaget til endringer i barnehageloven om politiattest og mener disse er med på å sikre at barna ikke blir utsatt for overgrep og annen fare.**

## Forskning – Kapittel 21

Forskning er en vesentlig innsatsfaktor som grunnlag for utdanning av personale til barnehagene og for politikktutvikling på barnehageområdet. Samarbeid mellom forskning, utdanning og praksisfeltet samt utvikling av gode formidlingskanaler synes å være hovedutfordringer de nærmeste årene. **Utvalget vil særlig fremheve betydningen av at oppdatert kunnskap om barn og barnehager når frem til kommunale myndigheter, barnehageeiere og ansatte i barnehagene.** Forskning som kommer barn og foreldre til gode må være et overordnet mål for aktører på alle nivå i sektoren.

For å sikre tilgang på relevant og forskningsbasert kunnskap om barn og barnehager i årene som kommer anbefaler utvalget at det opprettes et eget program for barnehageforskning i regi av Forskningsrådet. Et slikt program vil kunne bidra til at barnehage som tverrfaglig forskningsfelt styrkes vesentlig, samtidig som et barnehageforskningsprogram vil ha grenseflater mot en rekke andre programmer, jf. barnehagens omfattende samfunnsmandat.

For å styrke forskningsfeltet ytterligere anbefales videre at departementet utreder spørsmålet om det kan være hensiktsmessig å etablere et eget senter for barnehageforskning i tillegg til det nyetablerte kunnskapssenteret for utdanningsforskning.

**Et eget program for barnehageforskning støttes av Tromsø kommune.**

## Økonomiske og administrative konsekvenser – Kapittel 22

Flere av utvalgets forslag vil medføre til dels betydelige økonomiske konsekvenser. I den grad det blir nødvendig å prioritere mellom forslag som krever økte offentlige overføringer, mener utvalget at departementet bør prioritere tiltak som er direkte rettet mot å gi barn et bedre tilbud.

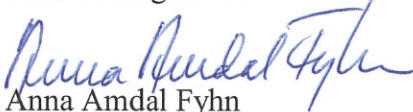
**Tromsø kommune støtter forslaget om i den grad det vil være nødvendig å prioritere mellom forslagene som krever økte offentlige overføringer slutter Tromsø kommune seg til forslaget om at tiltak rettet direkte mot å gi barn et bedre tilbud prioriteres.**

**Tromsø kommune vil likevel påpeke at vi ser med bekymring på at kommunen stadig blir pålagt oppgaver uten at disse fullfinansieres.**

## Konklusjon

Tromsø kommune er av den oppfatning at Øie-utvalget har gjort et grundig arbeid i sine analyser, drøftinger og vurderinger. Tromsø kommune er enig i utvalgets vurdering av at det er behov for en mer presis utforming av regelverket i form av en ny lov om barnehager.

Med vennlig hilsen



Anna Amdal Fyhn

Byråd for utdanning

