



Melding om vedtak

Høring - forslag til endring i barnehageloven om minimumsnorm, pedagogisk bemanning og overgang mellom barnehage og skole

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
99/17	Molde formannskap	03.10.2017

Saksprotokoll i Molde formannskap - 03.10.2017

Vedtak

Molde kommune godkjenner høringssvar til forslag til endringer i barnehageloven, med følgende hovedkonklusjoner:

- Det er svært viktig å sikre god kvalitet i barnehagetilbudet til alle barn uavhengig av eierskap og kommune.
- Kommunen ønsker likeverdig kvalitet i alle barnehager og støtter en nasjonal minimumsnorm for grunnbemanning og skjerpet norm for pedagogisk bemanning.
- Forslaget om pedagognorm og bemanningsnorm fremstår betydelig underfinansiert. Kommunen forventer at finansieringen styrkes, slik at skjerpede normkrav kan innfris uten å nedprioritere andre tjenestoområder i kommunen.
- Det forventes at økte utgifter til planleggingstid som følge av økning i pedagogandel kompenseres.
- Det bør ikke gis adgang til dispensasjon fra kravet til grunnbemanning.
- Ansvar for å utarbeide planer for overganger mellom barnehage, skole og SFO må legges til kommunen og det skal være likeverdig medvirkning mellom sentrale parter.
- Kommunene må få lov hjemmel til å forplikte barnehage- og skoleeiere til å delta i de rutiner og planer som er vedtatt lokalt for godt koordinerte overganger til beste for barn.

Behandling

Gerd Marit Langøy (H) fremmet følgende alternative forslag til tredje siste strekpunkt i rådmannens forslag til vedtak:

Det bør kun gis adgang til dispensasjon fra kravet til grunnbemanning i helt spesielle tilfeller.

Votering:

Det ble votert samlet over rådmannens forslag til vedtak, med unntak av tredje siste strekpunkt, som ble enstemmig vedtatt.

Det ble votert alternativt mellom tredje siste strekpunkt og Gerd Marit Langøys (H) fremsatte forslag der sistnevnte falt med 5 (4 H, BOR) mot 8 stemmer.

Saksopplysninger

Kunnskapsdepartementet har lagt fram forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven og forskrift om pedagogisk bemanning. Høringen gjelder minimumsnorm for grunnbemanning, skjerpet norm for pedagogisk bemanning og plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO.

Høringsforslaget finnes her:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f553bc3643c440bc92cb264224a63041/horingsnotat-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-opplæringsloven-friskoleloven-og-forskrift-om-pedagogisk-bemanning.pdf>

Høringsfrist er satt til 13. oktober 2017.

Hovedpunkt i departementets forslag

Minimumskrav til grunnbemanning og skjerpet krav til pedagogbemanning

Barnehagesektoren har de siste tiår vokst betydelig og vært gjennom store endringer. Tilnærmet alle barn benytter seg av et barnehagetilbud. Barnehagens bemanning og samlede kompetanse har stor betydning for hvor godt barnehagetilbudet er. For å ivareta barnas behov for omsorg og lek og fremme læring og danning er det viktig med tilstrekkelig antall voksne og økt pedagogtetthet i barnehagene. I NOU 2012:1 *Til barnas beste* påpekte barnehagelovutvalget at dagens regelverk åpner for store forskjeller og dermed kan motvirke at alle barnehager gir et likeverdig tilbud. Utvalget foreslo å lovfeste et tallfestet krav til barnehagens grunnbemanning og å skjerpe kravet til den pedagogiske bemanningen.

Departementet foreslår at det lovfestes et minimumskrav til grunnbemanningen (en bemanningsnorm) i barnehageloven som innebærer at det minimum skal være én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år.

Departementet foreslår også å skjerpe kravet til den pedagogiske bemanningen (en skjerpet pedagognorm) i forskrift om pedagogisk bemanning. Forslaget innebærer at det stilles krav om at barnehagene har en pedagogisk bemanning som tilsvarer minimum én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år.

Det foreslås videre at det bør innføres dispensasjonsadgang. Det innebærer at kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning for inntil ett år av gangen når *særlige hensyn* tilsier det.

Plikt til samarbeid om barns overgang fra barnehage til skole og SFO

Gjennomgang av dagens regelverk og praksis viser at det kan være en utfordring at regelverket for barnehage og skolen ikke godt nok sikrer barn en trygg overgang fra barnehage til skole og SFO. Departementet ønsker derfor en lovfesting av samarbeidsplikten mellom barnehage, skole og SFO. Departementet foreslår at skoleeier, enten det er kommunen eller en privat grunnskoleeier, skal samordne samarbeidet og utarbeide en plan som viser hvordan barna kan få en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO.

Plikten skal være gjensidig og reguleres derfor i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven.

Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget

Departementet hevder at innføring av minimumsnorm for grunnbemanning og skjerpet krav til pedagogbemanning allerede er finansiert. En norm vil gi ulike utslag på kommune- og barnehagenivå, men departementet har vurdert det riktig å fordele midlene likt til alle kommuner gjennom den ordinære fordelingsnøkkelen.

Plikten til samarbeid om barns overgang mellom barnehage og skole/SFO anslår imidlertid departementet vil føre til økte kostnader for kommunene på om lag 20 millioner kroner.

Molde kommunes høringsvar

Innledning

En god barndom varer hele livet. Å bidra til at barn får en god start er viktig for barnas liv her og nå, for barnas framtid og for samfunnet. Barna, foresatte og personalet er barnehagens viktigste ressurser. I følge NOU 2012:1 *Til barnas beste* gir forskning klare indikasjoner på at antall barn per voksen har vesentlig betydning for barnas utbytte av barnehagedeltakelsen og den generelle kvaliteten på tilbudet. Pedagogutdanning på bachelornivå og målrettet kompetanseutvikling viser klar sammenheng med positiv barn-voksen interaksjon. (NOU 2012:1, s. 57-58).

Tall og analyser viser også at det er svært store forskjeller i barnehagetilbudet i Norge. (Barnehagespeilet 2016 «Tall og analyser av barnehager i Norge», www.barnehagefakta.no).

Tiltak for å styrke kvalitet i barnehagene gjennom minimumsnorm for grunnbemanning og skjerpet norm for pedagogisk bemanning er derfor både betimelig og nødvendig.

46 % av barnehagene i Norge er kommunale, 54 % er private. Det innebærer et stort mangfold av tilbud. Kommunen er barnehagemyndighet for samtlige kommunale og private barnehager i kommunen og skal gi veiledning og påse at lovverket følges. Kommunen er også godkjennings- og tilsynsmyndighet etter barnehageloven. Kommunen har med det et helhetlig ansvar for barnehagetilbudet. Det er viktig at kommunen sikres tilstrekkelige virkemidler og kapasitet til å ivareta dette ansvaret.

Det er svært viktig å sikre god kvalitet i barnehagetilbudet til alle barn uavhengig av eierskap og kommune.

Minimumskrav til grunnbemanning og skjerpet krav til pedagogbemanning

Molde kommune ønsker likeverdig kvalitet i alle barnehager, både lokalt og nasjonalt. Forskning viser at det er ikke tilfelle i dag. Tvert i mot kan det være svært store kvalitetsforskjeller mellom barnehager i Norge. (NOU 2012:1, Barnehagespeilet 2016, www.barnehagefakta.no). Departementet påpeker at et regelverk som tillater for store lokale variasjoner i grunnbemanningen ikke i tilstrekkelig grad sikrer et likeverdig tilbud for alle barn og anbefaler derfor en nasjonal minimumsnorm.

Molde kommunes tilsyn etter *Barnehageloven kapittel V. Personalet* i 2016 avdekket at forskjellene mellom barnehager i Molde varierte fra 5,5 til 7,1 barn per voksen. Barnehagen er en sentral barndoms-arena og kommunen mener at det bør settes minimumskrav til sentrale strukturelle kvalitetsindikatorer som antall barn per voksen og krav til pedagogbemanning. Kommunen støtter derfor departementets forslag om nasjonal minimumsnorm for grunnbemanning og pedagogbemanning.

Departementet foreslår at det gis adgang til å søke dispensasjon fra kravet til grunnbemanning. Kommunen støtter ikke dette forslaget. Det er allerede anledning til å innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskrav og pedagognorm. Det er ikke krav til utdanning i stillinger utover pedagognormen og kravet om minimumsnorm bør stå fast.

Plikt til å samarbeide om barns overgang fra barnehage til skole og SFO

Alle barn skal sikres en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. Ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver omtaler overganger i eget kapittel 6. I Molde kommune er det utarbeidet egen plan for arbeidet; «Fra eldst til yngst i Molde – samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole».

Molde kommune støtter departementets vurdering i at det bør lovfestes en gjensidig plikt for barnehage- og skoleeier til å samarbeide om barnas overgang i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven. Molde kommune vil understreke at barn og foresattes rett til medvirkning må ivaretas i arbeidet.

Departementet foreslår at det er skoleeier, enten det er kommunen eller en privat grunnskoleeier, som skal samordne samarbeidet og utarbeide plan for overgangen. Molde kommunen støtter ikke dette forslaget. Kommunen mener ansvaret for utarbeidelse av planer skal legges på kommunenivå. Det er lokaldemokratiets ansvar å sikre en helhetlig og god oppvekst og et likeverdig utdanningsløp for alle barn i kommunen. Kommunen bør derfor gis hjemmel til å planlegge gode overganger. Da kan man også tilrettelegge for felles utviklingsområder i barnehage og skole, og slik sikre en god oppstart og progresjon i læringsarbeidet i skolen. Videre må kommunen få hjemmel til å forplikte barnehage- og skoleeier til å delta i de rutiner og planer som er vedtatt for godt koordinerte overganger til beste for alle barn. Kommunen skal sikre god og likeverdig medvirkning mellom sentrale parter.

Vurdering av økonomiske konsekvenser

Kunnskapsdepartementet hevder at endringene i hovedsak allerede er finansiert. De presiserer at de økonomiske og administrative konsekvenser er beregnet på nasjonalt nivå. Normforslaget skal imidlertid oppfylles på barnehagenivå. I følge KS sine beregninger er det en underdekning av tiltak på ca. 500 millioner kroner årlig, utover midler som er varslet i økte tilskudd i statsbudsjettet i 2018.

Lovendringen er varslet iverksatt fra 1. august 2018. Økt kostnad i kommunale barnehager vil gi full effekt i tilskudd til private barnehager i 2020.

Gjennom revidert nasjonalbudsjett har kommunen har fått kompensert utgifter til økt pedagognorm. For høsten 2017 utgjorde dette 861 000 kroner i Molde. I 2018 er beløpet beregnet til ca. 2 millioner kroner. Beløpet skal tildeles som tilskudd til private barnehager etter en nasjonal sats, resterende beløp fordeles til kommunale barnehager. For høsten 2017 manglet det 45 000 kroner til at de kommunale barnehagene skulle få samme sats som private barnehager. Lokalt har noe av økningen i de kommunale barnehagene allerede skjedd i 2017 gjennom ekstra bevilgning i budsjettvedtaket.

Molde kommune har foretatt egne beregninger med utgangspunkt i barnetall rapportert i BASIL (Barnehage Stat InnrapporteringsLøsning) per 15.12.16 og beregningsmodell fra KS. Grunnlaget i KS sin beregning er etter tallmateriale fra Utdanningsdirektoratet.

Med disse forutsetningene fremstår forslaget som betydelig underfinansiert for Molde kommune.

Beregningen legger til grunn at bemanningsressursen i kommunale barnehager må økes med 3,79 årsverk med pedagogiske ledere, 1,12 årsverk med assistenter og 4,71 årsverk med assistenter må omgjøres til pedagogstillinger.

	2018	2019	2020	2021
Kommunal barnehagedrift	2 040 000	3 490 000	3 490 000	3 490 000
Privat barnehagedrift	1 250 000	1 250 000	2 856 000	4 886 000
Forventet finansiering pedagogbemanning	2 040 000	2 040 000	2 040 000	2 040 000
Ikke finansiert	1 250 000	2 700 000	4 306 000	6 336 000

Beregningen over er gjort per resultatområde. I denne beregningen vil krav om hele stillinger for pedagogisk leder gjøre at en del barnehager kommer over terskel på 14 barn per voksen. Det vil bety at barnehagen må øke bemanningen med en hel pedagogstilling, alternativt at de vil redusere antall barn. Slike terskelkrav gjør at kostnader blir ganske ulike dersom kostnader beregnes per barnehage, per enhet med flere barnehager eller for hele kommunen samlet. Beregning per resultatenhhet gjør at noen av disse terskelovergangene blir visket ut.

I modellen er det lagt til grunn at kommunen vil ha behov for noe tid til oppbemanning i de kommunale barnehagene. Kostnader på kr 2 040 000 i 2018 for kommunale barnehager er derfor beregnet med 7/12 dels effekt.

Det må påpekes at det er svært mange usikre faktorer i beregningene. Hvilke prioriteringer som vil bli gjort i statsbudsjettet, konsekvenser for kommunens rammetilskudd, antall barn i kommunale og private barnehager, lønnskostnader mv vil ha avgjørende betydning for hvordan kostnadsbildet blir. Kommunen vil imidlertid igjen påpeke at lovendringen skal oppfylles på barnehagenivå og tilskuddsordningene må innrettes i forhold til dette.

Et kvalitativt godt barnehagetilbud til alle barn er sentralt for tidlig innsats og kommunens satsing på barn og unge. Molde kommune forventer at finansieringen styrkes, slik at skjerpede normkrav kan innfris uten å nedprioritere andre tjenestekområder i kommunen.

Arne Sverre Dahl