

Saksframlegg

Arkivsak: 17/40
Dokumentnr: 103
Arkivkode: K1 - 040, K3 - &13
Saksbeh: Reidun Stormes Pettersen

Styre, utvalg, komite m.m.	Møtedato	Saksnr
ADMS - saker til politisk behandling		

Høringsuttalelse vedrørende Forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven og forskrift om pedagogisk bemanning

Jeg viser til merknadene og vil foreslå følgende

Innstilling.

(Behandles etter §13 i Formannskapet pga høringsfrist 13. oktober 2017)

Narvik kommune sender følgende hørings svar til Kunnskapsdepartementet:

Narvik kommune viser til høring om Forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven og forskrift om pedagogisk bemanning med høringsfrist 13.oktober.

Narvik kommune støtter i hovedsak Kunnskapsdepartementets forslag, men ønsker å komme med følgende merknader til de ulike punktene:

1. Minimumskrav til grunnbemanning

Narvik kommune støtter forslaget om minimumskrav til bemanning i barnehagene. Minimumskravet bør gjelde innenfor en maksimumsgrense for åpningstid og oppholdstid. Ved utvidet åpningstid og oppholdstid bør det stilles krav om ytterligere bemanning tilsvarende utvidelsen.

2. Dispensasjon fra kravet til grunnbemanning

Narvik kommune støtter forslaget om at det gis en dispensasjonsmulighet til bruk i særlige tilfeller. Det forutsettes en streng praktisering.

3. Skjerpet forskriftskrav til pedagogisk bemanning

Narvik kommune støtter forslag om økt pedagogisk bemanning. Narvik kommune forsetter at det kommer føringer for overgangsordninger.

Det forutsettes at de reelle merutgiftene for kommunene, beregnet på den enkelte barnehages behov for økt pedagogisk bemanning, blir kompensert fullt ut.

4. Endring i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager

Narvik kommune støtter forslaget om endring i forskriftene vedrørende tildeling av tilskudd til private barnehager.

5. Samarbeid om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO
Narvik kommune støtter forslaget om å lovfeste plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO.

Rådmannen i Narvik, 4. oktober 2017
Heidi Eriksen Laksaa
for Lars N Andersen

Saken oversendes formannskapet for behandling.

Ordføreren i Narvik, 4. oktober 2017
Rune Edvardsen

SAKSUTREDNING :

Innledning.

Kunnskapsdepartementet foreslår endringer i barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven og forskrift om pedagogisk bemanning. Endringene handler om minimumsnorm for grunnbemanning, skjerpet norm for pedagogisk bemanning og plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO.

Høringen kan leses i sin helhet her:

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

Høringsfrist 13.10.2017

Faktadel.

1. Minimumskrav til grunnbemanning

Bakgrunnen for forslaget:

Antall barn per ansatt varierer mye mellom barnehagene. I NOU 2012:1 Til barns beste påpekte barnehagelovutvalget at dagens regelverk åpner for store forskjeller og dermed kan motvirke at alle barnehager gir et likeverdig tilbud. Nasjonal statistikk fra 2016 viser at det er lavere voksentetthet i private enn i kommunale barnehager.

Gjeldende rett:

§ 18 første ledd i barnehageloven

Barnehageloven har ingen bestemmelser som regulerer hvor mange barn det kan være per ansatt. Det følger av barnehageloven § 18 femte ledd at bemanningen må være *tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet*

Departementets forslag til endring:

§ 18 andre ledd i barnehageloven

Departementet foreslår at det i bestemmelsen om bemanning skal føyes til: *barnehagen skal minst ha én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Videre skal det inn i samme bestemmelse at barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.*

2. Dispensasjon fra kravet til grunnbemanning

Bakgrunn for forslaget

Departementet legger til grunn at det i enkelte tilfeller kan være vanskelig å få tak i tilstrekkelig kvalifisert personale til å oppfylle det tallfestede kravet til grunnbemanningen. For at kravet til grunnbemanningen ikke skal medføre at barnehagene for eksempel bli tvunget til å ansette personer som ikke vurderes som kvalifisert til å jobbe med barn, eller der oppfyllelsen av kravet er kritisk for videre drift, mener departementet at det bør innføres en dispensasjonsadgang.

Departementets forslag

§ 18 fjerde ledd i barnehageloven

Det foreslås at det i bestemmelsen om bemanning skal føyes til: *Kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning i andre ledd for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Barnehageeier skal legge ved uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg i søknaden.*

3. Skjerpet forskriftskrav til pedagogisk bemanning

Bakgrunn for forslaget

For å ivareta barnas behov for omsorg, lek og læring er det viktig med et tilstrekkelig antall voksne i barnehagen. Samtidig ønsker regjeringen å sikre at barna møter kompetente og engasjerte voksne. I tillegg til å innføre et minimumskrav til grunnbemanning, ønsker regjeringen derfor å skjerpe kravet til pedagogisk bemanning.

Gjeldende rett

§ 1 Forskrift om pedagogisk bemanning

Det skal være minimum én pedagogisk leder per 14 – 18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7 – 9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.

Departementets forslag

§ 1 andre ledd Forskrift om pedagogisk bemanning

Barnehagen skal minst ha én pedagogisk leder per 14 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder pr 7 barn når barna er under tre år. Et barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Barn regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

4. Endringer i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager

Bakgrunn for forslaget

Som følge av at bevilgningen til flere barnehagelærere er overført til rammetilskuddet, er det behov for endringer i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. Forskriften skal etter planen tre i kraft innen 1.august 2017, slik at kommunene kan gjøre en ekstraordinær utbetaling av tilskudd til private barnehager fra august 2017.

Departementets kommentar

Utdanningsdirektoratet har hatt på høring et forslag om en overgangsordning som skal sikre at private barnehager får kompensert økte utgifter som følge av styrket pedagogisk bemanning *samtidig* med kommunene. Kostnadene til styrket pedagogisk bemanning som følge av nye forskriftskrav vil i utgangspunktet være synliggjort fullt ut i regnskapene til kommunene for 2018, og det tas sikte på at bestemmelsen vil opphøre fra 2020. Fra 2020 vil de private barnehagene bli kompensert for utgifter til pedagogisk bemanning i tilskuddssatsen som er fastsatt etter forskriften § 3.

5. Plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO

Bakgrunn for forslaget

Regjeringen ønsker å legge til rette for at alle barn kan få en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. En lovfesting av en gjensidig plikt for barnehage- og skoleeiere til å samarbeide om barnas overgang, vil bidra til at alle barn får en trygg og god overgang, uavhengig av hvilken barnehage barnet har gått i og hvilken skole barnet skal begynne på.

Gjeldende rett

Verken barnehageloven, opplæringsloven eller friskoleloven har bestemmelser som regulerer barnas overgang fra barnehage til skole og SFO. Gjeldende regelverk inneholder ingen gjensidig plikt for barnehage- og skoleeiere til å samarbeide om barnas overgang. At barnehagen skal samarbeide med skolen for å legge til rette for barnas overgang, følger av forskrift til barnehageloven.

I ny rammeplan, som trådte i kraft 01.08.2017 fremgår det at:

Barnehagen skal i samarbeid med foreldre og skolen legge til rette for at barnet kan få en trygg og god overgang fra barnehage til skole og eventuell skolefritidsordning. m.v.

Det er ikke en tilsvarende plikt for skolen til å samarbeide med barnehagen i opplæringsregelverket.

Departementets forslag

§ 13-5 Opplæringsloven *Plikt til å samarbeide med barnehagen om overgangen til skolen*

Skolen skal samarbeide med barnehagen om barnas overgang fra barnehage til skole.

Samarbeidet skal bidra til at barna får en trygg og god overgang.

Kommunen skal samordne samarbeidet og utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og skolefritidsordning.

§ 5-5 Friskoleloven *Plikt til å samarbeide med barnehagen om overgangen til skolen*

Skolen skal samarbeide med barnehagen om barnas overgang fra barnehage til skole.

Samarbeidet skal bidra til at barna får en trygg og god overgang.

Skolen skal samordne samarbeidet og utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole.

§ 2a i Barnehageloven *Plikt til å samarbeide med skolen om overgangen fra barnehage til skole*

Barnehagen skal samarbeide med skolen om barnas overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning, jf opplæringsloven § 13-5 og friskoleloven § 5-5.

Samarbeidet skal bidra til at barna får en trygg og god overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning.

Departementets vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslagene

Minimumskrav til grunnbemanning

Fra 1.januar 2016 har de private barnehagene krav på 100 prosent av det kommunale barnehager i gjennomsnitt får i offentlig finansiering i driftstilskudd. Det er dermed lagt til rette for at de private barnehagene kan ha en bemanning på tilsvarende nivå som de kommunale barnehagene uten at det krever økt finansiering fra staten. Samlet sett legger derfor departementet til grunn at bemanningsnormen kan innføres uten at det krever økte statlige overføringer.

Skjerpet krav til pedagogisk bemanning

Barnehagene finansieres i all hovedsak gjennom kommunerammen. For å sikre en enhetlig finansiering, foreslo regjeringen i revidert nasjonalbudsjett for 2017 at det øremerkede tilskuddet til flere barnehagelærere allerede i 2017 overføres til rammetilskuddet til kommunene for å dekke den kommende skjerpingen av pedagognormen. De økte overføringene til rammetilskuddet legger til rette for at kravene i forskrift om pedagogisk bemanning kan skjerpes slik som foreslått i høringsnotatet. I og med at de private barnehagene har krav på 100 prosent av det kommunale barnehager i gjennomsnitt får i offentlig finansiering, er det dermed lagt til rette for at de private barnehagene kan ha den samme andelen pedagogiske ledere som de kommunale barnehagene.

Det er i beregningen lagt til grunn at grunnbemanningen ikke skal øke, men at ufaglærte assistenter skal erstattes med barnehagelærere eller andre som oppfyller kompetansekravet for pedagogiske ledere. Kostnaden til en skjerpet pedagognorm er derfor knyttet til å dekke lønnsforskjellen mellom disse ansattgruppene.

Departementet har vurdert at det er riktig å fordele midlene likt til alle kommuner gjennom den ordinære fordelingsnøkkelen, uavhengig av hvor høy den pedagogiske bemanningen er i den enkelte kommune.

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

Departementet foreslår at skoleeier, som en del av plikten til å samordne samarbeidet, skal utarbeide en plan for barnas overgang. For kommuner vil dette innebære at det lages en plan som omfatter overgangen til skole og SFO for alle barn i kommunen. Tydeliggjøringen av hva som skal være formålet med planen vil imidlertid kunne medføre økonomiske og administrative konsekvenser for skoleeier, da skoleeier må arbeide mer systematisk og målrettet i planleggingsarbeidet..

Departementet anslår på skjønnsmessig grunnlag at forslaget medfører økte kostnader for kommunene på om lag 20 millioner kroner. Midlene vil tildeles den enkelte kommune gjennom rammetilskuddet. Departementet tar forbehold om budsjettmessig dekning.

Rådmannens vurdering:

1. Minimumskrav til grunnbemanning

I Narvikbarnehagene er det en åpningstid på 9,45 timer, 06:45 – 16:30 og oppholdstiden varierer fra 8,5 – 9 timer pr dag.

Illustrasjon nedenfor viser hvor stor del av dagen det er 3, 2 og 1 ansatt pr avdeling. Det er her tatt utgangspunkt i en pedagog og to fagarbeidere/assistenter pr avdeling hvor på pedagogen har 45min ubunden arbeidstid pr dag og hvor de arbeider tidlig-, mellom- ,og seinvakt.

06.45 08.30 10.00 14.30 15.15 16.30



3 ansatte = 4,5 timer pr dag

2 ansatte = 1,5 timer + 0,45 timer = 2,15 timer pr dag

1 ansatt = 1,5 + 1,15 = 2,75 timer pr dag

En stor del av tiden mellom kl 10.00 og 14.30, da det er tre ansatte, er utetid samt at den benyttes til avdelingsmøter, ansvarsgruppemøter, foreldresamtaler m.v. I tillegg avvikles matpauser i samme tidsrom.

Barnehagene har en forskrift om rammeplan som er et godt arbeidsdokument og som samtidig stiller store krav til de ansatte i forhold til det pedagogiske innhold i hverdagen. Det stilles også krav til planlegging, vurderingsarbeid og til dokumentasjon.

Når det gjelder minimumsnormen i forhold til åpningstid og oppholdstid, er det, etter rådmannens vurdering ikke nok å si at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, da denne kan tolkes ganske vidt. Det foreslås at det, som et tilleggspunkt, stilles krav om en maksimumsgrense for åpningstid og oppholdstid i forhold til denne bemanningen. Dersom åpningstid og oppholdstid utvides ut over maksimumsgrensen, må bemanningen også utvides tilsvarende.

I forhold til økonomi kommer det fram i høringsnotatet at kommunene allerede har fått kompensert for de merkostnadene minimumskrav til grunnbemanning vil medføre. Kommunen er ansvarlig for å sikre systemer slik at alle barnehager får tilskudd ut fra det de har krav på.

2. Dispensasjon fra kravet til grunnbemanning

Departementet understreker at denne dispensasjonsadgangen bare skal benyttes i særlige tilfeller. Både kravet om «tilstrekkelig kvalifisert personale» og «kritisk for videre drift» kan, etter rådmannens vurdering, tolkes så forskjellig fra kommune til kommune at likhetsprisippet, som er hele grunnlaget for forslag til lovendringen, ikke vil kunne gjelde. Rådmannen støtter at det etableres en slik dispensasjonsordning, men med en streng praktisering.

3. Skjerpet forskriftskrav til pedagogisk bemanning

Krav om høyere pedagogtetthet i barnehagene er en positiv utvikling i barnehagesektoren. I beregning av pedagogisk bemanning sees hele barnehagen under ett og det vil i praksis i Narvikbarnehagene si at hver barnehage må omgjør en til to stillinger, avhengig av barnehagens størrelse, fra assistent/fagarbeider til barnehagelærer eller annen stilling som oppfyller kompetansekravet.

Departementet bruker betegnelsen pedagogisk leder til de omgjorte stillingene. De bemerker at bruken av betegnelsen «pedagogisk leder» ikke er en forskriftsfesting av en bestemt stillingskategori. I høringsnotatet til barnehageloven av 2005 fremkommer det at departementet mente at betegnelsen «pedagogisk leder» kunne oppfattes som et krav til bestemte stillinger. Departementet fant det ikke naturlig å lovfeste stillingskategorier på denne måten. Det ble påpekt at det ikke i seg selv er grunnlag for å kreve at barnehagen skal ha stillinger for pedagogiske ledere, men at selve barnehagelærerkompetansen fortsatt er og vil være viktig i barnehagene. I den påfølgende proposisjonen valgte departementet å beholde betegnelsen «pedagogisk leder» fordi det var et innarbeidet begrep. Betegnelsen omfatter imidlertid alle som oppfyller kompetansekravet i barnehageloven § 18 første eller andre ledd og som inngår i normen for pedagogisk bemanning, uavhengig av hvilken stillingsbetegnelse de har.

Rådmannen forstår av høringsnotatet at vi må legge til grunn at alle pedagogisk ansatte skal ha ubundet arbeidstid. Dette får betydning for bemanningstettheten gjennom barnehagedagen. Departementet viser til at det har vært noe uklarhet knyttet til spørsmålet om pedagognormen gjelder i hele barnehagens åpningstid. Beregningen av kravet til pedagogisk bemanning skal ta utgangspunkt i antall årsverk per stor- eller småbarnsplass. I og med at barnehagens åpningstid vanligvis er noe lenger enn en arbeidsdag, vil ikke kravet til pedagogisk bemanning nødvendigvis være oppfylt hele barnehagedagen. Det er opp til barnehageeier å vurdere hvordan pedagogressursen skal fordeles. Departementet legger til grunn at det typisk kan være forsvarlig å ha en noe lavere pedagogisk bemanning på morgenen og ettermiddagen, da det ofte er færre barn til stede enn midt på dagen. Rådmannen reiser en generell bekymring for kombinasjonen av lang åpningstid, lang oppholdstid og pedagoger med ubunden arbeidstid som i sum fører til lavere bemanningstetthet gjennom dagen.

Rådmannen vurderer at det er behov for statlige føringer for overgangsordninger for å gi barnehagene mulighet til å implementere kravene om økt pedagogisk bemanning. Dette både for å ta hensyn til de som allerede har fast ansettelse i barnehagene, men også med bakgrunn i en bekymring for tilstrekkelig antall søkere som oppfyller kompetansekrav.

Det framkommer i høringsnotatet at kommunene allerede har fått økonomisk kompensasjon for de merkostnadene dette vil medføre. Departementet har vurdert at det er riktig å fordele midlene likt til alle kommuner gjennom den ordinære fordelingsnøkkelen, uavhengig av hvor høy den pedagogiske bemanningen er i den enkelte kommune. Rådmannen finner at denne fordelingsnøkkelen ikke er

dekkende for Narvik kommunes vedkommende. Kommunenes interesseorganisasjon (KS) har også gjort nasjonale undersøkelser som understøtter rådmannens syn. Narvik kommune har mottatt 1,3 millioner ekstra for å kompensere merkostnadene. Dette kompenserer for omgjøring av ca 13 stillinger. KS har, i sine beregninger kommet til at Narvik kommune skal ha for omgjøring av 19 stillinger. Beregningene tar utgangspunkt i totalt antall barnehagebarn i kommunen delt på foreslått pedagogtetthet. Denne beregningen vil heller ikke holde da departementet, i sitt høringsnotat uttaler at man, ved beregning av pedagogtetthet, skal ta utgangspunkt i den enkelte barnehage.

For Narvik kommunes vedkommende vil det resultere i 28 ekstra pedagoger, som igjen utgjør ca 2,8 millioner i merkostnad. Det betyr at Narvik kommune mangler 1,5 millioner for å få kompensert merutgiftene til gjennomføring av kravet om økt pedagogtetthet.

4. Plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO

Tidligere er det kun barnehagene som har hatt en bestemmelse om plikt til å samarbeide med skolen for å legge til rette for barnas overgang. Til tross for at Narvik kommune, gjennom mange år, har hatt et overgangsskjema som kunne brukes til det enkelte barn, har det vært ulik praksis fra barnehage til barnehage hvordan dette har vært brukt. Det har også vært ulik praksis fra skole til skole på hvordan de har gjort bruk av den informasjon som har vært gitt fra barnehagene.

Det at departementet foreslår lovfesting av en gjensidig plikt for barnehage- og skoleeiere til å samarbeide om barnas overgang i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven støttes fullt ut. Det sikrer at alle barna får de samme tilbudene uavhengig av hvilken barnehage, skole eller hvilke eiere de er underlagt. Det er også positivt at SFO inkluderes i overgangsordningene som etableres mellom barnehage og skole. Rådmannen støtter også forslaget at kommunens plan for barnas overgang bør gjøres tilgjengelig for friskolene i kommunen slik at friskolene kan få mulighet til å bruke planen i den utstrekning den passer eller tilpasse sin overgangsplan til kommunens plan. Det er også viktig at skoleeier involverer barnehageeierne i utarbeidelsen av planen. Både rektorene og styrene i Narvik støtter dette forslaget.

På bakgrunn av rådmannens vurderinger fremmes denne

Innstilling.

Narvik kommune sender følgende høringssvar til Kunnskapsdepartementet:

Narvik kommune viser til høring om Forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven og forskrift om pedagogisk bemanning med høringsfrist 13.oktober.

Narvik kommune støtter i hovedsak Kunnskapsdepartementets forslag, men ønsker å komme med følgende merknader til de ulike punktene:

1. Minimumskrav til grunnbemanning

Narvik kommune støtter forslaget om minimumskrav til bemanning i barnehagene. Minimumskravet bør gjelde innenfor en maksimumsgrense for åpningstid og oppholdstid. Ved utvidet åpningstid og oppholdstid bør det stilles krav om ytterligere bemanning tilsvarende utvidelsen.

2. Dispensasjon fra kravet til grunnbemanning

Narvik kommune støtter forslaget om at det gis en dispensasjonsmulighet til bruk i særlige tilfeller. Det forutsettes en streng praktisering.

3. Skjerpet forskriftskrav til pedagogisk bemanning

Narvik kommune støtter forslaget om økt pedagogisk bemanning. Narvik kommune forsetter at det kommer føringer for overgangsordninger.

Det forutsettes at de reelle merutgiftene for kommunene, beregnet på den enkelte barnehages behov for økt pedagogisk bemanning, blir kompensert fullt ut.

4. Endring i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager

Narvik kommune støtter forslaget om endring i forskriftene vedrørende tildeling av tilskudd til private barnehager.

5. Samarbeid om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO

Narvik kommune støtter forslaget om å lovfeste plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO

Vedlegg:

Dok.dato

04.10.2017

Tittel

horingsnotat-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-opplæringsloven-friskoleloven-og-forskrift-om-pedagogisk-bemanning

Dok.ID

511227
