

Kunnskapsdepartementet - KD
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 17/01024-3
Arkivkode: A10
Saksbehandler: Christian Weisæth
Monsbakken
Deres referanse:
Dato: 22.09.2017

Høringssvar - Høring om endringer i barnehageloven

Innledning og sammendrag

KS viser til Kunnskapsdepartementets høringsnotat med forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven og forskrift om pedagogisk bemanning, datert 22. juni 2017.

KS mener at:

1. Det er positivt med økte forventninger til kvalitet i barnehage tilbudet. Men KS vil påpeke at statlig vedtatte normer utfordrer det lokale selvstyre.
2. I stedet for statlige bindende normer i barnehagen bør det åpnes i loven for at kommunen selv kan vedta normer og krav for alle barnehager i kommunen, uavhengig av eierskap.
3. Dersom statlig bindende norm for grunnbemanning og skjerpet pedagognorm likevel blir innført, må kommunene få hjemmel til å pålegge private barnehager å følge de normer som eventuelt vedtas lokalt, utover nasjonale minimumsnormer.
4. Forslaget om pedagognorm og bemanningsnorm framstår betydelig underfinansiert. KS forventer at finansieringen styrkes, slik at kommunene kan innfri skjerpende normkrav uten å nedprioritere andre tjenesteområder i kommunen.
5. Innføring av statlig bindende normer må utsettes til ordningen er fullfinansiert.
6. Frem til innføringen av normene må de årlige budsjettene øke kompensasjonen til kommunene for å sikre fullfinansiering på barnehagenivå.
7. En eventuell lovfestet plikt til å utarbeide planer for overganger mellom barnehage og skole og SFO må legges på kommunenivå.
8. 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 alle barn.

Vårt høringssvar videre omtaler disse konklusjonene i større detalj.

Kvalitet, bindende bemanningsnormer og det lokale handlingsrommet

Innføringen av bemanningsnorm og skjerping av pedagognormen begrunnes med at bemanning og kompetanse har stor betydning for kvalitet og at det er for store kvalitetsforskjeller i barnehagene. KS støtter vurderingen av at den totale bemanningen og antall pedagoger har betydning for kvaliteten i barnehagene. Samtidig er det den pedagogiske praksisen til de ansatte som er avgjørende for kvaliteten. Men statlige normer reduserer det lokale handlingsrommet og binder prioriteringer til enkelte tjenesteområder på bekostning av andre, uten at dette er forankret i lokale behov og vedtak. KS mener kommunene er best egnet til å gjøre egne prioriteringer som gir gode tjenester ut fra lokale behov og prioriteringer.

Erstatningen av assistentårsverk med barnehagelærere vil påvirke den faktiske tiden personalet utfører arbeid med barnegruppa. Med dagens arbeidstidsavtaler, vil en økt andel barnehagelærere bety færre ansatte som til en hver tid er sammen med barna i lek, læring og omsorgssituasjoner. Når bemanningsnormen og pedagognormen vurderes i sammenheng kan det føre til at det faktiske antallet ansatte som er tilstede i barnegruppa går ned.

KS vil også bemerke at forslagene til bemanningsnorm og pedagognorm kun gjelder ordinære barnehager. Familiebarnehager er ikke omfattet av det foreslåtte regelverket og har per i dag lavere bemannings og pedagogtetthet enn ordinære barnehager. Flertallet av familiebarnehagene har svært lav pedagogdekning. Samtidig skal også denne type barnehage drives i tråd med rammeplan for barnehagen. KS stiller seg undrende til at det ikke vurderes skjerpede krav til pedagogisk bemanning for denne type barnehage når begrunnelsen for forslaget er å sikre lik og høy kvalitet i alle barnehager.

I stedet for statlig bindende normer i barnehagen bør kommunene gis anledning til å vedta normer og krav for alle barnehager i kommunen, uavhengig av eierskap. Lokale krav kan for eksempel være høyere pedagogtetthet, at barnehager med lang åpningstid må ha økt grunnbemanning eller like krav om andel barne- og ungdomsarbeidere i barnehagen. De samme kravene til alle barnehagene i kommunen vil sikre at barnehagene drives med like økonomiske forutsetninger og at barnehagetilbudet er likeverdig for alle barn i kommunen. Vi mener derfor at muligheten til å stille like krav til bemanning vil være en god løsning som samtidig sikrer at krav til barnehagene er i direkte samsvar med driftstilskuddene som blir utbetalt.

Dersom norm for grunnbemanning og skjerpet pedagognorm likevel blir innført, mener KS at kommunene må få hjemmel til å pålegge private barnehager å følge de normer utover nasjonale minimumsnormer, som eventuelt vedtas lokalt.

Normforslagene er underfinansiert

I de administrative og økonomiske konsekvenser som er presentert i høringsnotatet benytter Kunnskapsdepartementet beregninger på nasjonalt nivå. Tallene viser at bemanningsnormen i snitt for hele landet er oppfylt i kommunale barnehager, og det beregnes at en skjerping av pedagognormen utløser behov for 1810 årsverk. Det forutsettes at dette behovet dekkes av at assistenter erstattes av barnehagelærere.

Normforslagene skal imidlertid oppfylles på barnehagenivå. KS har gjennomført kostnadsberegninger av normforslagene, som tar utgangspunkt i personalmangelen på barnehagenivå. Pedagognormen er foreslått videreført med terskelverdier hvor barnehagen må tilsette en pedagogisk leder om barnehagen øker barnetallet fra 14 til 15 store barn og beregningene må derfor ta utgangspunkt i den faktiske organiseringen i barnehagen. Det kan ikke forventes en driftssituasjon hvor antall ansatte og barn er optimalt tilpasset normkravene som er foreslått, som er premisset om man benytter nasjonale gjennomsnitt i kostnadsberegningen. Det kan heller ikke forventes at en kommune som har flere ansatte eller flere barnehagelærere enn normkravet skal flytte disse til andre barnehager, i andre kommuner. Vi legger derfor ikke til grunn at barnehager som overoppfyller en eller begge normene reduserer bemanningen for å kompensere for underdekning i andre barnehager. Siden den foreslåtte bemanningsnormen ikke er oppfylt på barnehagenivå må en del kommuner ansette flere barnehagelærere i nye årsverk, og ikke som erstatninger. Dette øker kostnadene for kommunene sammenlignet med Kunnskapsdepartementets beregninger.

I kommunale barnehager anslår vi at omtrent 1700 barnehagelærerårsverk må tilsettes som erstatning for assistenter og at det må tilsettes omtrent 500 nye årsverk til barnehagelærere. I tillegg vil det kreves omtrent 300 nye årsverk i grunnbemanningen i kommunale barnehager for å oppfylle

bemanningsnormen. I sektoren samlet (inklusive private barnehager) er det etter slik beregningsmetode behov for vel 4450 barnehagelærerårsverk og 850 nye årsverk til grunnbemanningen.

Vi anslår som følge av dette en underdekning for kommunene på ca. 500 mill. kroner årlig, utover midlene som er varslet i økte tilskudd i statsbudsjettet for 2018. Underdekningen vil øke til ca. en milliard når kommunale regnskap legges til grunn for tilskudd til private barnehager. Kostnadsberegningene for økningen i tilskudd til private barnehager baserer seg på at barnehagene får en et tilskudd som baserer seg på gjennomsnittlige kostnadsøkninger for kommunale barnehager per heltidsplass, og er slik kun et anslag.

Det er derfor ikke opp til kommuner og barnehager «å bruke den økte finanseringen fra staten til enten å dekke økte utgifter til å styrke den pedagogiske bemanningen eller til å styrke grunnbemanningen ut fra lokale behov», som det står i høringsnotatet. Mange kommuner som i dag ikke oppfyller en eller begge foreslåtte normer vil få en vesentlig merkostnad som ikke er finansiert, og vil bindes i prioriteringene og få redusert handlingsrom. Konsekvensen kan bli at kommunene må nedprioritere andre formål og tjenester i kommunen. Dette framgår allerede også av beregninger flere kommuner har gjort på konsekvenser for egen kommune.

I Kommunaldepartementets veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner sies at «Kostnadskrevende normer binder ressurser som alternativt kunne blitt brukt til andre tiltak for å heve kvaliteten på samme område. [...] bemanningsnormer på ett område kan få konsekvenser for kommunens tjenester og ressursbruk på andre områder.»

Veilederen sier videre at «kommunesektoren skal kompenseres fullt ut for anslåtte merutgifter som følge av nye oppgaver og endringer i regelverk». Slik forslaget om bindende bemanningsnormer i barnehagen er presentert i høringsforslaget, mener KS at disse prinsippene brytes.

Høringen kommer midt i budsjettarbeidet for 2018. Mange kommuner må på bakgrunn av underfinansieringen gjøre store omprioriteringer lokalt for å oppfylle kravene fra 1. august 2018.

KS vil sterkt fraråde at bindende bemanningsnormer innføres uten fullfinansiering. Stortinget har tidligere vedtatt at krav om grunnbemanning på 1:3 voksne for barn under tre år og 1:6 for barn over tre år skal innføres innen 2020, jfr Innst. 380 S (2012–2013). En innføring av slike normer med virkning fra 1.8.2020 vil gi Stortinget noe bedre tid til å gradvis øke den finansielle kompensasjonen i de årlige statsbudsjettene slik at målet om fullfinansiering er oppnådd innen virkningstidspunktet for lovfesting.

En gradvis innfasing fram mot 2020 vil bidra til at både private og kommunale barnehageeiere vil få tid til å sikre gode prosesser for å ivareta eventuelle nye krav. Barnehageeiere vil med ikrafttredelse 1.8.2018 få en utfordring i å tilpasse seg nytt lovverk samtidig som de ansattes rettigheter skal ivaretas da forslaget forutsetter at ansatte assistenter og barne- og ungdomsarbeidere skal erstattes av pedagoger. Det må forventes at dette vil være en prosess som tar tid. KS mener derfor at en utsatt innføring av normene er en løsning som sikrer en mer forsvarlig økonomisk tilpasning til normene og ivaretar arbeidsrettslige prosesser på en bedre måte.

Konsekvenser av dispensasjonsadgang

Med normforslagene fastsettes det tydelige forventninger til hvilken personalsammensetning barnehagen skal ha for å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Samtidig åpnes det for dispensasjoner fra normkravene. Dispensasjoner må vurderes ut fra barnehageloven §18 første ledd som sier at bemanningen må være tilstrekkelig til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. I høringsnotatet står det at dette blant annet må vurderes ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov.

Dispensasjonssøknader må følgelig beskrive disse forholdene slik at barnehagemyndigheten kan vurdere om barnehagen oppfyller loven.

KS er kritisk til at det innføres dispensasjonsadgang til bestemmelsen om minimumsnorm for grunnbemanning. I høringsnotatet brukes utfordringer med rekruttering av kvalifisert arbeidskraft som eksempel på grunnlag for dispensasjonssøknad. Det er ikke krav til utdanning til stillinger utover pedagognormen og KS er ikke kjent med at det er utfordringer med å rekruttere egnede ansatte til denne type stillinger.

Høringsnotatet bruker begrunnelsen om «kritisk for videre drift» i omtalen av mulighet for å søke dispensasjon fra pedagognormen og bemanningsnorm. Det er uklart på hvilket grunnlag den videre driften skal vurderes når kommunen som barnehagemyndighet skal behandle dispensasjonssøknader. Søknad om dispensasjon fra normene kan øke saksbehandlingsmengden for kommunene. Siden normforslagene, etter KS sitt syn, ikke er tilstrekkelig finansiert, er det sannsynlig at det vil bli en økning i antall søknader om dispensasjon fra de foreslåtte normene med begrunnelse i økonomiske forhold. KS mener derfor at en gradvis innføring med samtidig opptrapping av finansieringen er en bedre løsning enn å benytte uklare kriterier som grunnlag for dispensasjonssøknader.

Barnehagemyndigheten får ved innføringen av nye normkrav hverken nye virkemidler for å påse regelverksetterlevelse eller mulighet for sanksjoner om avvik ikke rettes av eier. For eksempel gjelder dette om barnehagen ikke får innvilget søknader om dispensasjon fra normene.

Allerede med dagens norm for pedagogisk bemanning er det en underdekning av kvalifiserte pedagogiske ledere. Denne underdekningen må forventes å øke når normen for antall barn pr. pedagog skjerpes. Det vil sannsynligvis bidra til økt mengde søknader om dispensasjon fra utdanningskravet og dermed økt ressursbruk for kommunen som barnehagemyndighet.

Pedagog- og bemanningsnorm bør beregnes med samme forholdstall

KS mener det er uheldig at ett barn over terskelverdi for pedagognorm utløser krav om en barnehagelærer i hel stilling. Dette hindrer fleksibilitet for barnehagene ut fra økonomiske og organisatoriske hensyn og tilbud om brukertilpassede løsninger for familier som ønsker deltidsplasser,

Fleksibiliteten for eier påvirkes også av at det foreslås ulik praksis for telling av barn og krav til stillingsstørrelser i bemanningsnorm og pedagognorm. KS vurderer at det er en god løsning å benytte antall barn som kan være tilstede i barnehagen samtidig som grunnlag for beregning av om barnehagen oppfyller både bemanningsnorm og pedagognorm. Når barn deler en barnehageplass og ikke er til stede samtidig, bør dette ikke utløse krav til ekstra bemanning eller flere barnehagelærere.

Det er ikke presisert tydelig hvordan barn skal vektes ut fra oppholdstid i forslaget til bemanningsnorm, det brukes både barn og plasser i omtalen av lovforslaget i høringsnotatet. Samtidig brukes det statistikk i omtalen av forslaget som benytter vektig av oppholdstid i sine beregninger. KS mener at det ved en eventuell innføring av bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm bør brukes like beregninger for både pedagog og bemanningsnormen.. Dersom man åpner for at det kan ansettes barnehagelærer i en andel av et årsverk, vil det være enklere for barnehager å oppfylle den foreslåtte normen for pedagogisk bemanning samtidig som man ivaretar nok personale og god kompetanse i barnehagen. Bruk av samme forholdstall for pedagog- og bemanningsnorm vil forenkle tolkningen av regelverket både for eier og tilsynsmyndigheten.

En pedagognorm som beregnes med samme forholdstall, kan fjerne behovet for en særbestemmelse for barnehager med åpningstid 6 timer eller mindre pr. dag.

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

Departementet foreslår en felles plikt til samarbeid mellom barnehage, skole og SFO for å skape en trygg og god overgang for barn som begynner i skolen. Plikten reguleres i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven. Det er skoleeier som får ansvaret for å samordne samarbeidet og skal involvere barnehageeieren i utarbeidelse av plan for barnas overgang. Friskolene er ikke forpliktet til å involvere barnehageeiere på samme måte.

Barns beste må være et grunnleggende prinsipp for arbeidet med gode overganger mellom barnehage, skole og SFO. Barns rett til medvirkning må ivaretas i arbeidet og KS vil bemerke at dette ikke er nevnt i høringsnotatet. Vi synes det er positivt at SFO er viet oppmerksomhet da mye av forskningen som finnes på overganger nettopp framhever manglende involvering av SFO som en utfordring for å sikre gode overganger.

KS mener en eventuell lovfestet plikt til å utarbeide planer for overganger mellom barnehage og skole og SFO skal legges på kommunenivå. Det er lokaldemokratiets ansvar å sikre en helhetlig og god oppvekst og et likeverdig utdanningsløp for alle barn i kommunen. KS mener derfor kommunen må gis hjemmel til å planlegge for gode overganger mellom barnehage og skole/SFO i lov om barnehager, opplæringsloven og friskoleloven. Videre må kommunen få hjemmel til å forplikte barnehage- og skoleeiere til å delta i de rutiner og planer som er vedtatt for godt koordinerte overganger til beste for alle barn.

I tillegg til å ha et eieransvar for flertallet av skolene og ca. 50 % av barnehagene har også kommunene myndighetsansvar for alle barnehager og ansvar for de aller fleste tjenestene som er relevante samarbeidspartnere for barnehager, skoler og SFO ved overgangen. Dette gjelder i første rekke PPT, barnevern og helsestasjon. For å sikre et helhetlig utdanningsløp for alle barn i kommunen må kommunen kunne kreve at private barnehager og skoler tar del i de planer som lokalt legges for overgangene. Ved å legge ansvaret for å sikre gode overganger på kommunenivå vil det lokale handlingsrommet ivaretas og kommunene kan selv ut fra lokale forhold bestemme hvordan arbeidet med å utvikle gode planer for overgangene skal organiseres og ledes. Kommunene bør forpliktes til å involvere alle barnehage- og skoleeiere i planarbeidet. I høringsnotatet opplever KS at begrepene «kommunen» og «skoleeier» brukes om hverandre på en noe uryddig måte. Ved å klargjøre at det er kommunen som har ansvaret for å planlegge for og sikre gode overganger vil man bidra til et likeverdig tilbud til alle barn i kommunen. I lov om barnehager, opplæringsloven og friskoleloven bør det, etter KS sitt syn, formuleres en plikt til å bidra til utarbeidelse og gjennomføring av planene for barnehagene og skolene.

KS mener det er positivt at departementet ikke foreslår nasjonale føringer for hvilke rutiner som skal utarbeides og at disse må tilpasses lokale forhold og behov. Kommunene må selv avklare hensiktsmessige rutiner for informasjonsoverføring basert på lokale forhold og hva de mener vil være til barns beste i sin kommune. I høringsnotatet påpekes det fra departementets side at det kan være krevende for skoler å forholde seg til mange barnehager. KS vil i den forbindelse replisere at det også kan være krevende for barnehager å forholde seg til mange skoler og at det for begge parter derfor er hensiktsmessig at rutinene for overganger er samordnet på kommunenivå.

[Dette dokumentet er elektronisk godkjent.](#)

Med hilsen

Lasse Hansen
Administrerende direktør

Helge Eide
Direktør interessepolitikk

Mottakere: Kunnskapsdepartementet - KD

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD