



Saksframlegg

Utv.saknr	Utvalg	Møtedato
59/17	Formannskapet	26.09.2017
74/17	Kommunestyret	10.10.2017

Endringer i barnehageloven - Hørings svar

Saksprotokoll i Kommunestyret - 10.10.2017

Behandling

Av 35 representanter var 35 til stede.

Thomas Jacobsson (FRP) møtte til sak nr. 74/17.

Votering

Formannskapets innstilling ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Det er positivt med økte forventninger til kvalitet i barnehagetilbudet.
2. Det bør åpnes i loven for at kommunen selv kan vedta normer og krav, utover nasjonale minimumsnormer, for alle barnehager i kommunen, uavhengig av eierskap.
3. Kommunene må 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. Eidsvoll kommune forventer at finansieringen styrkes, slik at kommunene kan innfri skjerpene normkrav uten å nedprioritere andre tjenesteområder i kommunen.
5. Frem til innføringen av normene må de årlige budsjettene øke kompensasjonen til kommunene for å sikre fullfinansiering på barnehagenivå.
6. En eventuell lovfestet plikt til å utarbeide planer for overganger mellom barnehage og skole og SFO må legges på kommunenivå.
7. 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.
8. Det bør også vedas en nasjonal norm for fagarbeidere, i tillegg til en pedagognorm.

Saksprotokoll i Formannskapet - 26.09.2017

Behandling

Av 13 representanter var 13 til stede.

Endringsforslag fra Torleif R. Hamre (SV):

1) Tillegg til punkt. 2 etter «... normer og krav»:
«..., utover nasjonale minimumsnormer,...»

2) Punkt 5 strykes.

3) Nytt punkt:

«Det bør også vedtas en nasjonal norm for fagarbeidere, i tillegg til en pedagognorm.»

Votering

Rådmannens innstilling nr. 1-8 med endringsforslagene fra Torleif R. Hamre (SV) ble stemt over punkt for punkt og ble enstemmig vedtatt.

Forslaget fra Torleif R. Hamre (SV) til nytt punkt ble vedtatt med 10 mot 3 stemmer (FRP 3).

Innstilling

1. Det er positivt med økte forventninger til kvalitet i barnehagetilbudet.
2. Det bør åpnes i loven for at kommunen selv kan vedta normer og krav, utover nasjonale minimumsnormer, for alle barnehager i kommunen, uavhengig av eierskap.
3. Kommunene må 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. Eidsvoll kommune forventer at finansieringen styrkes, slik at kommunene kan innfri skjerpene normkrav uten å nedprioritere andre tjenesteområder i kommunen.
5. Frem til innføringen av normene må de årlige budsjettene øke kompensasjonen til kommunene for å sikre fullfinansiering på barnehagenivå.
6. En eventuell lovfestet plikt til å utarbeide planer for overganger mellom barnehage og skole og SFO må legges på kommunenivå.
7. Kommunene må få lovhjemmel 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.
8. Det bør også vedas en nasjonal norm for fagarbeidere, i tillegg til en pedagognorm.

Rådmannens innstilling

1. Det er positivt med økte forventninger til kvalitet i barnehagetilbudet.
2. Det bør åpnes i loven for at kommunen selv kan vedta normer og krav for alle barnehager i kommunen, uavhengig av eierskap.

3. Kommunene må 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. Eidsvoll kommune forventer at finansieringen styrkes, slik at kommunene kan innfri skjerpene 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 lovhjemmel 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.

SAKSUTREDNING

1. Saksopplysninger

Kunnskapsdepartementet har i høringsnotatet fremmet forslag om:

- a) Innføre en ny norm for bemanning i barnehagene, med maksimalt tre barn under 3 år og seks barn over 3 år pr. ansatt.
- b) Skjerpe normen for pedagogisk bemanning fra 9 små eller 18 store barn pr pedagog i hel stilling til maksimalt 7 barn under tre år og 14 barn over tre år.
- c) Lovfeste en felles plikt til samarbeid mellom barnehage, skole og SFO i lov om barnehager, opplæringsloven og friskoleloven.

Høringsfrist er 13. oktober.

Innføringen av minimumsnorm for grunnbemanningen i barnehagen er ny lovgivning og foreslås hjemlet i barnehageloven. Det har tidligere ikke vært konkrete krav til bemanningstetthet i barnehagene utover at det skal være «tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet». Forskrift for pedagogisk bemanning er foreslått skjerpet fra maksimalt 18 store og 9 små barn per pedagog i hel stilling til maksimalt 14 store og 7 små barn. Barna regnes som store fra august det året de fyller 3 år. Både bemanningsnormen og pedagognormen skal oppfylles på barnehagenivå. Ikrafttredelse for pedagog og bemanningsnorm er foreslått 1.8.2018.

Både bemanningstetthet og personalets kompetanse er faktorer som er relevante for kvaliteten på barnehagetilbudet. Mange kommuner har allerede i dag prioritert en høyere bemannings- og pedagogtetthet enn hva de foreslåtte normene tilsier. Det samme gjelder i en rekke private barnehager.

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.

Forslagene til bemanningsnorm og endringer i pedagognorm gjelder kun ordinære barnehager.

I høringsnotatet foreslås det dispensasjonsadgang fra bestemmelsen om minimumsnorm for grunnbemanning. Departementet foreslår også at dispensasjonsadgang fra pedagognormen videreføres.

Bemanningsnormen er foreslått innført som et maksimalt antall barn det kan være pr. årsverk som arbeider direkte i barnegruppa. Det åpnes for at det kan beregnes prosentvise stillinger

for å ivareta de foreslåtte normene for bemanning. I pedagognormen er det foreslått videreføring av nåværende praksis der ett barn over terskelverdi utløser krav om en pedagog i full stilling. For barnehager der flertallet av barna har en oppholdstid på mindre enn seks timer per dag, åpnes det for en prosentvis beregning av pedagogstillinger. Barn skal i slike barnehager omregnes til heltidsekvivalenter (oppholdstid på 45 timer pr. uke) for å beregne krav til pedagogisk bemanning.

Det foreslås 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. Skoleeier 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.

2. Vurdering

Nasjonale normer og forhold til det lokale handlingsrommet

Statlige bindende bemanningsnormer reduserer det lokale handlingsrommet og binder kommunenes prioriteringer til enkelte tjenesteområder. Dette kan gå ut over andre tilbud og tjenester som kommunen ut fra lokale prioriteringer mener er viktig å beholde.

Et bedre alternativ, som ville beskytte handlingsrom til å kunne prioritere ulike tjenesteområder ut fra lokale behov, ville være å gi lovregulering som gjør at kommunen kan vedta normer og krav for alle barnehager i kommunen, uavhengig av eierskap. På denne måten ville også alle barn i kommunen få et likeverdig tilbud, og alle barnehager få like norm- og kvalitetskrav basert på lokale behov og prioriteringer.

Det synes å være et klart politisk flertall i Stortinget for innføring av normer for grunnbemanning og skjerpet pedagognorm. Gitt dette, bør kommunene få hjemmel til å pålegge private barnehager å følge de normer som eventuelt vedtas lokalt, utover nasjonale minimumsnormer. Dette vil gi rom for at lokaldemokratiet kan prioritere kvaliteten i barnehager i form av bemanningstetthet lokalt og at dette kommer alle barn i kommunen til gode, uavhengig av hvem som eier barnehagen de går i.

Med en innføring av hjemmel for å pålegge private barnehager samme kvalitetskrav som i kommunale barnehager, styrker man lokaldemokratiets mulighet til å utvikle gode barnehager som bygger opp om et helhetlig utdanningsløp for alle barn i kommunen. Lokale krav kan for eksempel være økt grunnbemanning i barnehager med lang åpningstid eller krav om andel barne- og ungdomsarbeidere i barnehagen. Like krav til barnehagene i samme kommune, uavhengig av eierskap, vil sikre at barnehagene drives med like økonomiske forutsetninger og at barnehagetilbudet er likeverdig for alle barn i kommunen.

Normforslagene er underfinansiert

KS administrasjon har gjennomført egne beregninger av normforslagene, som tar utgangspunkt i personalmangelen på barnehagenivå. Det kan ikke forventes en driftssituasjon hvor antall ansatte og barn er optimalt tilpasset normkravene som er foreslått. 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 overoppyller 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. Vi anslår at omtrent 1700 barnehagelærerårsverk må tilsettes som erstatning for assistenter og at det må tilsettes omtrent 500 nye. I tillegg vil det kreves omtrent 300 nye årsverk i grunnbemanningen i kommunale barnehager, for å oppfylle bemanningsnormen. I sektoren samlet (inkludert private barnehager) er det etter slik beregningsmetode behov for vel 4450 nye barnehagelærerårsverk.

Vi anslår som følge av dette en underdekning for kommunene på ca. 500 mill. kroner årlig. Dette 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. Konsekvensen er mindre handlingsrom til å prioritere 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».

Administrasjonen vurderer at disse prinsippene ikke er ivarettatt i høringsforslaget fra Kunnskapsdepartementet.

Høringen kommer midt i budsjettarbeidet for 2018. Mange kommuner må på bakgrunn av underfinansieringen gjøre store omprioriteringer lokalt for å oppfylle kravene allerede fra 1. august 2018. Skulle normene innføres som foreslått, uten ytterligere finansiering, taler det for at iverksettelsen utsettes til 1.1.2020. Det vil kreve like store omprioriteringer i de berørte kommunene, men vil gi dem noe bedre tid til å gjennomføre nødvendige, men krevende prosesser.

Om ikrafttreddelsen av forslagene ikke utsettes vurderer rådmannen at en gradvis innfasing av normene med samtidig opptrapping av finansieringen vil være å foretrekke. Det må sikres at de krav som stilles nasjonalt er fullfinansiert på det tidspunkt de skal innføres. En gradvis innfasing fram mot 2020 vil bidra til at både private og kommunale barnehageeiere vil få tid til å sikre gode økonomiske og arbeidsgiverpolitiske prosesser for å ivareta eventuelle nye krav.

Konsekvenser for kvalitet

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.

Rådmannen støtter vurderingen av at den totale bemanningen og antall pedagoger har betydning for kvaliteten i barnehagene. Det er likevel ikke slik at økt bemanning og kompetanse hos personalet er synonymt med økt kvalitet på det daglige pedagogiske arbeidet i barnehagen.

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 den faktiske bemanningstettheten i mange barnehager går ned.

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. Rådmannen stiller seg undrende til at det ikke vurderes skjerpede krav til pedagogisk bemanning for denne type barnehager, når begrunnelsen for forslaget er å sikre lik og høy kvalitet i alle barnehager.

Flere dispensasjoner

Utfordringer med rekruttering av kvalifisert arbeidskraft brukes som eksempel på grunnlag for dispensasjonssøknad fra bemanningsnormen. Det er ikke krav til utdanning til stillinger utover pedagognormen og Rådmannen 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 ikke er tilstrekkelig finansiert på kommune- og barnehagenivå, er det sannsynlig at det vil bli en økning i antall søknader om dispensasjon fra de foreslåtte normene med begrunnelse i økonomiske forhold.

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 hvor vedtaket må vurderes ut fra formulering i barnehageloven §18 første ledd som sier at bemanningen må være tilstrekkelig til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Allerede med dagens norm for pedagogisk bemanning er det en underdekning av kvalifiserte barnehagelærere. 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 økte ressursbruk for kommunen som barnehagemyndighet. Barnehageeier vil også 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.

Barns oppholdstid bør telles likt i beregning av pedagog- og bemanningsnorm

Rådmannen vurderer det som uheldig at ett barn over terskelverdi for pedagognorm utløser krav om en barnehagelærer i hel stilling. Dette hindrer fleksibilitet og brukertilpassede løsninger.

Fleksibiliteten for eier påvirkes også av at det foreslås ulik praksis for telling av barn og krav til stillingsstørrelser i bemanningsnorm og pedagognorm. Etter Rådmannens vurdering vil det være 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.

Ved en eventuell innføring av bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm bør det brukes like beregninger for begge normer. Barn bør vektles likt ut fra alder og oppholdstid, og det bør kunne beregnes prosentvis andel av en stilling for å oppfylle begge normene. 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. En pedagognorm som beregnes med utgangspunkt i heltidsekvivalenter og årsverk, vil fjerne behovet for en særbestemmelse for barnehager med åpningstid 6 timer eller mindre pr. dag. Med heltidsekvivalenter forstås det ut fra dagens terskelverdier avtalt oppholdstid på 41 timer eller mer pr uke.

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

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.

En eventuell lovfestet plikt til å utarbeide planer for overganger mellom barnehage og skole og SFO bør derfor legges på kommunenivå. Det er lokaldemokratiets ansvar å sikre en helhetlig og god oppvekst og et likeverdig utdanningsløp for alle barn i kommunen. Kommunen må derfor 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.

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 forpliktet til å involvere alle barnehage- og skoleeiere i planarbeidet. I høringsnotatet opplever administrasjonen 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 formuleres en plikt til å bidra til utarbeidelse og gjennomføring av planene for barnehagene og skolene.

3. Alternativer

Regjeringens forslag.

4. Konklusjon

Eidsvoll kommune legger til grunn Rådmannsutvalgets forslag til hørings svar.

Vedlegg som ligger i saksmappen

Utskrift av behandlet sak sendes til