



OSLO KOMMUNES HØRINGSUTTALELSE – FORSLAG TIL ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN MV. OM GRUNNBEMANNINGSNORM, SKJERPET KRAV TIL PEDAGOGISK BEMANNING OG PLIKT TIL Å SAMARBEIDE OM BARNAS OVERGANG FRA BARNEHAGE TIL SKOLE OG SFO

Sammendrag:

Kunnskapsdepartementet (KD) sendte 22.06.2017 på høring forslag om endringer i barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven og forskrift om pedagogisk bemanning. I høringen foreslår KD å lovfeste et minimumskrav til grunnbemanningen i barnehagene, skjerpe kravet til pedagogisk bemanning og innføre en plikt for barnehageeier og skoleeier til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning (SFO). Høringsfristen er 13.10.2017.

Oslo kommune støtter forslagene til lovendringer og mener de vil kunne bidra til å sikre likeverdig kvalitet i alle barnehager og styrke samarbeidet om barns overgang fra barnehage til skole og SFO. Kommunen vil imidlertid understreke at forslaget om å skjerpe kravet til pedagogisk bemanning synes å være betydelig underfinansiert. Dette er et brudd med prinsippet om at kommunene skal kompenseres fullt ut for endringer i regelverk.

Saksfremstilling:

Sammenfatning av høringsnotatet

I høringen foreslår KD 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. Bakgrunnen for forslaget er at det i dag er variasjon i antall barn per voksen mellom barnehagene. I de ti prosent av barnehagene med lavest grunnbemanning er det nesten to barn over tre år mer per ansatt, enn i de ti prosent barnehagene med høyest grunnbemanning. KD peker på at tilstrekkelig voksentetthet er avgjørende for barnas trygghet og trivsel i barnehagen, og for at barna skal få et pedagogisk tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen. Bemanningsnormen skal gjelde for barnehagen som helhet, og ikke på avdelings- eller gruppenivå. Pedagogiske ledere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter skal regnes med i barnehagens grunnbemanning. Kommunen som barnehagemyndighet kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Dette kan for eksempel være i tilfeller der det ikke er tilgang på kvalifiserte søkere eller der oppfyllelsen av kravet er kritisk for videre drift. KD tar sikte på at kravet skal tre i kraft 01.08.2018.

KD foreslår videre å skjerpe kravet til pedagogisk bemanning i barnehagene. Dagens krav er minimum én pedagogisk leder per 7-9 barn under tre år og én pedagogisk leder per 14-18 barn over tre år. KD foreslår å skjerpe kravet slik at det maksimalt kan være 7 barn under tre år eller 14 barn over tre år per pedagogisk leder. Ett barn til vil utløse krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. I begrunnelsen for forslaget trekker departementet fram at andel pedagoger i norske barnehager er lav sammenlignet med andre land og at det er

forholdsvis stor variasjon mellom barnehagene i antall ansatte med pedagogisk utdanning. Det skjerpede pedagogkravet vil etter planen tre i kraft fra 01.08.2018.

Departementet ønsker å legge til rette for at alle barn kan få en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. Dagens regelverk er ifølge KD uklart, noe som bidrar til at ikke alle barn sikres en god overgang. Det blir også vist til forskning som indikerer at en god overgang fra barnehage til skole kan ha betydning for hvordan barnet klarer seg videre i utdanningsløpet. KD foreslår å lovfeste en gjensidig samarbeidsplikt for barnehage- og skoleeiere til å samarbeide om barnas overgang. Lovkravet skal inn i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven. Formålet med samarbeidet skal være å bidra til at barna får en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. Departementet foreslår at skoleeier skal samordne samarbeidet og utarbeide en plan for barnas overgang og at dette fremgår eksplisitt av lovbestemmelsene i opplæringsloven og friskoleloven. Det vil være opp til den enkelte skoleeier å fastsette hva planen for overgang skal innebære, men skoleeier skal involvere barnehageeierne i utarbeidelsen av planen.

KD anser at forslaget om et minimumskrav til grunnbemanning allerede er finansiert fra statens side. Det blir i den forbindelse vist til at de kommunale barnehagene i gjennomsnitt oppfyller den foreslåtte normen og at private barnehager har krav på 100 prosent av det de kommunale barnehagene i gjennomsnitt får i offentlig finansiering.

I statsbudsjettet for 2017 er det bevilget 172,2 mill. til flere barnehagelærere i barnehagene. Helårseffekten i 2018 utgjør 413,3 mill. KD mener at dette er tilstrekkelig til å finansiere det skjerpede pedagogkravet. I beregningen er det 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 ved en skjerpet pedagognorm er derfor knyttet til å dekke lønnsforskjellen mellom disse ansattgruppene.

Når det gjelder plikten til å samarbeide om barns overgang fra barnehage til skole og SFO, blir det pekt på at kravet om å utarbeide en plan for overgangen vil kunne føre til økt administrasjon. På skjønsmessig grunnlag er det anslått at forslaget vil medføre økte kostnader for kommunene på om lag 20 mill.

Innspill fra kommunens virksomheter:

Bydelene og Utdanningsetaten har blitt bedt om å komme med innspill. Det kom innspill fra Utdanningsetaten og 6 bydeler. Det er i hovedsak enighet om at forslagene vil bidra til mer likeverdig kvalitet i barnehagene og styrke samarbeidet om barns overgang fra barnehage til SFO og skole. Noen av innspillene fra bydelene og Utdanningsetaten er innarbeidet i kommunens høringsuttalelse.

Byrådens vurdering

Byråden for oppvekst og kunnskap mener at høy voksentetthet og økt kompetanse i barnehagene er de viktigste faktorene for å forbedre kvaliteten i barnehagene. Mangfoldet av eiere i barnehagesektoren gjør det nødvendig å fastsette noen klare nasjonale kvalitetskrav som kan bidra til å sikre at barn får et likeverdig tilbud. Byråden støtter forslagene om å innføre en grunnbemanningsnorm, et skjerpet pedagogkrav og en plikt til samarbeid om barns overgang fra barnehage til skole og SFO.

Vedtakskompetanse

Uttalelsen avgis av byrådet etter delegert fullmakt, jf. bystyrets vedtak 30.05.2001, i sak 218 om behandling av høringsuttalelser fra Oslo kommune.

Byråden for oppvekst og kunnskap innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

Byrådet avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementets forslag til endringer i barnehageloven mv.:

Oslo kommune er opptatt av at barnehagene har høyt kompetente medarbeidere som har tid til hvert enkelt barn. Forslagene som er sendt på høring, støtter opp under kommunens ambisjoner og vil bidra til å sikre at alle barn får et likeverdig barnehagetilbud.

Bemanningsnorm

Grunnbemanningen i de kommunale barnehagene i Oslo er i dag regulert gjennom en egen grunnbemanningsavtale. Det foreslåtte minimumskravet til grunnbemanning tilsvarer kommunens egen norm, noe som innebærer at normen allerede er oppfylt i de kommunale barnehagene i Oslo. Innføring av en statlig grunnbemanningsnorm vil sikre høy voksentetthet i både kommunale og private barnehager i hele landet og dermed bidra til mer likeverdig kvalitet i tilbudet til alle barnehagebarn. Et nasjonalt minstekrav til grunnbemanning vil dessuten kunne bidra til å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager kommer barna i barnehagen til gode. Oslo kommune støtter på denne bakgrunn forslaget om å innføre et nasjonalt minimumskrav til grunnbemanning.

Oslo kommune stiller spørsmål ved behovet for en dispensasjonsadgang knyttet til kravet om grunnbemanning. Det er vanskelig å se for seg tilfeller hvor det vil være aktuelt å gi dispensasjon som følge av utfordringer ved å få tak i tilstrekkelig kvalifisert personale. Muligheten for å søke dispensasjon fra kravet til grunnbemanning er foreslått å kunne brukes i særlige tilfeller. Vurderinger knyttet til hva som er «særlige tilfeller» og «tilfredsstillende pedagogisk virksomhet» vil være personavhengig, både når det gjelder barnehagemyndighet og barnehageeier, og vil derfor kunne medføre ulikheter i barnehagetilbudet mellom kommuner og bydeler. Dersom det åpnes for å gi dispensasjon, bør det eksemplifiseres i merknadene hva som kan regnes som særlige hensyn.

Skjerpet krav til pedagogisk bemanning

Forslaget om å skjerpe kravet til pedagogisk bemanning er også i tråd med byrådets politikk. Oslo kommune har gjennom grunnbemanningsavtalen avtalt en målsetting om at minst halvparten av barnehagens personale skal ha barnehagelærerutdanning eller tilsvarende pedagogisk utdanning. Videre er det avtalt at andelen fagarbeidere skal økes til opp mot en fjerdedel av de ansatte. Departementets forslag vil sikre høyere pedagogtetthet også i de private barnehagene. Bedre kompetanse i barnehagen er den viktigste forutsetningen for å heve kvaliteten i barnehagen og for å kunne ivareta føringer i barnehageloven og rammeplanen. Kommunen støtter derfor forslaget om å skjerpe kravet til pedagogisk bemanning.

Oslo kommune vil påpeke at bruken av betegnelsen «pedagogisk leder» kan være misvisende, selv om departementet påpeker i høringsnotatet at betegnelsen omfatter alle som oppfyller kompetansekravet uavhengig av hvilken stillingsbetegnelse de har. Når det blir flere barnehagelærere i barnehagene vil dette påvirke ansvarsforhold og arbeidsfordeling i barnehagene. Betegnelsen «pedagogisk leder» viser til et lederansvar, og rammeplan for barnehagen sier at «Pedagogisk leder er gitt ansvaret for å iverksette og lede det pedagogiske arbeidet, i tråd med godt faglig skjønn». Oslo kommune ber departementet revurdere bruk av betegnelsen «pedagogisk leder» i loven og i forskrift om pedagogisk bemanning. Oslo kommune mener at man heller bør bruke benevnelsen på kompetansen, dvs. barnehagelærer.

Det vil imidlertid ligge et stort ansvar på eier og ledelse ved organisering og sammensetning av grupper slik at alle barna i barnehagen får nytte av den ekstra pedagogressursen. Flere pedagoger i barnehagene vil medføre flere ansatte med ubundet arbeidstid og vil derfor kunne

føre til lavere personaltetthet for barna. Kommunen vil videre peke på at det er uheldig at ett barn over terskelverdi for pedagognorm utløser krav om en barnehagelærer i hel stilling. Dette hindrer fleksibilitet og brukertilpassede løsninger, særlig for små barnehager.

Per i dag er det en forutsetning at stillinger er utlyst for å kunne søke om og innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet i barnehageloven. Oslo kommune forutsetter at det i en overgangsperiode vil være mulig å søke om og innvilge dispensasjon fra utdanningskravet også når det ikke er ledige hjemler som kan gjøres om til pedagogstillinger. Dette bør omtales i merknadene til ny forskrift om pedagogisk bemanning.

Oslo kommune mener for øvrig at kommunene må få hjemmel til å pålegge private barnehager å følge kvalitetsnormer som eventuelt vedtas lokalt, utover nasjonale minimumsnormer.

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

Oslo kommune er positiv til forslaget om å lovfeste plikten til samarbeid om barns overgang fra barnehage til skole og SFO. Oslo har allerede *Oslostandard for samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole*. Standarden omhandler rutiner og veiledning for en best mulig overgang for det enkelte barn fra barnehage til skole. Standarden er forpliktende for alle kommunale barnehager og nye private barnehager og skoler i Oslo, og kommunen anbefaler at også at alle ikke-kommunale skoler og barnehager benytter den. Vi har satt i gang en revidering av vår Oslostandard slik at også Oslos skolefritidsordning, Aktivitetsskolen (AKS), blir integrert i rutinene.

I høringsnotatet diskuteres det om den nasjonale reguleringen skal være på et overordnet nivå, eller om det skal gis konkrete føringer for hvilke rutiner som skal etableres. Oslo kommune mener det er mest hensiktsmessig at føringene er på et overordnet nivå, men at hensikten og formålet med samarbeidet er tydelig definert. Det vil gi kommunene anledning til å finne gjennomførbare rutiner som er tilpasset lokale forhold.

Oslo kommune mener det er kommunen som bør få ansvaret for å samordne samarbeidet om barns overgang fra barnehage til skole til SFO. Kommunen er både skoleeier, lokal barnehagemyndighet og barnehageeier og vil dermed ha gode forutsetninger for å samordne samarbeidet mellom barnehage, skole og SFO.

Økonomiske og administrative konsekvenser

KDs beregning av kostnadene ved å innføre et skjerpet pedagogkrav er basert på nasjonale gjennomsnitt. Det er ikke tatt hensyn til terskeeffektene som vil oppstå som følge av at mange barnehager ikke har et barnetall som er delelig på 7 eller 14. I de kommunale barnehagene i Oslo er det vanlig med 9 eller 12 barn i småbarnsgruppene og 18 eller 24 barn i storbarnsgruppene. F.eks. må en barnehage med 72 storbarnsekvivalenter, 4 pedagogiske ledere og 12 ansatte totalt øke den pedagogiske bemanningen med 2 årsverk for å oppfylle kravet gitt uendret barnetall, dvs. i praksis det samme som om kravet til antall pedagogiske ledere var 1:6 og 1:12 (50 prosent). Departementets beregning forutsetter i praksis at alle barnehager har et barnetall som er delelig på 7 eller 14, noe som ikke er en rimelig forutsetning. Oslo kommune mener også at departementet i sine beregninger har lagt til grunn et urealistisk lavt lønnsnivå for de ansatte med barnehagelærerutdanning.

Oslos andel av den statlige kompensasjonen for det nye pedagogkravet utgjør 24 mill. i 2017 og 58 mill. i 2018. Gitt dagens bemanning i kommunale barnehager i Oslo vil det koste 129 mill. å oppfylle det nye kravet, noe som gir en udekket merkostnad for Oslo kommune på 71 mill. Merkostnaden skyldes at Oslo har lavere pedagogandel enn gjennomsnittet for landet, høyere lønnsdifferanse mellom assistenter og barnehagelærere/pedagogiske ledere enn KD

har lagt til grunn og at beregningen av kompensasjonen ikke tar hensyn til terskeffektene som oppstår når barnetallet ikke er delelig på 7 eller 14.

Oslo kommune mener det er åpenbart at departementets kostnadsberegning er basert på urealistiske forutsetninger som medfører at kompensasjonen ikke dekker kommunenes merutgifter. Dette er et klart brudd på prinsippet om statlig fullfinansiering av reformer og regelverksendringer i kommunesektoren. Kommunen forutsetter derfor at KD, i samarbeid med KS, foretar en ny beregning av kostnadene ved å innføre et skjerpet pedagogkrav og sørger for at kommunene får kompensasjon for de reelle merutgiftene ved regelendringen før kravet blir innført.

Tilskuddet til private barnehager er basert på regnskapstall for kommunale barnehager to år tilbake i tid. Ved å innføre ny bemanningsnorm og pedagognorm samtidig i kommunale og private barnehager trengs det derfor overgangsregler for tilskudd til de private barnehagene de første årene etter endringen.

Oslo kommune er enig i at forslaget om plikt til samarbeid om barns overgang fra barnehage til skole og SFO vil medføre økte administrative kostnader for skoleeier, og støtter forslaget om at kommunene tildeles økte midler til dette arbeidet.

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, den

12 OKT 2017

Tone Tellevik Dahl

Byrådet tiltrådte innstillingen fra byråden for oppvekst og kunnskap.

Byrådet, den

12 OKT 2017

Raymond Johansen

Vedlegg tilgjengelig på Internett:

1. Høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet
2. Høringssvar fra Bydel Stovner
3. Høringssvar fra Bydel Ullern
4. Høringssvar fra Bydel Nordre Aker
5. Høringssvar fra Utdanningssetaten
6. Høringssvar fra Bydel Grünerløkka
7. Høringssvar fra Bydel Vestre Aker
8. Høringssvar fra Bydel Sagene

Vedlegg ikke tilgjengelig på Internett: Ingen