

FAUSKE KOMMUNE

SAKSPAPIR

	JournalpostID: 12/2378	
	Arkiv sakID.: 12/424	Saksbehandler: Inger-Lise Evenstrøm
Sluttbehandlede vedtaksinstans: Formannskapet		
Sak nr.: 056/12	DRIFTSUTVALG	Dato: 10.04.2012
073/12	FORMANNSKAP	23.04.2012

HØRING AV NOU 2012:1 TIL BARNAS BESTE - NY LOVGIVING FOR BARNEHAGENE

Vedlegg: 1 Høringsbrevet med henvisning til NOU 2012:1

Sammendrag:

Kunnskapsdepartementet (KD) sender på høring NOU 2012: 1 *Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene*, med høringsfrist 4.mai 2012. Det er foretatt en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å vurdere om regelverket som styringsverktøy er godt nok tilpasset dagens og fremtidens barnehagesektor.

Barnehagesektoren har vært gjennom stor vekst og omstilling de siste årene, sist med rammefinansiering gjeldende fra 1. januar 2011. I forslaget til ny barnehagelov er det foreslått en sterkere regulering på de områdene som fremstår som særlig kritiske for å sikre likeverdighet og høy kvalitet i sektoren. Det er lagt særlig vekt på hensynet til barnas beste. Det er utvalgets vurdering at endringene i sektoren de siste årene har skapt behov for en grundig gjennomgang av regelverket. Utvalget har fulgt opp sine vurderinger med et forslag til ny barnehagelov.

Saksopplysninger:

Ved kongelig resolusjon 25. juni 2010 oppnevnte Regjeringen et offentlig utvalg som skulle foreta en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å se om styringsverktøyet er godt nok tilpasset dagens og fremtidens barnehagesektor.

Barnehagesektoren har i løpet av få år gått fra å være en liten sektor i det norske velferdssamfunnet, til å bli en stor og viktig sektor. I dag har nesten alle barn som starter på skolen gått i barnehage. Sektoren består av om lag 50 pst private aktører. Barnehagen utgjør en stadig viktigere del av oppveksten for barn i Norge, og kunnskapen om barnehagens betydning for barn og samfunnet er økende. Barnehagen er bra for barnas trivsel og utvikling. Bevisstheten om barnehagens betydning og potensial øker. Barnehagen er en viktig arena for forebygging og sosial utjevning og bidrar positivt til barnas videre utdanningsløp. Utredningen består av 400 sider fordelt på 24 kapitler, der kapittel 24 er utvalgets forslag til ny barnehagelov. Regulerbare faktorer som påvirker kvaliteten i barnehagene gjennomgås. Denne gjennomgangen danner bakgrunnen for utvalgets forslag om kvalitetssikrende bestemmelser og et godt rammeverk som kan sikre likeverdige barnehagetilbud med god kvalitet. Utredningen redegjør også for tilstand og utfordringer på området som anses sentrale for å kunne oppfylle målet om likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet. Utvalget har gjort sine vurderinger og har en gjennomgang av

forslagene. En rekke undersøkelser gjennomført de siste årene avdekker store variasjoner både i barnehagetilbudet og i kommunenes tilrettelegging for høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager. Riksrevisjonen (2009) har pekt på at et regelverk som åpner for mangfold i barnehagene samtidig gir risiko for uheldige variasjoner, noe som skaper behov for overordnet styring, kontroll og etterprøvbarehet. Utvalget har merket seg at det er store variasjoner i antall opptak, telletidspunkt, ventelister, tilskuddsatser, geografisk tilgjengelighet, åpningstider, tilsyn, pedagogdekning og dispensasjonspraksis, bemanning og leke- og oppholdsareal. Samlet finner utvalget at variasjonen og usikkerheten forbundet med om lovens krav oppfylles, taler for at det er behov for en mer presis utforming av regelverket. En sterkere regulering foreslås på de områdene som fremstår som særlig kritiske for å sikre likeverdighet og høy kvalitet. Utvalget vurderer det ikke som ønskelig å detaljregulere sektoren, men mener det er viktig å innføre noen flere kvalitetssikrende bestemmelser for å sikre barna et godt og likeverdig barnehagetilbud. Forslaget til nytt regelverk bygger på en bevissthet om balansegangen mellom sentral statlig inngripen og kommunal handlefrihet.

Fra 13 til 1 forskrift

Det er gitt 13 forskrifter til dagens lov, noe som antas å gjøre regelverket lite tilgjengelig for brukerne. Utvalget vurderer det derfor som mest hensiktsmessig å gi én samlet forskrift til barnehageloven. I tillegg foreslås rammeplanen videreført som en egen forskrift.

Barns rettigheter

Utvalget foreslår at barnas rettigheter styrkes i fremtidig barnehagelov. I denne forbindelse vises det spesielt til FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 som sier at ved alle handlinger som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Foreldrekontakt

Foreldrene og barnehagens personale har et felles ansvar for barnas trivsel og utvikling. Den daglige kontakten og dialogen mellom foreldrene og barnehagens personale er etter utvalgets vurdering den aller viktigste formen for samarbeid. Gjeldende bestemmelser om foreldrenes rett til medvirkning foreslås videreført.

Tilsyn

Tilsyn er et sterkt styringsvirkemiddel og kan defineres som kontroll av om en virksomhet oppfyller kravene i lover og forskrifter. Kommunene og barnehageeierne har et stort ansvar for å etablere en myndighetsutøvelse og praksis som er faglig forsvarlig. Et godt tilsyn skal forebygge lovbrudd og sikre kvaliteten. Et samlet utvalg foreslår at tilsynet kan gi barnehageeier pålegg om å etterkomme krav som avdekkes ved tilsyn. Videre at tilsynet i særlige tilfeller kan vedta reduksjon i foreldrebetalingen, tidsbegrenset eller varig stenging dersom pålegg ikke etterkommes eller lar seg etterkomme.

Kommunens godkjenningsmyndighet foreslås videreført. Det understrekes at kommunens godkjenningsvedtak alltid skal inneholde en vurdering av barnehagens egnethet og informasjon om hvilke vilkår som er satt.

Samordnet opptak

Utvalget foreslår at dagens bestemmelse om samordnet opptak videreføres med visse endringer. Utvalget forutsetter at opptaket finner sted innenfor et system som sikrer både foreldre og ikke-kommunale barnehager innsyn i prosessen. Gjeldende bestemmelse om rett til prioritet ved opptak foreslås videreført og plassert som eget ledd i bestemmelsen om barns rett til plass i barnehage.

Internkontrollsystem

Gjeldende barnehagelov har ikke et krav om forsvarlig system eller internkontroll knyttet til kommunens myndighetsutøvelse. Etter utvalgets vurdering ligger det i dag både et ulovfestet og lovfestet ansvar for at kommunen er ledet og organisert på en slik måte at oppgaver kan utføres på lovlig måte. Utvalget foreslår at det innføres et krav om forsvarlig system i barnehageloven, og at departementet får hjemmel til å fastsette forskrift med nærmere regler om innholdet i et forsvarlig system. Etter gjeldende barnehagelov finnes det ikke krav om forsvarlig system eller internkontroll for å ivareta lovkrav i barnehageloven. Utvalget forslår at det innføres krav om at eier etablerer et forsvarlig system i den enkelte barnehagen.

Leke og oppholdsareal

Utvalget foreslår at det stilles krav om at barnehagens godkjente leke- og oppholdsareal inne og ute samt barnehagens arealutnyttelse skal fremgå av vedtektene. For å sikre at praksis fortsatt ligger opp til dagens arealkrav, foreslås videre at veiledende arealanbefaling gis i lovens merknader.

Bemanning og kompetanse

Det synes å herske bred enighet om at personalets kompetanse er den enkeltfaktoren som har størst betydning for den pedagogiske kvaliteten i barnehagen. Store variasjoner i grunnbemanningen synes etter utvalgets vurdering lite forenlig med målet om likeverdig tilbud av god kvalitet. Utvalget foreslår derfor at det innføres en ny bestemmelse som regulerer bemanningstettheten. På bakgrunn av bemanningstradisjonen i Norge og tilgjengelig forskning om sammenhengen mellom voksentetthet og kvalitet i tilbudet, foreslår utvalgets flertall et bemanningskrav på 1:3 for barn under tre år og 1:6 for barn over tre år.

Utvalget har merket seg at det over tid har utviklet seg en ulik praktisering av bestemmelsen om pedagogisk bemanning, noe som kan tyde på at bestemmelsen ikke er tilstrekkelig klar. Pedagogtetthet er ett av de klareste kriteriene for strukturell kvalitet. Utvalget mener kravet om pedagogisk bemanning er en svært sentral kvalitetssikringsbestemmelse og at den derfor bør løftes fra forskrift til lov. Utvalgets flertall foreslår et lovfestet krav om en førskolelærer per seks barn under tre år og per tolv barn over tre år.

Alle ansatte som inngår i barnehagens grunnbemanning bør ha kunnskap om barn, barndom og barnehagens samfunnsmandat. Utvalget har derfor vurdert om det også bør stilles kompetansekrav for assistenter i barnehagene. Barne- og ungdomsarbeidere besitter en viktig kompetanse for barnehagene. Et flertall foreslår at det fra 2020 lovfestes et krav om at 25 prosent av grunnbemanningen i hver barnehage skal være barne- og ungdomsarbeidere.

Utvalget ønsker i utgangspunktet å være tilbakeholdne med unntaksbestemmelser fra bemanningskravene. Utvalget foreslår derfor å fjerne adgangen til varig dispensasjon fra utdanningskravet og bestemmelsen om dispensasjon fra norm om pedagogisk bemanning.

Gruppestørrelse

Gruppestørrelse er en sentral kvalitetsindikator som legger premisser for barnehagens pedagogiske kvalitet. Utvalget har merket seg at utviklingen over tid har gått klart i retning av større barnegrupper. Utvalget ser på denne utviklingen med en viss bekymring, og legger til grunn at den tidligere antatte sammenhengen mellom pedagognormen og gruppestørrelser ikke lenger kan tas for gitt. Utvalget har på bakgrunn av denne utviklingen kommet frem til at det er behov for bestemmelser om barnegruppenes størrelse og organisering.

Definisjon av 3 åringen

Dagens regelverk inneholder noe ulike definisjoner for når et barn regnes som treåring, og ulike kartlegginger har avdekket store variasjoner i praktisering av bestemmelsene. Dette kan medføre

kvalitetsforskjeller i tilbudet til de yngste. Utvalget foreslår at barn defineres som treåringer fra det halvåret de fyller tre år. Det vil si at barn som fyller tre år i perioden 1. januar til 30. juni kan regnes som treåringer fra 1. januar, mens barn som fyller tre år i løpet av annet halvår kan regnes som treåringer fra 1. juli.

Politiattest

Utvalget vil presisere at arbeidsgiver har ansvar for å vurdere om en person er egnet til å arbeide i barnehage. Krav om politiattest, slik det fremgår av dagens barnehagelov, foreslås endret som følge av politiregisterloven § 39.

Spesialpedagogisk hjelp

I Meld. St. 18 (2010–2011) ble det blant annet foreslått å overføre bestemmelsene i opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven. Utvalget ble oppfordret til å inkludere forslag til bestemmelser som må inngå i barnehageloven etter overføring av opplæringsloven § 5-7. I tillegg til en retsteknisk overføring av regler, foreslår utvalget lovendringer som skal sikre at barna også i fremtiden får oppfylt sine rettigheter og bidra til at foreldre og foresatte involveres i arbeidet med å gi barna et forsvarlig tilbud.

Utvalget foreslår også en bestemmelse som gir kommunene plikt til å ha en tilskuddsordning for tiltak som ikke dekkes inn under retten til spesialpedagogisk hjelp.

PPT

PP-tjenesten skal etter dagens mandat hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Utvalget mener PP-tjenesten bør ha et tilsvarende ansvar for systemrettet arbeid overfor barnehagene.

Kompetanse

Det er bred enighet om at god kompetanse hos personalet er viktig for å kunne gi et barnehagetilbud av høy kvalitet. Utvalget fremhever betydningen av at alle som arbeider med barn har kunnskap om barn, barndom og barnehagens samfunnsmandat. Rammepålegg styret og pedagogisk leder et særlig ansvar for veiledning av det øvrige personalet slik at alle får en felles forståelse for barnehagens ansvar og oppgaver. Utvalget viser til at kompetanseutvikling i den enkelte barnehagen først og fremst er barnehageeiers ansvar. Utvalget mener det er viktig at alle barnehager har et system som sikrer personalet i barnehagen nødvendig kompetanseutvikling. Utvalget foreslår derfor at det innføres en egen bestemmelse i barnehageloven om eiers ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten samt krav om et forpliktende system som gir personalet i barnehagen mulighet til å utvikle og vedlikeholde faglig og pedagogisk kunnskap.

Det psykososiale miljøet

Slik som i opplæringsloven foreslår utvalget en egen paragraf i ny barnehagelov som skal sikre barn i barnehagen et godt psykososialt miljø. Barnehagen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremme et godt psykososialt miljø, der det enkelte barnet kan oppleve respekt, trygghet, omsorg og sosial tilhørighet.

Saksbehandlers vurdering:

Utredningen NOU 2012:1 til barnas beste og forslaget til ny barnehagelov setter fokus på mange og viktige områder som omhandler kvalitet i barnehagen, og lovforslaget som fremkommer vil være med på å sikre utvikling av kvalitet i barnehagesektoren i årene som kommer.

Flere av forslagene som er fremmet vil føre til økte offentlige utgifter. Kapittel 22 i utredningen tar for seg de økonomiske og administrative konsekvensene ved forslaget.

De punkter som man ser særlig vil gi økte utgifter er

- *økt krav til kvalitet på tilsyn*
Utvalget har gjort en skjønnsmessig vurdering på at denne kostnaden er ca 0,25 årsverk pr kommune. Kostnaden for Fauske kommune vil da være rundt 180 000,- Dette vil ikke få konsekvenser for overføring til ikke kommunale barnehager.
- *innføring av ny paragraf som omhandler barns psykososiale miljø, oppfølging og dokumentasjon rundt denne*
Konsekvensen av dette er at medvirkning og partsrettigheter vil kreve administrative ressurser ved at flere parter skal høres og orienteres i enkeltsaker. Barnehagen vil måtte fatte en del av sine avgjørelser i mer formalisert form, gjennom bl.a. enkeltvedtak. Vedtakene som må fattes kan også ha større økonomiske konsekvenser enn de tiltak som i dag sette i verk.
I den daglige jobben er det styrer som vil være den som har det overordnede ansvaret for å fatte enkeltvedtakene i den enkelte barnehage. Kostnaden rundt økt administrasjonstid til styrer er ikke regnet på. Man kan estimere en økt tidsressurs på 5 % pr avdeling, noe som vil koste rundt en halv million kroner i de kommunale barnehagene. Overføring til ikke kommunale øker tilsvarende og den totale kostnaden blir i overkant av 1 million kroner.
- *inntektsgradert foreldrebetaling, både gjennom kompensasjon av inntekt til barnehagene, og oppfølging av graderingssystemet i forhold til regningsutsendelse*
Hvilken konsekvens dette får, vil være avhengig av hvilke minimumssatser som fastsettes sentralt, og derfor er det vanskelig å beregne den økonomiske konsekvensen.
- *utvikling og oppfølging av internkontroll system både den enkelte barnehage og på kommunenivå*
Økte krav til rapportering vil ha økonomiske og administrative konsekvenser, både for kommunen som barnehageeier og eier av private barnehager. Hvor stor denne mer kostnaden er, er vanskelig å stipulere.
- *Krav til pedagogtetthet og kompetansekrav for assistenter.*
Innføring av økt pedagogtetthet medfører at Fauske kommune trenger i overkant av 9 nye pedagogstillinger i barnehagene. Det vil ikke bli flere voksne i barnehagen, da vi allerede har forholdet 1:3 og 1:6 når det gjelder voksnetetthet for barn under og over 3 år. Kostnaden vil ligge i differansen på ansettelse av pedagog vs assistent, noe som i dette tilfellet vil utgjøre rundt 1 million kroner. Overføringene til ikke kommunale barnehager vil øke tilsvarende, slik at den totale kostnaden ved å innføre økt pedagogtetthet j.fr. forslaget til ny barnehagelov, vil for Fauske kommunes del koste i overkant av 2 millioner kroner. Innføring av kompetansekrav for assistenter, der 25 % skal ha utdanning som barne- og ungdomsarbeider, vil slik situasjonen er nå, ikke få noen økonomisk konsekvens, da vi har god dekning allerede på dette området i Fauske.
- *Barnehageeiers ansvar for kompetanseutvikling.*
Utvalget er av den oppfatning at dette bare er en presisering av barnehageeiers ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i barnehagen, og ikke vil ha økonomiske konsekvenser. Det er riktig at barnehageeier skal ha et plan for kompetanseheving, men

dagens ordning åpner for skjønn både i omfang og type kompetanseheving. Et klarer krav til form og innhold i en kompetanseplan, vil føre til økte kostnader i barnehagene. Vikarordning og kostnadene rundt reise, opphold og deltakelse på kompetansehevende kurs er i liten grad lagt inn i dagens rammer til barnehagene. Skal dette kunne la seg gjennomføres etter intensjonen fremstilt i NOU 2012:1, så må det avsettes penger. En kostnad på 10 000,- pr ansatt i Fauske kommune sine barnehager vil koste rundt 500 000,- totalt, økte overføringer til ikke kommunale barnehager øker tilsvarende og den samlede summen vil være i overkant av 1 million. Summen 10 000,- er tatt ut fra et regnestykke om 4-5 dager med kompetanseheving, og kostnadene rundt dette.

For Fauske kommune sin del må man kunne forvente øke utgifter på mellom 4,5 og 5 millioner kroner, hvis ny lov blir vedtatt slik forslaget ligger i dag.

Økte utgifter og satsning på barnehager vil også gi en samfunnsøkonomisk gevinst. Forskning viser at barnehagetilbud av god kvalitet vil gi ringvirkninger for barn som har gått i slike barnehager på lang sikt.

En ny barnehagelov vil være med på å kvalitetssikre et kvalitativt godt tilbud for barn i barnehage, og med tanke på at dagens barn er fremtiden, så vil en satsning på barnehager også være en satsning på det fremtidige samfunn.

INNSTILLING :

Fauske kommune støtter lovendringen og forslaget som ligger til grunn for ny barnehagelov.

I den grad det vil være nødvendig å prioritere mellom forslagene, mener Fauske kommune at tiltak som er direkte retter mot å gi barn i barnehage et bedre tilbud, bør prioriteres.

Lovendringen vil medføre økt ressursbruk for kommunen, og det bes derfor om at kommunen får kompensert dette i form av økt rammetilskudd.

DRIF-056/12 VEDTAK- 10.04.2012

Jørn Stene (FL) foreslo følgende omforente forslag i avsnitt 3:

Lovendringen vil medføre et økt ressursbruk for kommunen i størrelsesorden 5 mill. kroner i året, og det forutsettes at kommunen får kompensert dette i form av økt rammetilskudd.

Innstillingen med endring i omforent forslag ble enstemmig vedtatt.

INNSTILLING TIL FORMANNSKAPET:

Fauske kommune støtter lovendringen og forslaget som ligger til grunn for ny barnehagelov.

I den grad det vil være nødvendig å prioritere mellom forslagene, mener Fauske kommune at tiltak som er direkte retter mot å gi barn i barnehage et bedre tilbud, bør prioriteres.

Lovendringen vil medføre et økt ressursbruk for kommunen i størrelsesorden 5 mill. kroner i året, og det forutsettes at kommunen får kompensert dette i form av økt rammetilskudd.

Even Ediassen
Rådmann



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Fauske kommune	
BAR	Saksbeh. INE
12-12	
Klassering	
J. ID 12/1571	S. ID 12/424

Se vedlagte høringsliste

Deres ref

Vår ref
201200556- HCJ

Dato
06.02.2012

Høring av NOU 2012: 1 Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene

Kunnskapsdepartementet (KD) sender på høring NOU 2012: 1 *Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene*. Utredningen er avgitt til KD av Barnehagelovutvalget som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 25. juni 2010 og overleverte sin utredning til KD den 16. januar 2012. Utvalget har foretatt en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å vurdere om regelverket som styringsverktøy er godt nok tilpasset dagens og fremtidens barnehagesektor.

Utvalgets utredning kan hentes fra KDs nettsider:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2012/nou-2012-1.html?id=669113>


Barnehagesektoren har vært gjennom stor vekst og omstilling de siste årene, sist med rammefinansiering gjeldende fra 1. januar 2011. Utvalget foreslår en sterkere regulering på de områdene som fremstår som særlig kritiske for å sikre likeverdighet og høy kvalitet i sektoren. Utvalget har samtidig hatt et særlig fokus på å ivareta kommunenes frihet til å kunne utvikle gode tilbud med barnas og brukernes behov i fokus. Utvalget har lagt særlig vekt på hensynet til barnas beste. Det er utvalgets vurdering at endringene i sektoren de siste årene har skapt behov for en grundig gjennomgang av regelverket. Utvalget har fulgt opp sine vurderinger med et forslag til ny barnehagelov.

KD ber om at høringsinstansene kommer med sine høringsuttalelser innen 4. mai 2012. I merknadene ber vi om at det refereres til kapitler og avsnitt. Høringsuttalelser sendes elektronisk til departementets postmottak på adressen postmottak@kd.dep.no. Av hensyn til videre framdrift i saken vil det ikke bli gitt utsatt høringsfrist.

Vi ber om at høringsinstansene ved behov sørger for foreleggelse av høringsbrevet for eventuelle underliggende enheter, etater, medlemsorganisasjoner m.v. Det anmodes om at kommunene koordinerer eventuelle innspill fra sine kommunale barnehager i en felles høringsuttalelse. En liste over høringsinstansene følger vedlagt.

Eventuelle spørsmål til høringen kan sendes til barnehage@kd.dep.no

Med hilsen


Christian Kolstad (e.f.)
avdelingsdirektør


Hanna-Cecilie Gram Jemtgaard
rådgiver

Vedlegg: adresseliste