



**Arkivsak:** 201200133-2

**Arkivkode:** 323

**Saksbeh:** Anne Kristine Bjørland

**Saksgang**

Oppvekstkomite

Bydelsutvalget

**Møtedato**

19.03.2012

26.03.2012

---

## HØRING - NY LOVGIVNING FOR BARNEHAGENE

**Bakgrunn:**

Kunnskapsdepartementet har sendt NOU 2012:1 *Til barnets beste – ny lovgivning for barnehagene* på høring.

Utredningen er avgitt av Barnehagelovutvalget, som har foretatt en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter, for å vurdere om regelverket er godt nok tilpasset dagens og fremtidens barnehagesektor.

Utvalgets utredning kan hentes fra Kunnskapsdepartementets nettsider:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2012/nou-2012-1.html?id=669113>. Vi vil særlig rette oppmerksomheten mot *Kapittel 1 Innledning og sammendrag* og *Kapittel 24 Forslag til ny lov om barnehager*.

Kunnskapsdepartementet ber om at høringsinstansene kommer med sine høringsuttalelser innen 04.05.2012.

Det er Byrådet som skal avgi høringsuttalelse på vegne av Oslo kommune. Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning ber om innspill fra bydelene og Utdanningsetaten mht. konsekvensene av endringene i lovforslaget, innen 19.03.2012. Det er avklart med byrådsavdelingen at bydelsutvalgets vedtak i saken ettersendes.

**Saksfremstilling:**

Barnehagelovutvalget mener at endringene i sektoren de siste årene har skapt behov for en grundig gjennomgang av regelverket. Utvalget har fulgt opp sine vurderinger med forslag til ny barnehagelov.

Det heter i NOU 2012:1 at forslaget bygger på bevissthet om balansegangen mellom sentral statlig inngripen og kommunal handlefrihet. Barnehagelovutvalget foreslår sterkere regulering på områder utvalget ser som kritiske for å sikre likeverdighet og høy kvalitet. Utvalget har lagt særlig vekt på hensynet til barnas beste.

Det er gitt 13 forskrifter til nåværende barnehagelov, noe som gjør regelverket lite tilgjengelig. Utvalget vurderer det som hensiktsmessig å gi en samlet forskrift til barnehageloven, i tillegg til at rammeplanen foreslås videreført som egen forskrift.

I denne saken gjennomgås de endringene til ny lov som vil ha betydning for Oslo kommune/ bydelen ved at det medfører økonomiske og/ eller praktiske konsekvenser, eller medfører begrenset handlingsrom. Følgelig vil ikke alle kapitler/ paragrafer bli kommentert. Det er viktig å være oppmerksom på at innholdet i de respektive kapitlene kun i liten grad er sammenliknbare med nåværende lov.

## **Kapittel II. Barns rettigheter**

### *§ 6 Barns rett til plass i barnehage*

Det er ikke foretatt endringer i lovteksten, men utvalget anser det som prinsipielt betenkelig at retten til plass er knyttet til om barnet er født før eller etter 1. september, og foreslår i den anledning minimum to hovedopptak.

Inntil kommunen har tilstrekkelig antall plasser vil den foreslåtte avgrensingen i retten til barnehageplass være hensiktsmessig, men bydelsdirektør ser det betenkelige i at retten til plass er knyttet til om barnet er født før eller etter 1. september.

Det kan hevdes at full behovsdekning først er nådd når alle som søker plass, har fått et barnehage tilbud. Erfaringsmessig er det få barn det søkes plass for før barnet har fylt ett år. Vi mener prinsipielt at foresatte selv må kunne vurdere hva som er best for egne barn og egen familiesituasjon, uavhengig av alder. Det forutsettes at barnehagen er godkjent for barn under 1 år.

### *§§ 9 og 10 om retten til godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø*

Kravene i §§ 9 og 10 er tidligere omtalt i forskrift om miljøretta helsevern i barnehager og skoler. I loveforslaget heter det at: "Dersom foreldrerådet eller samarbeidsutvalget krever tiltak, skal barnehagen behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven."

Det er uklart hvem som her er *barnehagen* i denne forbindelse. Barnehagen er i bydelen ingen juridisk enhet og fatter ikke enkeltvedtak på noen områder. Dersom en med forslaget til lovtekst mener eier, så bør dette presiseres. Bydelsdirektør mener uansett at det ikke skal fattes vedtak etter reglene om enkeltvedtak i den enkelte barnehage.

## **Kapittel IV. Barnehageeiers ansvar og oppgaver**

### *§ 14 Barnehageeierens ansvar*

I denne paragrafen, som erstatter § 7 i gjeldende lov, er det foreslått tilføyd i siste ledd at barnehageeier skal ha et forpliktende system som gir personalet i barnehagen mulighet til å utvikle og vedlikeholde faglig og pedagogisk kompetanse.

Dette er viktige presiseringer og understreker betydningen av eiers ansvar for utvikling og vedlikehold av faglig og pedagogisk kompetanse. Bydelen har vedtatt kompetanseplan. Med bakgrunn i endringsforslaget kan bydelen som tilsynsmyndighet stille krav også til ikke-kommunale eiere om forpliktende system for utvikling og vedlikehold av faglig og pedagogisk kompetanse.

### *§ 16 Krav til forsvarlig system for barnehageeier*

I nytt loveforslag stilles det krav om at eier skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt.

Dette er i samsvar med føringer fra Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning, som i brev av 17.02.2012, stiller krav om at bydelen etablerer og rapporterer på system for bydelens myndighetsutøvelse og oppgaveløsning etter barnehageloven. Systemet vil innebære en kvalitetssikring av bydelens ansvar som barnehagemyndighet og som eier.

## **Kapittel V. Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver**

### *§ 19 Godkjenning av barnehager*

Innholdet er i det vesentligste som tidligere, men det er foreslått et tillegg der kommunen kan legge vekt på om barnehageeier, eller andre personer som vil ha vesentlig innflytelse på virksomheten, er egnet til å drive barnehage. Det har ikke vært adgang til å vurdere egnethet i gjeldende lov.

Bydelsdirektør ser det som en viktig tilføyelse at kommunene også skal vurdere eiers, og evt. andre personer som vil ha vesentlig innflytelse på virksomheten, egnethet. Dette vil bidra til å hindre useriøse aktører på markedet og oppfølgingen av ikke-kommunale eiere kan bli enklere.

#### *§ 25 Samarbeid om barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon*

Kommunen skal utarbeide rutiner for samarbeid og kunnskapsutveksling mellom barnehage, barnevern, helsestasjon, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og andre instanser som er relevante for å bidra til barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon.

Bydelsdirektør vil understreke at barnehagen innehar kompetanse til selv å støtte opp om barns utvikling, og at den enkelte barnehage tidlig skal iverksette tiltak av forebyggende og helsefremmende karakter. Likeledes er det av stor betydning at barnehagene innehar kompetanse mht hva som finnes av støttetiltak, både på lavterskelnivå og når det gjelder lovfestede tjenester. God kompetanse og forpliktende samarbeidsavtaler vil bidra til at barn får rett hjelp til rett tid, på et lavest mulig nivå.

#### *§ 26 Krav til forsvarlig system for kommunen som barnehagemyndighet*

Kommunen skal oppfylle kravene i barnehageloven med forskrifter, herunder stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles. Kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt. Kommunen skal videre ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene. Departementet kan gi forskrift om kravet til forsvarlig system.

Dette er kommentert tidligere i kapittel V Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver.

#### *§ 27 Kommunens tilsynsansvar. Pålegg om retting, midlertidig eller varig stenging*

Dersom fristen for å etterkomme pålegg ikke overholdes, kan kommunen, i tillegg til midlertidig og varig stenging, vedta reduksjon i foreldrebetalingen, som gjelder fram til barnehageeier har rettet lovbruddet.

Reduksjon i foreldrebetalingen anses som en egnet sanksjonsmulighet, som vil kunne bidra til at eier retter opp lovstridige forhold.

### **Kapittel VI. Fylkesmannens ansvar og oppgaver**

I § 29 *Fylkesmannens tilsynsansvar. Pålegg om retting, midlertidig og varig stenging* foreslås at fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet videreføres, og at det gis en særskilt hjemmel for fylkesmannen til å kunne føre tilsyn også med den enkelte barnehage.

Dersom fristen for å etterkomme pålegg ikke overholdes, kan fylkesmannen, i tillegg til midlertidig og varig stenging, vedta reduksjon i foreldrebetalingen, som gjelder fram til barnehageeier har rettet lovbruddet.

Bydelsdirektør ser på reduksjon i foreldrebetalingen som en egnet sanksjonsmulighet, som vil kunne bidra til at eier retter opp lovstridige forhold.

### **Kapittel VII. Bestemmelser om barnehagens personale, mv.**

#### *§ 31 Styrer*

I gjeldende lov er det gitt adgang til å gi varig dispensasjon fra kravet om utdanning for styrer. I det nye lovforslaget foreslås det at det kun skal gis dispensasjon for inntil ett år av gangen. Bydelsdirektør støtter denne endringen.

### *I § 32 Barnehagens grunnbemanning*

Det foreslås at en ansatt kan ha ansvaret for inntil 3 barn under 3 år, eller inntil 6 barn over 3 år. Videre foreslås det at en førskolelærer kan ha ansvaret for inntil 6 barn under 3 år og inntil 12 barn over tre år. 20 prosent av pedagogene i barnehagen kan ha annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå eller universitetsnivå enn som førskolelærer. Barne- og ungdomsarbeidere skal utgjøre minst 25 prosent av barnehagens grunnbemanning.

Det foreslås at det ikke lenger skal gis adgang til å gi varig dispensasjon fra utdanningskrav som førskolelærer.

Utvalgets foreslår at bemanningskravet vil måtte innføres over tid, for eksempel innen 2020.

Bydelsdirektør ser positivt på forslaget om tettere pedagogbemanning i barnehagene, likeledes at en viss prosent av pedagogene kan ha annen utdanning enn førskolelærerutdanning.

Bydelsdirektør vil understreke nødvendigheten av at utdanningsbehovet utredes, slik at mål om høyere pedagogtetthet kan nås innen rimelig tid.

Antall ansatte som foreslås i lovforslaget er i tråd med tidligere bemanningsavtale i Oslo kommune og med det som i dag er praksis i de fleste av kommunens barnehager.

Bydelsdirektør mener en slik bemanningsnorm i unødig grad begrenser kommunens og bydelens handlingsrom. Forslaget til lovtekst vil ikke gi mulighet for alternativ bemanning der det kan ligge til rette for det, for eksempel i aktivitetsinndelte barnehager. Her vil det være særlig viktig med god pedagogtetthet. Alternativ bemanning til den lovutvalget foreslår, er etablert i flere kommuner, inklusive i private barnehager i vår egen bydel, og det med svært gode resultater både fra medarbeider- og brukerundersøkelser.

Lovforslaget vil innebære økte lønnsutgifter minimum tilsvarende lønnsforskjell mellom pedagog og assistent/ barne- og ungdomsarbeider. Annen bemanningsnorm kan gi betydelige besparelser, og bydelsdirektør mener kommuner og bydeler bør få handlingsrom til å fastsette hva som er hensiktsmessig og kostnadseffektiv bemanning.

### *§ 33 Barnegruppen*

I nytt lovforslag slås det fast at barn har rett til å tilhøre en barnegruppe i barnehagen. Det stilles krav til hvordan gruppesammensetningen skal vurderes ut fra barnas alder, barn med nedsatt funksjonsevne, flerspråklige barn m.v. I siste avsnitt står det at departementet kan gi forskrift om maksimale gruppestørrelser.

Barn har behov for tilhørighet i en gruppe med faste kontaktpersoner. Dette kan ivaretas på ulike måter. Bydelsdirektør mener det er viktig at barnehageeier/ barnehagemyndighet gis anledning til å foreta selvstendige vurderinger ut fra lokale forhold for å få en hensiktsmessig og kostnadseffektiv drift. Det bør kunne være forskjell på hvordan gruppene organiseres i en ny base- / aktivitetsbarnehage og en gammel avdelingsinndelt barnehage. Det er viktig at barnehagen kan sees under ett, og at man ikke isolert ser på en enkelt gruppe/ base/ avdeling i en barnehage.

Lovutvalget foreslår en presisering om barn over og under tre år som vil kunne komme til å få konsekvenser for flere av barnehagene i Bydel Østensjø. Utvalget foreslår at barn født i perioden 01.01 til 30.06. er å regne som under 3 år, mens barn født siste halvår, er å regne som 3 år fra august.

Praksis i Bydel Østensjø er at barn i bydelens barnehager flyttes over til storebarnsgruppe i august det året de fyller 3 år. Dersom det innføres lovkrav om at barn er under tre år fram til august det

året de fyller tre år, med derav følgende rett til småbarnsplass, vil det kunne føre til økt grad av aldersblanding i gruppene, da det er begrensede muligheter for rekruttering av store barn. Det vil også føre til redusert antall plasser, da 2-3-åringer kan komme til å være i besittelse av en småbarnsplass lenger enn det som er dagens praksis. Dette vil igjen medføre reduserte inntekter. Dagens praksis har gitt rom for vurderinger blant annet knyttet til det enkelte barns modenhet. Også her begrenser lovutvalget kommunens/ bydelens handlingsrom.

#### *§ 34 Barnehagens areal inne og ute*

Barnehagen skal ha et trygt og pedagogisk forsvarlig areal inne og ute. I det nye lovforslaget fremkommer det ingen definisjon på arealkrav. Til gjeldende lov framkommer dette som en veiledende norm i rundskriv fra departementet. Veiledende norm er 4 kvadratmeter netto per barn over tre år og om lag en tredel mer per barn under tre år. Utearealet i barnehagen bør være om lag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne.

Lovutvalget foreslår at arealnormen fortsatt bør være veiledende, men det forutsettes at det kun i unntakstilfeller bør åpnes for at barnehager som ligger under veiledende anbefaling gis godkjenning. At ulike lokale forutsetninger for arealfastsettelse også kan spille inn, har hatt betydning for utvalgets vurdering.

Bydelsdirektør mener det også for dette området er viktig at barnehagemyndigheten gis anledning til å foreta selvstendige vurderinger ut fra lokale forhold, for i størst mulig grad å få til en hensiktsmessig og effektiv drift. Forhold som beliggenhet og muligheter i nærområdet bør kunne tillegges vekt, slik det er i dag.

### **Kapittel VIII Familiebarnehager**

#### *§ 37 Godkjenning av familiebarnehager*

Det foreslås at kommunen gis adgang til å vurdere eiers egnethet, jf. forslag til ny § 19.

Videre slås det fast at familiebarnehagedrift kun skal foregå i bebodde hjem og at det kun kan etableres enkle grupper. I dagens lovverk gis det adgang til å etablere doble grupper, dvs. med 8 - 10 barn.

#### *§ 38 Pedagogisk veiledning*

I forslaget til ny lov kan en førskolelærer være pedagogisk veileder for maksimalt 12 barn når barna er under tre år, og 20 barn når barna er over tre år. Iht gjeldende lov kan en førskolelærer være veileder for inntil 30 barn.

#### *§ 39 Bemanning i familiebarnehage*

I forslag til ny lov kan en assistent maksimalt ha ansvar for 3 barn når barna er under 3 år og maksimalt 5 barn når barna er over 3 år. Per i dag kan en assistent ha ansvaret for inntil 5 barn der flertallet er over tre år, eller maksimalt 4 barn når hovedtyngden av barna er under 3 år.

Det er foreslått store endringer for familiebarnehagene, Bydelsdirektør vurderer endringsforslagene som svært positive. Forslagene vil bidra til at denne barnehageformen igjen blir det den var tenkt å være: Små barnehageenheter i private hjem. Endringen vil også bidra til flere pedagogtimer per barn og et kvalitetsmessig bedre tilbud.

Bydelen har i dag om lag 20 familiebarnehager, hvor hovedtyngden er seriøse aktører. Ved nytt lovkrav vil inntjeningskravet for eier være høyere og profitten dermed lavere for flere av aktørene. Dette vil kunne føre til reduksjon i antall barnehageplasser.

Tidvis har det vært useriøse aktører som det har vært svært tidkrevende å følge opp, og familiebarnehager i regi av useriøse aktører har vært svært krevende å få stengt. Det vurderes at

den nye lovforslaget vil bidra til at useriøse aktører forsvinner, og barnehagemyndighetens oppfølging av familiebarnehagene vil kunne bli både enklere og bedre.

## **Kapittel IX Spesialpedagogisk hjelp, tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne og tegnspråkopplæring**

I dagens lovgivning er barns rett til spesialpedagogisk hjelp hjemlet i Opplæringslova § 5-7. Retten gjelder alle barn, uavhengig av om de har barnehageplass eller ikke.

Lovutvalget foreslår at barns rett til spesialpedagogisk hjelp mv. tas ut av Opplæringslova og settes inn den nye barnehageloven, samtidig som det foretas noen endringer.

### *§ 40 Rett til spesialpedagogisk hjelp*

I tredje ledd foreslår utvalget å videreføre ordningen med fradrag i foreldrebetalingen for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp.

Erfaringer i vår bydel viser at det kan være økonomisk motivert å opprettholde spesialpedagogisk hjelp, selv om barnet har hatt en positiv utvikling og ny vurdering tilsier at barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp i mindre omfang, eller at behovet ikke lenger er til stede. På den måten kan det være uheldig å knytte utmåling av antall timer spesialpedagogisk hjelp til fradrag i foreldrebetalingen. Foreldre til barn med nedsatt funksjonsevne har på lik linje med andre foreldre mulighet for gradert oppholdsbetaling ut fra inntekt, i tillegg til at de kan søke om ulike stønader (grunnstønning/hjelpstønning) over folketrygden/ NAV. Med denne ordningen, vil familier som har barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp få økonomiske fordeler framfor andre familier, noe som er i strid med prinsippet om likebehandling.

Det anbefales å avvikle ordningen med at vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal gi fradrag i foreldrebetalingen. Det er den spesialpedagogisk hjelpen som skal være gratis for mottaker, dvs. at kommunen ikke kan kreve egenandel eller økonomisk kompensasjon for slik type hjelp/ tiltak.

### *§ 42 Sakkyndig vurdering*

I dagens lovverk, Opplæringslova, understrekes følgende viktige prinsipp som skiller seg fra vurderingen av spesialundervisning i skolen, som er et opplæringstilbud: *Rett til spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 må derimot vurderes på et selvstendig grunnlag, uavhengig av den generelle tilretteleggingen i barnehagen. Dette innebærer at vurderingen må gjøres ut fra barnets behov og ikke ut fra barnehagens eller andre institusjoners evne til å tilpasse og tilrettelegge for å ivareta barnets behov.*

I sitt forslag åpner lovutvalget for at det i tillegg til å vurdere barnets behov, skal tas hensyn til barnets omgivelser/miljø/kontekst, når sakkyndig instans skal ta stilling til om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp. (...) *Vurderingen må først og fremst gjøres med utgangspunkt i barnets behov. Deretter må det vurderes om barnehagene har de nødvendige ressursene og kompetansen til å gi barnet den nødvendige hjelpen innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Dersom det ikke er mulig, vil barnet ha rett til spesialpedagogisk hjelp.*

Utvalgets forslag innebærer en stor endring i vurderingsgrunnlaget av spesialpedagogisk hjelp. Det vil i praksis innebære at sakkyndig instans også måtte legge til grunn en vurdering av den enkelte barnehages ressursituasjon og kompetanse i sin vurdering av om et barn kan ha rett til spesialpedagogisk hjelp. Når det søkes om spesialpedagogisk hjelp for et barn, er dette på bakgrunn av at barnet har utfordringer innenfor et eller flere utviklingsområder uavhengig av barnehagens forutsetninger. Det kan derfor virke urimelig at det er barnehagens forutsetninger som skal veie for eller imot barnets rett til spesialpedagogisk hjelp.

Når sakkyndig instans vurderer spesialundervisning i skolen er det på bakgrunn av hvorvidt eleven har utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet ut fra målene i skoleverkets læreplan, ikke basert på god eller dårlig lærerressurs. Hvis det er barnehagens kvalitet som skal legges til grunn, bør det i så fall ses i forhold til rammeplanen og ikke ut i fra vurdering av kvaliteten i den enkelte barnehage, som det kan forstås her. Dette kan oppfattes som en overstyring, da det må forutsettes at barnehagens pedagogiske virksomhet er i tråd med rammeplanens intensjoner, som er nasjonale føringer.

På den annen side er det positivt at utvalget ser sammenheng mellom kvalitet i barnehagen og omgivelsenes forutsetninger for å kunne gi enkeltbarnet et tilpasset tilbud i barnehagen. Erfaring viser at gode barnehager som møter enkeltbarnets behov der og da, på en adekvat måte kan hindre negativ utvikling. Et mål i alt grunnpedagogisk arbeid må være å fange opp barn på et tidlig tidspunkt og å tilrettelegge for inkludering og tilpassing i de allmennpedagogiske aktivitetene. Dette bør være et viktig prinsipp i den nye barnehageloven, men spørsmålet er om prinsippet bør gjelde i forkant og kanskje ikke bør knyttes så sterkt til § 5-7.

Utvalget har redegjort for forslag om å videreføre ordningen som tidligere var øremerket statstilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne, slik at de kan nyttiggjøre seg av et allmennpedagogisk barnehagetilbud. Innenfor denne ordningen vil det være rom for å kunne fordele ressurser ut fra en vurdering av barnehagens reelle kvalitet, kompetanse, personalressurser, m.m. Her kan det være mulig å gi personalet i en barnehage veiledning på systemnivå og individnivå, det kan også være mulig å styrke grunnbemanningen med ekstra personale. I dag gis bistand til barn med spesielle behov iht. barnehageloven § 13 og opplæringslova § 5-7.

Det anbefales å beholde vurderingskriteriet for spesialpedagogisk hjelp slik det er angitt i Opplæringslova § 5-7 i dag. Lovutvalgets forslag om å videreføre kommunens tilretteleggingsplikt for at barn med nedsatt funksjonsevne kan nyttiggjøre seg av et allmennpedagogisk tilbud, jf dagens barnehagelov § 13, støttes. Videre anbefales det å videreføre begge nevnte ordninger i to adskilte lovparagrafer, ut fra ulike kriterier og formål slik det praktiseres i dag, fordi dette vurderes å gi større fleksibilitet for å imøtekomme ulike behov med hensyn til enkeltbarn, barnegrupper og barnehagers egenart.

### **Avslutning**

Bydelsdirektør vil avslutningsvis understreke at det til flere av de foreslåtte endringene er knyttet økte ressursbehov, og vil be om at økonomiske konsekvenser av endringene i ny lov utredes og følges opp med økte tilskudd til kommunene.

Bydelsdirektør vil samtidig be om at balanse mellom statlig styring og kommunal handlefrihet gis særskilt oppmerksomhet i det videre arbeidet med ny lov om barnehager. Det aktuelle lovutkastet bidrar i stor grad til begrenset handlingsrom for kommunene.

### **Bydelsdirektørens forslag til vedtak**

Bydelsdirektørens vurderinger, slik de fremkommer i saken, tilsluttes.

Tove Stien /s  
bydelsdirektør

Tommy Grotterød /s  
avdelingsjef

**Vedlegg:** Høringsbrev fra Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning