

REFERAT |KRS| Oppvekststyret (2011-2015) d. 13-12-2011

Møtedato Tirsdag d. 13. december 2011 kl. 17:00

Møtested Formannskapssalen

Indholdsfortegnelse

Protokoll fra oppvekststyrets møte 08.11.2011.....	3
Retningslinjer for Rajshahikomiteen - KRFC.....	4
Svar på oversendelsesforslag, vurdering av bruk av samarbeidsmodell mellom barnevernet og ungdom	6
Høring - Nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen, innføringstilbud og opplæring ved b	10
Høring, bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager.....	27



Dato: 05.12.2011
Saksnr.: 201100287-44
Arkivkode E: 033
Saksbehandler: Mariann Digervold

Saksgang
Oppvekststyret

Møtedato
13.12.2011

Protokoll fra oppvekststyrets møte 08.11.2011

Sammendrag:

Forslag til vedtak:

Oppvekststyret godkjenner protokollen fra møtet 08.11.2011.

Arild Rekve
Oppvekstdirektør

Mariann Digervoll
Utvalgssekretær

Trykte vedlegg:
Protokollen

Utrykte vedlegg:
Ingen



Dato: 29.11.2011
Saksnr.: 201114818-1
Arkivkode E: 075 & 01
Saksbehandler: Dagny Anker Gevelt

Saksgang
Oppvekststyret
Kommunalutvalget

Møtedato
13.12.2011
17.01.2012

Retningslinjer for Rajshahikomiteen i Kristiansand - KRFC

Da bystyret vedtok Internasjonal strategi 2010 – 2014, var det flertall for å beholde Rajshahikomiteen med tre medlemmer valgt av og blant bystyrets medlemmer. Det har ikke tidligere vært forelagt overordnede retningslinjer for komiteen til politisk behandling.

Vedlagte forslag følger opp vedtaket i bystyret med de føringer som ligger i kommunens internasjonale strategi. Den beskriver sammensetning og oppgaver samt gir retningslinjer for saksbehandling.

I bystyresak fra 2007 om samarbeidet mellom kommunene Rajshahi og Kristiansand (200700512-1), ble disponering av midler innsamlet gjennom skoleaksjoner delegert til oppvekststyret. Rajshahikomiteen skulle anbefale disponering til skoledirektøren som innstilte i saken. Bystyret fattet i sak Internasjonal melding (2008 11702-1) bla. følgende: *Komiteen vil selv velge ut hvilke prosjekter som skal motta de innsamlede midler, men overføring må skje i samhandling med Rådmannen.*

Foreliggende forslag til retningslinjer innebærer at komiteen fordeler midlene fra aksjonen og oversender dette til orientering i oppvekststyret og kommunalutvalget. Rajshahikomiteen foreslo denne ordlyd i sin behandling av saken 22.11.11 og anbefalte vedlagte forslag.

Oppvekstdirektøren er enig i forslaget.

Forslag til vedtak:

1. Retningslinjene for Rajshahikomiteen i Kristiansand godkjennes.

Tor Sommerseth
Rådmann

Ragnar Evensen
Teknisk direktør

Trykte vedlegg: Retningslinjer for Rajshahikomiteen i Kristiansand

Utrykte vedlegg: Internasjonal strategi 2010 - 2014



Dato: 27.11.11
Saksnr.: 201008908-3
Arkivkode E: 41
Saksbehandler: Roy Wiken

Saksgang
Oppvekststyret

Møtedato
13.12.2011

Svar på oversendelsesforslag, vurdering av bruk av samarbeidsmodell mellom barnevernet og ungdomskolene

Sammendrag:

Oppvekststyret vedtok enstemmig følgende oversendelsesforslag i sak 56/10, fremsatt av representantene fra Frp(Andersen og Fredheim):" Det vurderes i egen sak til oppvekststyret om Kristiansand kan benytte seg av samarbeidsmodellen barnevernet i Vennesla har med ungdomsskolene". Oppvekstdirektøren ble med dette bedt om å se på muligheten for å ta i bruk en lignende ordning i Kristiansand. Oppvekstdirektøren mener i sin uttalelse at nye tiltak må sees i sammenheng med eksisterende praksis i kommunen, og det pågående prosjektet " Tidlig innsats" som skal evaluere kommunens tverretatlige samarbeid. Prosjektet skal fremme forslag om hvordan vi bør innrette dette arbeidet i tiden som kommer. Prosjektet avsluttes høsten 2012.

Forslag til vedtak:

1. Kristiansand kommune avventer konklusjonen i prosjektet "Tidlig innsats"(høst 2012) som har til hensikt å utvikle allerede implementerte tverretatlige arenaer i kommunen, før man tar stilling til "Vennesla modellen".

Arild Rekve
Oppvekstdirektør

Roy Wiken
Rådgiver

Trykte vedlegg: Sak 56/10

Utrykte vedlegg: Ingen

Bakgrunn for saken

I denne saksfremstillingen gis det først en orientering om den modellen som allerede eksisterer i Kristiansand. Deretter presenteres Vennesla-modellen. (Kilde: Leif Rune Godtfredsen, rektor Vennesla ungdomskole)

For å beskrive Kristiansand-modellen legges det til grunn utdrag fra Svein Ove Uelands masteroppgave (Tverretatlige team - Til nytte eller besvær? 2011). Denne oppgaven er en kvalitativ studie av tverretatlig samarbeid om utsatte barn og unge i det formelle samarbeidsorganet "Tverretatlige team" i Kristiansand kommune. Arbeidet med denne masteroppgaven inngår i et større tre-årig utviklingsprosjekt i Kristiansand kommune, prosjekt "Tidlig innsats". Formålet med oppgaven er i første rekke å undersøke hva som kjennetegner de tverretatlige team som samarbeidsarena mellom skoler / barnehager, helsetjenesten, barneverntjenestene, Pedagogisk psykologisk rådgivningstjeneste og andre etater i Kristiansand kommune. Oppgaven har i tillegg et praktisk siktemål fordi den forsøker å bidra til å legge grunnlaget for å styrke det tverretatlige samarbeidet rundt barn og unge i kommunen.

Erfaringer fra tverretatlig samarbeid i Kristiansand kommune

Tverretatlige team i Kristiansand kommune

Tverretatlige team i Kristiansand kommune er en samarbeidsordning med fast deltagelse fra skoler, barnehager, helsetjeneste, barneverntjeneste og PP-tjenesten. Andre deltakere (foreksempel politi, familiesenter, fritidsetat) kan i tillegg innkalles ved behov. Ordningen med tverretatlige team ble første gang vedtatt i kommunens oppvekstplan i 1992. Formålet med tverretatlige team er å bidra til at utsatte barn og unge med behov for tverretatlig oppfølging får hjelp så tidlig som mulig. Målgruppen er primært enkeltbarn og / eller grupper av barn som en er bekymret for. Hensikten med tverretatlige team er å sikre tidligst mulig hjelp til barn og ungdom som står i fare for å utvikle helsemessige eller sosiale problemer ved at det settes i verk konkrete tiltak, eventuelt opprettes ansvarsgrupper. Det er helsetjenesten som er ansvarlig for at det er tverretatlige team for barn i førskolealder mens skolene har ansvaret for de tverretatlige teamene for barn og unge i grunnskolealder. I Kristiansand kommune er det 38 skoler. Hver skole har ansvar for at det er et tverretatlig team knyttet til skolen. Helsetjenesten, som har ansvaret for tverretatlige team for barn i førskolealder, består av tre bydelsorganiserte tjenesteenheter. Det er tre til fem tverretatlige team for barn i førskolealder i hver bydel. Teamene dekker et geografisk område innenfor bydelen og samler alle barnehagene i området i et felles team. Til sammen er det ti til tolv områder som skal ha hvert sitt tverretatlige team for barn i førskolealder. Samlet skal det være ca. 50 ulike tverretatlige team i Kristiansand kommune.

Tverretatlige team – en av flere arenaer for tverretatlig samarbeid

Tverretatlige team er en av flere arenaer for tverretatlig samarbeid i Kristiansand kommune. Selv om de tverretatlige teamene er gitt en spesiell plass som arena for tverretatlig samarbeid rundt barn og unge i Kristiansand kommune må aktiviteten i de tverretatlige teamene, og nytten av disse, sees i sammenheng med andre arenaer som til dels har samme formål eller delvis overlappende oppgaver. Verken tverretatlige team eller disse andre samarbeidsarenaene er lovpålagte.

Koordineringsteam, spes. ped. team eller sos. ped. team

Dette er ikke tverretatlige møter men interne skolemøter. Internt på skolene har denne type møter litt ulike navn. Koordineringsmøter, spes. ped. møter, sos. ped. møter, er alle ulike betegnelser på interne skolemøter. Innhold og fokus på møtene kan imidlertid variere noe. På slike møter deltar som regel sosiallærer, spesialpedagog, rektor og inspektør. PP-tjenesten deltar fast på denne typen møter, men ikke nødvendigvis hver gang. Møtene holdes gjerne hver andre uke og PP-tjenesten deltar annenhver gang. PP-tjenestens

deltakelse kan til en viss grad forklare at møtene omtales som tverretatlige team. Tema er enkeltelever med behov for særlig tilrettelegging, spesialpedagogiske opplegg eller annen oppfølging.

Ansvarsgruppe

Ansvarsgrupper er tverretatlige grupper som opprettes rundt enkeltbarn eller familier med store og sammensatte behov, der det er hensiktsmessig å koordinere hjelpetiltak fra ulike etater og tjenester over tid. Ansvarsgruppene settes sammen med utgangspunkt i de tjenestene og sektorene som er involvert i arbeidet med barnet eller familien. Familien deltar som hovedregel i ansvarsgruppa.

Kjernegruppe

Kjernegruppe er tverretatlig sammensatt, og opprettes rundt enkeltbarn / ungdom som har begått lovbrudd. Kernegruppa settes sammen etter behov i hver enkelt sak, men har en fast kerne som består av en fast representant på den enkelte skolen som benytter seg av denne arbeidsformen, en fra politiet og en fra barneverntjenestens ungdomsteam. Ungdommen deltar selv i kernegruppa. Kernegruppe benyttes bare når et barn / ungdom har begått en kriminellhandling. Målsettingen er å iverksette og følge opp tiltak som gjør slutt på barnets / ungdommens kriminelle atferd.

Ressursgruppe

Ressursgruppe er betegnelsen på en tverretatlig gruppe som har vært etablert for å løsespesifikke utfordringer på gruppenivå på skolen eller i bydelen. Gjengproblematikk der flere ungdommer utfordrer både skolen og nærmiljøet med atferdsproblematikk, rus og kriminalitet er eksempler på situasjoner når det har vært etablert ressursgrupper ved flere ungdomsskoler. Ressursgruppene har vært sammensatt etter behov, men barneverntjenestens ungdomsteam, politiet, skolens ansatte, fritidsetaten har vært sentrale deltakere i ressursgruppene. Ressursgruppene har i noen tilfeller også inkludert kommunens kriminalitetsforebyggende koordinator og representanter fra sektorledelsen i kommunen.

Familiesenteret, Abup og Barneverntjenesten

Barneverntjenesten og Abup møter fast på kommunens tre familiesentre annenhver uke. Som hovedregel møter Abup og barneverntjenesten samtidig, men dersom det er vanskelig å gjennomføre rent praktisk, kan disse ha møter på familiesentrene på ulike tidspunkt. Møtene er primært et tilbud til familier som har behov for å drøfte ulike problemer i en tverrfaglig sammenheng. Familiene rekrutteres i all hovedsak blant familier som er i kontakt med familiesentrene. Møtene er imidlertid også et tilbud til ulike profesjonelle i bydelene hvor de drøfter utfordrende saker eller et tilbud som familiene kan "henvises" til.

Kilde "Tverretatlige team - Til nytte eller besvær?

Erfaringer fra tverretatlig samarbeid i Kristiansand kommune" Svein Ove Ueland

Vennesla-modellen – samarbeid mellom barnevern og ungdomskolene i Vennesla kommune

Modellen:

Del1:

Barnevernet i Vennesla har kontortid på Vennesla og Skarpengland ungdomskole, en halv dag en gang i uka:

Del 2:

Rektor sammen med rådgiver/sosiallærer på de respektive skolene har månedlige møter med representanter for barnevernet som holder skolen oppdatert på tiltak knyttet til deres elever. Samt at skolen kan komme med sine innspill.

Formål:

Lærere kan drøfte bekymring knyttet til elever anonymt med barnevernet. Eventuelt på navngitte elever etter å ha hentet inn samtykke fra foresatte. Dette kan korte ned veien fra bekymring oppstår til tiltak drøftes og iverksettes. Elever kan også henvende seg direkte til barnevernet når de er på skolen.

Ordningen skal også sikre god dialog mellom skole og barnevern. Dette med tanke på å sikre god informasjonsflyt, og gjennom dette bedre tilrettelegging for de elevene som er underlagt barnevernet.

(Kilde: Leif Rune Godtfredsen, rektor Vennesla ungdomskole)

Oppvekstdirektørens vurdering:

Prosjektet "Tidlig innsats" ledet av Svein Ove Ueland består av tre elementer Delmål 1 "Å ta opp uroen", Delmål 2 videreutvikle "Tverretatlige team" og den siste delen av prosjektet omfattes av masteroppgaven " Tverretatlige team - Til nytte eller besvær? Ueland 2011.

Dette prosjektet vil komme med en anbefaling i forhold til hvordan vi bør innrette vårt tverrfaglige samarbeid i tida som kommer. Det vil sann sett være naturlig å avvente konklusjonen i Delmål 2 i dette prosjektet før vi tar stilling til om Vennesla-modellen er aktuell i Kristiansand, siden kommunen allerede har en modell som er under evaluering. Prosjektet skal avsluttes høsten 2012. En endring av denne praksisen er ikke innenfor oppvekstdirektørens mandat alene, her må også helse og sosial være en aktør.

Barnevernet ved barnevernsjef Tone Kylland støtter Oppvekstdirektørens vurdering i denne saken.



Dato: 27.11.11
Saksnr.: 201006701-6
Arkivkode E: B1 &00
Saksbehandler: Roy Wiken

Saksgang
Oppvekststyret
Formannskapet

Møtedato
13.12.2011
11.01.2012

Høring - Nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen, innføringstilbud og opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon

Sammendrag:

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova). Kunnskapsdepartementet ønsker at kommunen uttaler seg om følgende forslag:

- Innføre nasjonale bestemmelser om lærertetthet i grunnskolen
- Innføre lovbestemmelse som klargjør at skoleeier kan organisere særskilte innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever
- Innføre lovbestemmelser om opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Forslag til vedtak:

1. Kristiansand kommune er prinsipielt uenig i behovet for en nasjonal bestemmelse om lærertetthet.
2. Kristiansand kommune støtter Kunnskapsdepartementets forslag om å innføre en lovbestemmelse som klargjør at skoleeier kan organisere særskilte innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever.
3. Kristiansand kommune støtter kunnskapsdepartementets forslag om å innføre lovbestemmelser om opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK).
4. Kommunen avgir uttalelse i samsvar med rådmannens vurderinger/forslag i saksutredningen.

Tor Sommerseth
Rådmann

Arild Rekve
Oppvekstdirektør

Trykte vedlegg: Høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet
Høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet

Bakgrunn for saken: - Innføre nasjonale bestemmelser om lærertetthet i grunnskolen

Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet viser til regjeringens politiske plattform der det bl.a. heter at regjeringen vil "legge til rette for flere lærere gjennom styrket kommuneøkonomi og ved å endre opplæringsloven for å sikre en maksimumsgrense for tallet på elever per lærer på hver skole".

Departementet viser videre til budsjettproposisjonen for 2011 der det bl.a. står at:

"Regjeringa vil sikre ressursar for å oppretthalde og styrkje lærartettleiken i skolen.

Regjeringa har som mål å lovfeste ein ressursnorm i grunnskolen. Kunnskapsdepartementet vil starte eit arbeid med å greie ut korleis ei lovfesting kan vere utforma. Midlar til ein slik norm vil bli vurdert i samband med budsjettproposisjonane for det enkelte år. Økonomiske og administrative konsekvensar for kommunesektoren vil bli kartlagt i samband med utgreiinga. Forslaget vil bli drøfta med dei partane det vedkjem og bli tatt opp i konsultasjonsordninga med KS."

I stortingsmeldingen om ungdomstrinnet, Meld. St. 22 (2010 – 2011), *Motivasjon – Mestring – Muligheter* som ble lagt fram våren 2011, varsles det at Kunnskapsdepartementet vil legge fram et høringsnotat om regulering av lærertetthet.

Høyere lærertetthet på en skole kan bidra til bedre arbeidsforhold, noe som er viktig for å beholde seniorlærere. Det kan også øke lærernes mulighet til å støtte elevene i deres læringsarbeid og gjøre det enklere å legge til rette for kontinuerlig etter- og videreutdanning uten at det går for mye ut over opplæringen av elevene.

Kunnskapsgrunnlag og effektene av å innføre en nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen

Det er ikke forsket mye i Norge på effekten av økt lærertetthet på læringsresultater, læringsmiljø og for lærernes arbeidsforhold. Kunnskapsgrunnlaget er derfor usikkert.

Det er svært mange faktorer som kan påvirke læringsutbyttet til elevene. Departementet vil derfor understreke at dette forslaget er ett av flere tiltak som skal bidra til bedre kvalitet i skolen. Det også viktig at skoleeierne og skolene utnytter den høyere lærertettheten som følger av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet til å organisere opplæringen på en slik måte at elevenes læringsutbytte blir bedre. Flere studier viser at det er vesentlige effektivitetsforskjeller mellom norske kommuner og skoler (Borge og Naper 2006). Noen skoler oppnår bedre elevresultater enn andre skoler med tilsvarende klassestørrelse eller utgiftsnivå.

I analyser av nasjonale prøver og prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner i 2008 og 2010, undersøkte SØF bl.a. sammenhengen mellom elevprestasjoner og lærertetthet. Generelt fant de ingen direkte sammenheng mellom lærertetthet og resultater. (SØF 2008 og 2010). SØF peker imidlertid på at redusert klassestørrelse eller økt lærertetthet kan være gunstig for visse elevgrupper. For elever som har foreldre med lavt utdanningsnivå og for elever på de laveste årstrinnene kan en økt lærertetthet ha effekt på læringsutbytte. Også Bonesrønning m.fl. (2009) finner at det er en viss sammenheng mellom lærertetthet og læringsresultater i Norge for marginale elevgrupper.

Ved innføringen av en bestemmelse om lærertetthet, er det imidlertid viktig å være klar over at økte ressurser ikke automatisk fører til økte faglige elevprestasjoner. Forhold som bidrar til svak effekt på elevresultater er bl.a. at lærerne viderefører samme undervisningsopplegg, redusert foreldreinvolvering og redusert egeninnsats fra elever.

Heller ikke internasjonal forskning finner sterke sammenhenger mellom lærertetthet og resultater (Hattie 2009).

Hattie (2009) peker på at en forklaring på at redusert klassestørrelse ikke fører til bedre elevprestasjoner, er at undervisningsopplegget ikke endres. Ved innføringen av en eventuell bestemmelse om lærertetthet er det etter departementets syn derfor viktig å samtidig satse på bl.a. kompetanseheving av lærere, målretting av kompetanseutviklingsmidler og styrking av hjem-skole samarbeidet. Overgangsprosjektet i Ny GIV er et eksempel på at man utnytter

økt lærertetthet til å organisere opplæringen på måter som bedrer elevenes resultater. I Overgangsprosjektet gis det intensivopplæring for de svakest presterende elevene bl.a. gjennom forsterket opplæring innenfor den vanlige klassen/gruppen med ekstra lærerressurser og opplæring i egne grupper. Prosjektet har som mål å øke elevenes motivasjon for, og evne til å gjennomføre videregående opplæring, blant annet gjennom en styrking av deres grunnleggende lese-, skrive- og regneferdigheter.

Beregning av gjennomsnittlig gruppestørrelse

Forslaget i høringsnotatet innebærer en regulering av lærertettheten i skolen ved at det settes en maksimumsgrense for beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse. Beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse defineres som forholdet mellom antall elevtimer og antall lærertimer. Dette er det vanligste målet for lærertetthet i grunnskolen og sier noe om hvor mange elever en lærer har ansvaret for i en gjennomsnittlig undervisningssituasjon. Gjennomsnittlig gruppestørrelse kan beregnes med utgangspunkt i det totale antallet elev- og lærertimer, eller kun med utgangspunkt i elev- og lærertimer til ordinær undervisning. Med ordinær undervisning menes alle timer, unntatt timer til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk.

En beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse med utgangspunkt i det totale antallet elev- og lærertimer sier noe om den samlede ressursinnsatsen på en skole/ i en kommune.

Ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk er imidlertid individuelle rettigheter som ikke vil kunne defineres som én norm for alle skoler eller kommuner.

Fordi elever som mottar spesialundervisning og/ eller særskilt norskopplæring ofte får slik opplæring alene eller i egne grupper, vil en beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse med utgangspunkt kun i ordinære timer i større grad speile den opplevde situasjonen i skolen for elever flest. 9

Kunnskapsdepartementets vurdering er derfor at en lovfesting av en minimumsressurs i grunnskolen knyttes til beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse kun i ordinær undervisning. Beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse i ordinær undervisning tilsvarer "beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse 2" i Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

Gjeldende rett

Det følger av opplæringsloven § 13-10 første ledd at skoleeierne "har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, herunder dette å stille til disposisjon dei ressursene som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest". Dette ansvaret innebærer også at skoleeierne har ansvar for at det er tilstrekkelig med lærerressurser til at alle kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven (omfatter også læreplanene) kan oppfylles på en forsvarlig måte.

I opplæringsloven § 8-2 fastsettes følgende:

"I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje være større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg.

Klassen eller basisgruppa skal ha ein eller fleire lærarar (kontaktlærarar) som har særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld klassen eller basisgruppa og dei elevane som er der, mellom anna kontakten med heimen."

Dette innebærer at skolen må ha de lærerressursene som skal til for at undervisningen kan bli pedagogisk forsvarlig. Hva som er pedagogisk forsvarlig må vurderes ut fra om elevene kan få tilstrekkelig tilpasset opplæring ut fra evner og forutsetninger (jf. opplæringsloven § 1-3 om tilpasset opplæring og tidlig innsats) og således tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Dette må bedømmes konkret og ut fra skjønn, bl.a. i lys av opplæringens innhold, elevsammensetning, lærerdekning og lærerkompetanse. For øvrig må opplæringen på tilsvarende måte være sikkerhetsmessig forsvarlig.

Før 2003 fastsatte loven såkalte klassesdelingstall. Dette innebar at det var fastsatt tallfestede krav til hvor store skoleklasser kunne være i ulike typesituasjoner (som 1. klasse, resten av barnetrinnet, ungdomstrinnet, hvorvidt skolen var fådelt eller fulldelt, og studieretnings- eller yrkesfag i videregående). På grunn av andre krav i loven (bl.a. kravet om tilpasset opplæring), var det på det tidspunktet klassesdelingstallene ble tatt ut av loven, ingen kommuner som hadde en ressursbruk i grunnskolen som lå så lavt som det som kun ble

utløst av klassedelingstallene. I gjennomsnitt lå landets gjennomsnittlige lærertimetall 70 prosent over dette nivået, jfr. Ot.prp. 67 (2002-2003).

Da klassedelingstallene ble tatt ut av loven fattet Stortinget i tillegg et plenumsvedtak, om at de tidligere klassedelingstallene skulle ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling også etter at bestemmelsene om klassedelingstall ble opphevet. Denne forutsetning lå også som en premiss for selve lovbehandlingen, jf. Innst. O. nr 126 (2002-2003). I lys av Stortingets behandling legger departementet til grunn at dette må få konsekvenser for forståelsen av den gjeldende § 8-2 i loven. Dette innebærer at skoleeierne har ansvar for at alle skoler som et minimum fortsatt skal tildeles like mye lærertimer som ville ha blitt utløst av de tidligere klassedelingstallene, men ressursene blir bare bundet til skolenivå og ikke klasse/gruppenivå. Skoleeierne kan imidlertid ikke nøye seg med dette minimumet av lærertimer dersom kravet i lov og forskrift om at undervisningsgruppene skal være pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig ikke oppfylles.

Når det gjelder andre krav i loven og forskriftene enn § 8-2 (jf. også den nevnte § 1-3 om tilpasset opplæring og tidlig innsats) som kan utløse ekstra lærertimer, kan særlig nevnes: Spesialundervisning for de elevene som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære (tilpassede) opplæringen, jf. § 5-1. Særskilt språkopplæring for språklige minoriteter, jf. § 2-8. Tegnspråkopplæring, jf. § 2-6. Punktskriftopplæring, jf. § 2-14. Målformer i skolen, jf. § 2-5. Finskopplæring for elever med kvensk-finsk bakgrunn, jf. § 2-7. Opplæring i og på samisk, jf. lovens kapittel 6. Dessuten må lærerdekningen være tilstrekkelig for å kunne dekke innholdet i læreplanene og den fastsatte fag- og timefordelingen.

Departementets vurderinger og forslag

Kunnskapsdepartementets vurdering er at en lovfesting av en minimumsressurs i grunnskolen bør knyttes til beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse kun i ordinær undervisning.

Regjeringen vil ta endelig stilling til innføring av en lovfestet maksimumsgrense for beregnet gruppestørrelse etter høringen

Etter Kunnskapsdepartementets mening er behovet for tiltaket størst på ungdomstrinnet og vil støtte opp under de tiltakene som for er lagt fram i stortingsmeldingen om ungdomstrinnet (Meld. St. 22 (2010 – 2011)). I stortingsmeldingen står det bl.a. at: "Forskning viser at variert opplæring som ikke er ensformig og rutinepreget, er positivt for alle elever. Variasjon mellom praktiske, relevante og teoretiske aktiviteter vil derfor kjennetegne en god opplæring". Videre pekes det på at store elevgrupper kan være en utfordring for å få til praktisk tilrettelegging.

Forslaget innebærer at en nasjonal bestemmelse om lærertetthet innføres først på ungdomstrinnet. Det vil være mulig å gå videre med barnetrinnet etter å ha opparbeidet erfaring med å rekruttere lærere på ungdomstrinnet.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på rekkefølge for innføring på de ulike trinnene samt vurdering av muligheten til å rekruttere nok kvalifiserte lærere til å dekke behovet for nye lærerårsverk som vil utløses – i ulik grad, avhengig av modell og nivå på en bestemmelse om lærertetthet.

Departementet understreker at innføring av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet må sees i sammenheng med utviklingen i andel ufaglærte årsverk i skoleverket. Det vil være et viktig hensyn å unngå at andelen ufaglærte årsverk i skoleverket øker.

Departementet ber også særskilt om høringsinstansenes synspunkter på hvorvidt kravet til en minsteressurs bør være på kommunenivå eller på skolenivå, og om synspunkter på hvilken gruppestørrelse som bør fastsettes på de ulike trinnene. Det understrekes at nivåene som gjengis i punkt 7 og punkt 12 om lovforslaget kun er eksempler på gruppestørrelse og endelig nivå på denne kan bli endret bl.a. på bakgrunn av høringen.

Lovforslag

Departementet foreslår at det lovfestes en tallfestet nasjonal bestemmelse om lærertetthet for lærerdekningen ved ungdomstrinnet knyttet til den enkelte skole/kommune og ordinær undervisning. Her holdes særskilte undervisningsformer som spesialundervisning og særskilt språkopplæring for språklige minoriteter etc. utenfor. En nasjonal bestemmelse om lærertetthet innebærer at på ungdomstrinnet (årstrinnene 8-10) skal den enkelte skole/kommune i ordinær undervisning uansett ikke ha en gjennomsnittlig gruppestørrelse

som overskrider for eksempel 20, 21 eller 22 elever per lærer, beregnet ved å dele antallet elevtimer på antallet lærertimer. Denne vil da uttrykke et mål for hvor mange elever som maksimalt kan dele på en lærer i en gjennomsnittlig undervisningssituasjon innenfor ordinær undervisning, noe som igjen vil utløse de lærerresursene som kreves for å oppfylle normen. En nasjonal bestemmelse om lærertetthet stiller i seg selv ikke krav til den faktiske gruppestørrelsen. Den faktiske gruppestørrelsen skal imidlertid være pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig, noe som også gjelder i dag for alle trinn i grunnskolen (og dessuten for videregående skole). Skolen må uansett tildeles de lærerresursene som må til for at de faktiske undervisningsgruppene skal være pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. Dersom de lærerresursene som utløses av resursnormen ikke er tilstrekkelig til at de faktiske undervisningsgruppene - ut fra en konkret vurdering av situasjonen ved den enkelte skole - blir pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig, må lærerresursene økes ytterligere slik at situasjonen blir forsvarlig. Forslaget innebærer at det som er sagt om Stortingets forutsetning om minimum lærerresurser under punkt 5 om gjeldende rett, vil bortfalle for ungdomstrinnet.

Departementet foreslår at reguleringen av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet tas inn som et nytt tredje ledd i opplæringsloven § 8-2 om organisering av elevene. For å gjøre sammenhengen i loven klarere foreslås det dessuten at paragrafen blir omredigert noe slik at det som i dag står i paragrafens første ledd om at de elevgruppene som benyttes i opplæringen ikke må være større enn hva som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig, tas inn som første setning i den nye tredje leddet foran bestemmelsen om lærertetthet.

§ 8-2 ny overskrift: § 8-2 Organisering av elevene i grupper m.m.

§ 8-2 nytt tredje ledd:

Klassene, basisgruppene og gruppene må ikke være større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. På årstrinnene 8 – 10 skal den enkelte skole samlet ikke ha en gjennomsnittlig gruppestørrelse som overskrider 20/21/22 elever per lærer, beregnet ved å dele antallet elevtimer på antallet lærertimer. Dette gjelder ordinær undervisning.

Alternativt 2:

Klassene, basisgruppene og gruppene må ikke være større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. På årstrinnene 8 – 10 skal den enkelte kommune i ordinær undervisning uansett ikke ha en gjennomsnittlig gruppestørrelse som overskrider 20/21/22 elever per lærer, beregnet ved å dele antallet elevtimer på antallet lærertimer.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Modell 1: Beregninger basert på GSI-tall for gruppestørrelse 2 for skoleåret 2010-2011 gir følgende merkostnader for de ulike eksemplene på nivåer som er presentert under modellen på skolenivå:

Eksempel 1:

- 22 elever på 8.-10. trinn: om lag 160 mill. kroner (249 årsverk i 83 kommuner)
 - 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 180 mill. kroner (289 årsverk i 134 kommuner)
 - 18 elever på 1.-4. trinn: om lag 290 mill. kroner (465 årsverk i 137 kommuner)
- Samlet merkostnad er om lag 630 mill., mens samlet merbehov for årsverk er 1 003.

Eksempel 2:

- 21 elever på 8.-10. trinn: om lag 260 mill. kroner (425 årsverk i 115 kommuner)
 - 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 180 mill. kroner (289 årsverk i 134 kommuner)
 - 16 elever på 1.-4. trinn: om lag 740 mrd. kroner (1 209 årsverk i 219 kommuner)
- Samlet merkostnad er om lag 1,2 mrd., mens samlet merbehov for årsverk er 1 923.

Eksempel 3:

- 20 elever på 8.-10. trinn: om lag 440 mill. kroner (686 årsverk i 149 kommuner)
 - 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 180 mill. kroner (289 årsverk i 134 kommuner)
 - 15 elever på 1.-4. trinn: om lag 1,1 mrd. kroner (1 814 årsverk i 254 kommuner)
- Samlet merkostnad er om lag 1,7 mrd., mens samlet merbehov for årsverk er 2 789.

En modell på kommunenivå med utgangspunkt i de samme grensene for gruppestørrelse, gir følgende merkostnader:

Modell 2: Beregninger basert på GSI-tall for gruppestørrelse 2 for skoleåret 2010-2011 gir følgende merkostnader for de ulike eksemplene på nivåer som er presentert under modellen på kommunenivå:

Eksempel 1:

- 22 elever på 8.-10. trinn: om lag 50 mill. kroner (77 årsverk i 33 kommuner)
 - 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 30 mill. kroner (48 årsverk i 23 kommuner)
 - 18 elever på 1.-4. trinn: om lag 120 mill. kroner (199 årsverk i 25 kommuner)
- Samlet merkostnad er om lag 200 mill., mens samlet merbehov for årsverk er 324.

Eksempel 2:

- 21 elever på 8.-10. trinn: om lag 140 mill. kroner (231 årsverk i 64 kommuner)
 - 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 30 mill. kroner (48 årsverk i 23 kommuner)
 - 16 elever på 1.-4. trinn: om lag 560 mrd. kroner (913 årsverk i 104 kommuner)
- Samlet merkostnad er om lag 730 mill., mens samlet merbehov for årsverk er omlag 1 192.

Eksempel 3:

- 20 elever på 8.-10. trinn: om lag 310 mill. kroner (496 årsverk i 110 kommuner)
 - 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 30 mill. kroner (48 årsverk i 23 kommuner)
 - 15 elever på 1.-4. trinn: om lag 940 mill. kroner (1 534 årsverk i 154 kommuner)
- Samlet merkostnad er om lag 1,3 mrd., mens samlet merbehov for årsverk er omlag 2 078. Både med modell 1 og modell 2 vil hoveddelen av behovet for nye årsverk som utløses av en bestemmelse om lærertetthet, komme i større kommuner med høy befolkningstetthet.

Både innenfor modell 1 og modell 2 vil en nasjonal bestemmelse om lærertetthet kunne føre til at kommuner omfordeler lærerressurser fra skoler med et høyere ressursnivå til skoler med et lavere ressursnivå for å tilpasse seg bestemmelsene.

Kommunene vil bli kompensert for merutgifter ved innføring av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet.

I en situasjon der en kommune ikke greier å rekruttere lærere med godkjent kompetanse, vil det være mulig å midlertidig tilsette lærere uten godkjent utdanning

Rådmannens vurdering/forslag til uttalelse:

1) Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på rekkefølge for innføring på de ulike trinnene.

- *Hvis denne ordningen innføres støtter Oppvekstdirektøren Kunnskapsdepartementets vurdering om å innføre nasjonal bestemmelse om gruppestørrelse på ungdomstrinnet først. Etter Kunnskapsdepartementets mening er behovet for tiltaket størst på ungdomstrinnet og vil støtte opp under de tiltakene som er lagt fram i stortingsmeldingen om ungdomstrinnet (Meld. St. 22 (2010 – 2011)). Videre vil kommunen anføre at nasjonale bestemmelser om lærertetthet er et lite treffsikkert virkemiddel for å øke læringsresultatene i skolen. Regjeringen skriver selv i høringsnotatet at det generelt ikke finnes noen direkte sammenheng mellom lærertetthet og læringsresultater, men at redusert klassestørrelse eller økt lærertetthet i særlige tilfeller kan være gunstig for visse elevgrupper. Det refereres også til studier som viser at skoler oppnår ulike resultater selv med tilsvarende klassestørrelse. Det som med større sannsynlighet fører til økt læring, er endrede undervisningsopplegg. Kristiansand kommune skal kunne benytte sine ressurser mest mulig målrettet for å bedre læringsresultatene. Hvilke tiltak som er viktigst å iverksette og hvordan lærerressurser skal fordeles mellom skoler og på den enkelte skole, bestemmes best lokalt.*

2) Vurdering av muligheten til å rekruttere nok kvalifiserte lærere til å dekke behovet for nye lærerårsverk som vil utløses – i ulik grad, avhengig av modell og nivå på en bestemmelse om lærertetthet.

- *Bemanningsmessig vil det pr. i dag ikke være vesentlige problemer på grunn av Kristiansand har relativt god tilgang på lærere. Bruken av lærere uten godkjent utdanning begrenser seg pr. i dag stort sett til å gjelde enkelte morsmålslærere. På sikt kan utfordringen bli større med mangel på arbeidskraft og økt lærerbehov på grunn av elevtallsvekst. Om 10 år forventes det et økt lærerbehov i Kristiansand på nærmere 100 lærere. Vikarsituasjonen er imidlertid akutt vanskelig midt i skoleåret. En pedagognorm vil gjøre dette enda vanskeligere og kan føre til at både behovet for kvalifiserte lære i ordinære stillinger og lærervikarbehov må dekkes med ukvalifiserte. I en ordning med en gruppenorm på 15 elever fra 1-4. trinn (55,4 stillinger) og 20 elever på 5-10. trinn (18,5 stillinger), vil det ut ifra dagens ressursituasjon være behov for 74 nye pedagogstillinger i kommunen for å få en gruppestørrelse i tråd med den nasjonale normen. Dette vil utgjøre en merkostnad på ca. 40 mill.*

3. Departementet ber også særskilt om høringsinstansenes synspunkter på hvorvidt kravet til en minsteressurs bør være på kommunenivå eller på skolenivå.

- *Oppvekstdirektøren mener at kravet til en minsteressurs bør være på kommunenivå, dette for å ha en lokal frihet til å styre ressursene til den skolen og de elevene som trenger de mest. En modell på skolenivå vil ta fra oss denne fleksibiliteten.*

4. Synspunkter på hvilken gruppestørrelse som bør fastsettes på de ulike trinnene

- *Kristiansand kommune mener gruppestørrelsen bør være pedagogisk forsvarlig slik det beskrives i gjeldende lovgrunnlag. Normen vil klart virke begrensende i forhold til ressursmessig allokering. Det blir vanskeligere å sette inn ressurser der behovene er størst når de må låses til å innfri en minstenorm.*

I opplæringsloven § 8-2 fastsettes følgende:

"I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje være større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg.

Klassen eller basisgruppa skal ha ein eller fleire lærarar (kontaktlærarar) som har særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld klassen eller basisgruppa og dei elevane som er der, mellom anna kontakten med heimen."

Kommunen ønsker fortsatt å ha muligheten til å styre ressurser mellom skolene etter hvor behovene er størst. Om en gruppe er pedagogisk forsvarlig trenger ikke nødvendigvis telle 15 eller 20 elever, hva som er pedagogisk forsvarlig avhenger av andre faktorer

Lovendringen i 2003 ga kommunene et økt handlingsrom slik at kommunene og skolene selv kunne styre ressursfordelingen. Kommunen ønsker ikke en reversering av bestemmelsene i opplæringsloven, slik Regjeringens forslag om ressursnormering i praksis innebærer. Lovendringen ga mulighet til å organisere opplæringen med det sikte å forbedre læringsmiljøet og elevenes læringsresultater. Stortinget la til grunn at endringen ikke skulle brukes som innsparingstiltak. Det foretas en årlig kontroll av dette ved at Fylkesmannen sjekker innrapporterte GSI tall årlig, med tanke på at skolene skal ha en lærerressurs i tråd med en minstenorm. Dette bør være tilstrekkelig. KS' tall viser at kommunene har fulgt opp dette og samtidig har brukt det handlingsrommet som ble gitt til en mer målrettet ressurstildeling til skolene og til å organisere skolene og klassene på en mer hensiktsmessig måte ut fra pedagogiske, sosiale og sikkerhetsmessige hensyn. FoU-rapporten "Lokal handlefrihet under statlig kontroll - konsekvenser av nye bestemmelser om klassesdeling i grunnskolen" (KS april 2011) fremhever at skolelederne er seg bevisst sitt handlingsrom og at de utøver

skjønnet vedrørende inndeling av elever med stor grad av profesjonalitet. Rapportens hovedkonklusjon er at kommunene har anvendt klassedelingsreglene i henhold til lovens forutsetninger.

Hvis ordningen blir innført mener Oppvekstdirektøren at man bør gå for Modell 2 hvor den nasjonale normen legges på kommunenivå, videre vil vi at gruppestørrelsen legges på normen i eksempel 1.

Eksempel 1:

- 22 elever på 8.-10. trinn: om lag 50 mill. kroner (77 årsverk i 33 kommuner)*
 - 20 elever på 5.-7. trinn: om lag 30 mill. kroner (48 årsverk i 23 kommuner)*
 - 18 elever på 1.-4. trinn: om lag 120 mill. kroner (199 årsverk i 25 kommuner)*
- Samlet merkostnad er om lag 200 mill., mens samlet merbehov for årsverk er 324.*

Denne modellen gir kommunen en større grad av fleksibilitet til en målrettet ressursbruk i forhold til modell 1. Skoleeier kan her sette inn resurser i form av mindre grupper på skoler i kommunen som særlig trenger det og øke gruppestørrelsen på skoler som har forutsetninger til det ut ifra sitt elevgrunnlag.

I modellen Kunnskapsdepartementet legger frem forutsetter de Gruppestørrelse 2 i Grunnskolens informasjonssystem (GSI), dvs. at man legger til grunn kun timer til ordinær undervisning ved beregningen. Begrunnelsen for en slik beregning er at spesialundervisning og særskilt- norsk undervisning sjelden foregår inne i gruppa, og er knyttet til en individuell rett for de elevene som mottar den. Det jobbes nå for at stadig mer av denne type undervisning skal være inkludert i gruppa. Den vil dermed på sikt kunne representere en kvalitet for hele skolen. Direktøren mener at man bør legge til grunn Gruppestørrelse 1 (GSI) dvs. at man fortsatt må inkluderer ressurser brukt på spesialundervisning, og særskilt norsk når man beregner gruppestørrelse. Hvis man beregner gruppestørrelse som kun omfatter ordinær undervisning vil man ikke synliggjøre kommunens samla ressursinnsats.

Bakgrunn for saken: - Innføre lovbestemmelse som klargjør at skoleeier kan organisere særskilte innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever

Bakgrunn for forslaget

Det ble den 24. oktober 2008 nedsatt et utvalg som skulle gjøre en gjennomgang av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Utvalget avga sin utredning 1. juni 2010 NOU 2010:7 *Mangfold og mestring* (Østberg-utvalget). Ett tema av mange er innføringstilbud til nyankomne elever. Østberg-utvalget mener det er nødvendig med tydeligere retningslinjer for hvordan opplæringen for nyankomne minoritetsspråklige barn, unge og voksne organiseres. Utvalget anbefaler at det gis føringer gjennom regelverket. NOU-en har vært på offentlig høring. Høringssvarene viser at det er bred støtte til utvalgets forslag om særskilte innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever. Kunnskapsdepartementet la fram Meld. St. 22 (2010-2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter, Ungdomstrinnet* 29. april 2011. Departementet omtalte innføringstilbud til nyankomne elever i meldingen. Det vises til at elever som kommer til Norge underveis i skoleløpet, i grunnskolen eller i videregående opplæring, gjerne har ekstra utfordringer ved at de både skal lære et nytt språk og følge opplæringen på sitt alderstrinn. Nyankomne elever forventes ofte å følge ordinær opplæring etter relativt kort tid. De elevene som kommer sent i skoleløpet, kan stå foran ekstra store utfordringer. Elevene vil ha varierende grad av skolebakgrunn. Noen har lang skolegang bak seg, mens andre har svært lite skolegang fra før. Det er derfor spesielt viktig for nyankomne elever at opplæringen blir

tilpasset den enkeltes bakgrunn og kompetanse. Departementet peker i meldingen på de utfordringene elevene her har og kommunenes korresponderende utfordringer med å organisere slike tilbud. Det vises også til at ulike former for tilbud praktiseres i dag, men at det er usikkerhet rundt det rettslige i forhold til organisering av slike tilbud. Departementet sier i meldingen at regelverket ikke bør være til hinder for å organisere egne innføringsskoler og innføringsskoler dersom skoleeier og elever/foreldre mener det er den beste løsningen. Et av tiltakene i meldingen er derfor å sende lovforslag på høring som klargjør at skoleeier kan tilby særskilte innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever i grunnskole og i videregående opplæring. Departementet vil i dette høringsbrevet foreslå en slik klargjøring i loven. Behov for ytterligere nasjonale føringer når det gjelder innhold i og organisering av særskilte innføringstilbud vil, som varslet i meldingen, bli vurdert særskilt på et senere tidspunkt.

Gjeldende rett

Opplæringsloven og privatskoleloven har ikke egne bestemmelser som legger klare og entydige føringer på hvordan ulike innføringstilbud kan organiseres. Det er imidlertid flere bestemmelser av betydning for nyankomne elever og for organiseringen av opplæringen for disse elevene.

Rett og plikt til opplæring

Alle barn som er bosatt i Norge har rett og plikt til grunnskoleopplæring iht. opplæringsloven § 2-1. *Retten* til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. *Plikten* til grunnskoleopplæring trer inn når oppholdet har vart i tre måneder. Retten ogplikten starter til vanlig det kalenderåret barnet fyller 6 år, og varer til eleven har fullført det tiende skoleåret. Dette betyr at barn som er nyankomne i Norge, og som antas å bli i Norge i mer enn tre måneder, har rett til å begynne på skole så snart de kommer til landet. Plikten til å begynne på skole inntre ikke før de faktisk har vært i Norge i tre måneder.

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring har etter søknad rett til videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1. Ungdom som er nyankomne til landet kan ha rett til videregående opplæring, dersom de har lovlig opphold i landet og har gjennomgått allmenn grunnsopplæring i utlandet i minst ni år, eller har kunnskaper og ferdigheter på nivå med fullført norsk grunnskole, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 6-9 og 6-10.

Elever som etter reglene i opplæringsloven kapittel 5 har rett til spesialundervisning og elever som har rett til særskilt språkopplæring etter § 3-12 kan ha rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra.

Det er kommunen som har ansvaret for å oppfylle retten til offentlig grunnskoleopplæring for alle barn som er bosatt i kommunen, jf. opplæringsloven § 13-1. For videregående opplæring er det fylkeskommunen som har ansvaret for å oppfylle retten til dette, jf. loven § 13-3.

Rett til særskilt språkopplæring

Elever i grunnskolen og på videregående skole med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt språkopplæring i faget norsk inntil eleven har tilstrekkelige ferdigheter til å følge den vanlige opplæringen i skolen, jf. opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12.

Kommunen/fylkeskommunen skal, etter en kartlegging av elevens ferdigheter i norsk, eventuelt fatte et enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Elevene skal også kartlegges underveis i opplæringen, for å vurdere om elevene har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å kunne følge den vanlige opplæringen i skolen. I enkeltvedtaket skal det fremgå hvilken særskilt tilrettelegging eleven skal ha. Det vil være mulig for skolen å fastsette i enkeltvedtak at eleven skal følge opplæringen i norsk i en annen gruppe enn klassen/basisgruppen eller at eleven skal ha ene-undervisning. Elevene kan også ha rett til morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring. Kommunene kan legge morsmålsopplæringen til en annen skole enn den eleven til vanlig går ved. Dette har sammenheng med at morsmålsopplæring kommer i tillegg til den vanlige opplæringstiden og gis innenfor en lokalt fastsatt timeramme.

Nærskole og organisering

Elever i grunnskolen har etter opplæringsloven § 8-1 første ledd rett til å gå på nærskolen. Med nærskolen menes den skolen som ligger nærmest eller skolen i nærmiljøet som eleven sogner til. Retten til å motta opplæring på nærskolen gjelder for alle elever, også elever som har rett til særskilt språkopplæring. Det skal treffes et enkeltvedtak om elevens skoleplassering. Foreldre/foresatte kan søke om at eleven plasseres på en annen skole enn

nærskolen, jf. opplæringsloven § 8-1 annet ledd. Skoleeier skal da treffe et enkeltvedtak hvor det tas stilling til søknaden.

Dette innebærer at nyankomne elever skal tas inn på den skolen de sogner til, dersom det er plass ved skolen. Enkeltvedtak som skoleplassering kan påklages til fylkesmannen av eleven/foresatte, jf. opplæringsloven § 15-2 første ledd.

Opplæringsloven § 8-2 og privatskoleloven § 3-4 regulerer organiseringen av elever i klasser og basisgrupper. Bestemmelsen omfatter både grunnskoleopplæring og videregående opplæring. I bestemmelsens første ledd uttrykkes først hovedbestemmelsen om organisering. Der fastslås det at elevene skal deles i klasser eller basisgrupper som skal ivareta sosial tilhørighet. Videre i første ledd kommer adgangen til å dele i grupper: "For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør." Bestemmelsen er således klar på at hovedregelen er at organisatorisk differensiering ikke skal gjøres, men at dette kan gjennomføres for deler av undervisningen så sant dette ikke skjer "til vanlig". I hvor stor grad det er adgang til dette vil bero på en konkret og skjønnsmessig vurdering. Verken loven eller forarbeidene til loven gir klare retningslinjer for utøvelsen av dette skjønnnet. Forarbeider både fra den gangen bestemmelsen ble innført og når den ved senere anledninger har blitt opprettholdt (Innst. O. nr. 95 (1996 – 97) og Ot.prp. nr. 46 (1997 – 98)) presiserer imidlertid klassens/gruppens betydning som samlende enhet og møteplass på tvers av sosiale, økonomiske, evnemessige forhold og kjønn. Prinsippet om fellesskolen understrekes. I juridisk litteratur presiseres denne begrunnelsen, og det sies videre at «inndeling etter faglig nivå må forbeholdes særskilte og begrensede deler av undervisningen, og begrunnes i særskilte forhold».4 Bestemmelsen er for øvrig ikke ment å legge begrensninger på bruk av alternative organiseringsformer så langt det er nødvendig for å ivareta oppfyllelsen av andre bestemmelser i opplæringsloven og forskriftene til loven, for eksempel opplæringsloven § 2-8 og 3-12 og privatskoleloven § 3-5 om særskilt språkopplæring for språklige minoriteter. Bestemmelsen, og forskning og erfaringer rundt den, er for øvrig behandlet nærmere i Meld. St. 22 (2010-2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter, Ungdomstrinnet*.

4 Helgeland 2006 s. 243 (fylkesmannen) på enkeltvedtak om opplæring i inntil to år ekstra etter § 3-1 femte ledd, som denne gruppen elever kan ha rett til.

Det følger av privatskoleloven § 3-5 første ledd at departementet er klageinstans for vedtak om særskilt språkopplæring for elever i private skoler.

Innføringstilbud i Norge i dag

NOU 2010:7 *Mangfold og mestring*, kapittel 10 beskriver ulike måter å organisere opplæringstilbudet til nyankomne minoritetsspråklige elever på.

Generelt kan modellene deles inn på følgende måter:

Nyankomne elever gis opplæringstilbud i ordinære klasser ved sine respektive nærskoler.

Nyankomne elever gis opplæringstilbud i særskilte innføringsklasser ved nærskolen sin.

Nyankomne elever gis opplæringstilbud i innføringsklasse(r) hvor en utvalgt skole har ansvaret for visse klassetrinn. Innenfor en kommune vil eksempelvis en skole ha ansvaret for 1.-7. trinn og en skole ha ansvaret for 8.-10. trinn.

Nyankomne elever gis opplæringstilbud i innføringsklasser ved en egen innføringsskole.

Departementets vurderinger

Innledning

I Norge har fellesskolen lange tradisjoner. Likeverd, inkludering og tilpasset opplæring er viktige prinsipper i den norske fellesskolen. Den inkluderende skolen er basert på et menneskesyn som viser grunnleggende respekt for menneskerettighetene og menneskers likeverd. Dette verdigrunnlaget har sterk oppslutning i samfunnet og er nedfelt i formålsparagrafen for både barnehage og skole.

Likeverd i skolen forutsetter at ingen elever skal diskvalifiseres fra fellesskapet på grunn av kjønn, forutsetninger og bakgrunn. Inkludering i skolen handler om at alle ikke bare skal få være en del av fellesskapet, men også ha muligheter til å lære og å utvikle seg i fellesskapet. Det krever at skolen i sitt innhold og organisering aktivt tar hensyn til elevenes evner og forutsetninger. Inkluderings- og likeverdsprinsippene er tydeliggjort i blant annet opplæringsloven §§ 1-1, 8-1 og 8-2.

Tilpasset opplæring er viktig for at den enkelte elev skal ha utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 1-3. Fordi skolen først og fremst er en fellesskapsarena, kan ikke tilpasset opplæring forstås som en ren individualisering av opplæringen. Det handler om å skape god balanse mellom individ- og fellesskapsorientering. Tilpasset opplæring skal skje innenfor rammen av den ordinære opplæringen og er ikke et rettslig grunnlag for å gi enkeltelever eneundervisning.

Når elevens opplæringstilbud skal fastsettes, må likeverdsprinsippet, prinsippet om inkludering og tilpasset opplæring trekkes inn i vurderingen.

Nyankomne elever fra språklige minoriteter kan etter departementets vurdering ha behov for et innføringstilbud, jf. Meld. St. 22 (2010-2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter, Ungdomstrinnet*.

Dette kan i utgangspunktet avvike fra prinsippene fellesskolen bygger på men det er samtidig nødvendig med en minimumskompetanse i norsk språk for både å kunne ha utbytte av ordinær opplæring og å ta del i skolemiljøet. Forskning peker på at en periode med et separat tilbud kan gi bedre grunnlag for inkludering på lengre sikt enn å begynne rett i ordinær klasse, siden elevene da får bedre norskferdigheter og faglige ferdigheter før de går inn i ordinær klasse. Formålet med et slikt innføringstilbud er å lære elevene norsk så raskt som mulig for at de skal kunne få utbytte av ordinær opplæring. Hauge 2008, Danbolt mfl. 2010

Departementet mener at regelverket ikke skal være til hinder for innføringstilbud som både skoleeier og elev/foresatte ønsker og mener er til det beste for eleven. Det foreslås derfor her endringer for å regulere og klargjøre regelverket for denne type tilbud.

Departementets forslag

Elever i grunnskolen som har et annet morsmål enn norsk (og samisk) har en rett til særskilt språkopplæring til de har tilstrekkelige kunnskaper til å følge den vanlige opplæringen. For nyankomne elever på grunnskolen foreslås det at de skal kunne organiseres i særskilte innføringstilbud, hvor formålet er å lære eleven tilstrekkelig norsk til å kunne få utbytte av ordinær opplæring. Elever skal kun tilbys innføringstilbud dersom dette er til det beste for eleven, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Det foreslås at slike innføringstilbud kan ha en varighet på inntil ett år, men at det i særskilte tilfeller kan vare inntil halvannet år. Videre foreslås det at det kan gjøres avvik fra læreplanverket når dette er nødvendig for å ivareta elevens behov, herunder fag- og timestfordelingen og kompetansemål. For å sikre elevene/foresatte en valgfrihet foreslås det at et slikt vedtak krever samtykke fra elev/foresatte. Det er kommunen som skal fatte vedtak om særskilt språkopplæring for elever i grunnskolen, jf. § 2-8 fjerde ledd

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil ikke i seg selv ha økonomiske og administrative konsekvenser. Skoleeier gis med dette lovforslaget mulighet til å tilby nyankomne minoritetsspråklige elever et innføringstilbud. Kommunene og fylkeskommunene pålegges ikke å tilby eleven dette. Dersom skoleeier velger å ha innføringstilbud må de eventuelle ekstra kostnadene ved dette dekkes innenfor gjeldende ramme.

Forslag til lovtekst

Utkast til lovtekst til opplæringslova § 2-8 nytt femte ledd:

Kommunen kan organisere særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler. Dersom hele eller deler av opplæringen skal skje i slik gruppe, klasse eller skole, må dette fastsettes i vedtaket om særskilt språkopplæring. Vedtak om slik opplæring i særskilt organisert tilbud kan bare fattes dersom dette antas å være til det beste for eleven. Som hovedregel kan slik opplæring i særskilt organisert tilbud vare inntil ett år. Når det foreligger særskilte grunner, kan det vare inntil halvannet år. I vedtaket kan det for denne perioden gjøres avvik fra læreplanverket for den aktuelle eleven i den utstrekning dette er nødvendig for å ivareta elevens behov. Vedtak etter dette leddet krever samtykke fra elev/foresatte.

Merknader til lovforslaget

Merknader til § 2-8 femte ledd

Rett til særskilt språkopplæring følger av bestemmelsens første ledd. Nytt femte ledd klargjør at skoleeier kan organisere opplæringen av nyankomne elever fra språklige minoriteter i egne grupper, klasser eller skoler. Skoleeier pålegges ikke å tilby slike tilbud, men kan selv vurdere om den vil igangsette dette. Elevene har ikke rett til å motta et innføringstilbud. Formålet med et slikt innføringstilbud er å lære eleven norsk så raskt som mulig for at de skal kunne få utbytte av ordinær opplæring.

Det skal fastsettes i vedtaket om særskilt språkopplæring dersom hele eller deler av opplæringen skal skje i annen klasse/basisgruppe eller skole enn den eleven til vanlig skal gå i. Et innføringstilbud kan organiseres i egne klasser eller på egne innføringsskoler.

Formuleringen "hele eller deler av opplæringen" gjelder både innføringsklasser og innføringsskoler. Et innføringstilbud til en elev skal kun gis der dette ut i fra en helhetsvurdering antas å være til det beste for eleven, noe som må fremgå av vedtaket.

En slik særskilt organisering av innføringstilbud kan vare i inntil ett år. Når eleven har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å kunne få utbytte av ordinær opplæring skal denne overføres til skolen/klassen/basisgruppen. Det kan være tilfeller der et år kan bli for kort tid i et innføringstilbud. Særlig elever som har behov for alfabetisering kan ha nytte av et noe lenger innføringstilbud. Når det foreligger særskilte grunner kan et innføringstilbud vare inntil halvannet år. Det må i så fall komme tydelig frem av vedtaket om særskilt språkopplæring.

I den perioden eleven skal motta et innføringstilbud kan det gjøres avvik fra læreplanverket. Avvik kan kun gjøres når dette er nødvendig for å ivareta elevens behov. Det må vurderes konkret for den enkelte eleven om og i hvilket omfang det skal gjøres unntak fra læreplanverket, herunder fag- og timefordelingen. Opplæringen må tilpasses elevens forutsetninger og de må sikres et forsvarlig utbytte av opplæringen. Elevene vil sannsynligvis ha svært ulike opplæringsbehov avhengig av den opplæringen han/hun har fått i hjemlandet og hvilke språklige utfordringer eleven har. Det presiseres at elevene skal ha det samme totale antall timer som de skulle hatt etter læreplanverket. Med avvik fra læreplanverket menes både fag- og timefordelingen og kompetansemålene. Vurdering av elevene må følge reglene i forskrift til loven kapittel 3. Det vises særlig til § 3-21 om fritak fra vurdering med karakter for minoritetsspråklige elever i grunnskolen.

Eleven har ikke plikt til å gå i et innføringstilbud. Det må innhentes samtykke fra eleven eller foresatte om at eleven skal motta et innføringstilbud. Dersom en elev ikke vil gå/foresatte ikke samtykker i et innføringstilbud, skal eleven gis tilbud om særskilt språkopplæring innenfor rammene av første til fjerde ledd.

Rådmannens vurdering/forslag til uttalelse:

Kristiansand kommune støtter kunnskapsdepartementets forslag til presisering av § 2-8 i Opplæringsloven om at "Kommunen kan organisere særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler".

Dette er i tråd med hvordan Kristiansand kommune organiserer mottaket av nyankomne elever. Skoledirektøren nedsatte i mai 2008 en arbeidsgruppe som skulle se på organisering av opplæringen av nyankomne minoritetsspråklige elever i Kristiansand kommune. Gruppen hadde et omfattende mandat, og arbeidet pågikk over en periode fra mai 2008 til september 2009. I denne perioden ble det foretatt en grundig vurdering av nåværende opplegg ved mottaksskolen, inkludert tospråklig fag- og morsmålsundervisning. Vurderingen omhandlet både organisatoriske, pedagogiske og økonomiske forhold. Arbeidsgruppen vurderte samtidig mulighet for desentraliserte tilbud ved aktuelle nærskoler. Konklusjonen på dette arbeidet var som følger: Kristiansand kommune opprettholder sin nåværende ordning med en mottaksskole for organisering av opplæringen av nyankomne minoritetsspråklige elever.

Bakgrunn for saken: - Innføre lovbestemmelser om opplæring ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Bakgrunn

Mennesker som helt eller delvis mangler tale, vil ha behov for andre uttrykksformer. Disse uttrykksformene har fellesbetegnelsen alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) og omfatter ulike måter å kommunisere på. Noen personer har behov for alternative kommunikasjonsformer som helt erstatter talen (alternativ kommunikasjon). Andre har behov for supplerende kommunikasjonsformer som kan støtte eksisterende tale som er utydelig eller svak (supplerende kommunikasjon).

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 23 (2007-2008) *Språk bygger broer* uttalte Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen følgende i Innst. S. nr. 10 (2008-2009):

Flertallet viser til at behovet er individuelt, og at gjeldende bestemmelser i opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning gir et lovmessig grunnlag for å sikre at barn som har behov for alternativ supplerende kommunikasjon, får dette. Flertallet vil understreke viktigheten av at prinsippet om tidlig innsats også gjelder barna med disse behovene og at innsatsen settes inn så tidlig som mulig. Flertallet viser i denne sammenheng til at det statlige pedagogiske støttesystemet (Statped) kan bistå brukere og skoleeiere med å tilrettelegge for bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon. Flertallet viser til at Midtlyng-utvalget vil drøfte denne problemstillingen i sin rapport som legges fram 1. juli 2009. Flertallet fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen komme tilbake med forslag til tiltak slik at elever som trenger utvikling i talespråk, tegnspråk, alternativ kommunikasjon, supplerende kommunikasjon, eller en kombinasjon av disse, får innfridd sine rettigheter etter lovverket."

Spørsmål om rettigheter for elever med kommunikasjonsvansker har også blitt behandlet i Stortinget gjennom representantforslag Dok nr 8:72 (2008-2009) og Innst. S. nr. 239 (2008-2009).

I Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap*, som er en oppfølging av NOU:2009 *Rett til læring*, er ASK omtalt blant annet i avsnitt 4.12. Der står det at departementet vil innføre en egen lovbestemmelse i opplæringsloven om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon. I meldingen heter det:

For å tydeliggjøre dagens rettigheter i lovverket for elever med behov for ASK, foreslår departementet at det innføres en egen bestemmelse i opplæringsloven der det fastslås at opplæringen av elever med kommunikasjonsvansker skal legge til rette for opplæring i de kommunikasjonsformer og med de kommunikasjonsmidler som er tilpasset den enkelte. Det skal ikke innføres nye rettigheter, men presiseres at elever som har rett til spesialundervisning, har rett til nødvendig innlæring av alternativ og supplerende kommunikasjon.

Meldingen, unntatt kapittel 6 som er ferdigbehandlet, er til behandling i Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. Frist for avgivelse av innstilling fra komiteen er 10.11.2011.

Gjeldende rett

Opplæringsloven

Opplæringsloven har ikke bestemmelser som særskilt regulerer opplæringen for elever som har behov for alternative og supplerende kommunikasjonsformer. Imidlertid inneholder opplæringsloven generelle bestemmelser om opplæringen som gjelder alle elever, inkludert elever med behov for ASK. Det følger av § 1-3 første ledd at opplæringen skal tilpasses den enkeltes evner og forutsetninger. Videre gir § 5-1 elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, en individuell rett til spesialundervisning. Elever som får spesialundervisning har rett til samme totale timeantallet som andre elever, jf. § 5-1 andre ledd tredje setning.

Retten til spesialundervisning etter § 5-1 må sees i sammenheng med bestemmelsen om tilpasset opplæring i § 1-3. Bestemmelsen om spesialundervisning kommer til anvendelse når det er behov for en mer omfattende tilpasning av undervisningen enn den som kan gis innenfor ordinær opplæring. Retten til spesialundervisning er først og fremst knyttet til særskilte opplæringsbehov. Retten til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 omfatter også utstyr som er nødvendig for å gjennomføre spesialundervisningen. Dette gjelder særskilt tilpassede læremidler, som for eksempel forskjellig typer programvare. I tillegg gir § 9a-2 tredje ledd første setning alle elever rett til en arbeidsplass som er tilpasset

deres behov. Bestemmelsen innebærer at eleven blant annet kan ha rett til særskilt utformet undervisningsrom og inventar og til særskilt tilpasset datautstyr. Videre følger det av opplæringsloven § 9-3 at skolene skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler. I følge opplæringsloven § 2-15 skal kommunen bære utgiftene til det undervisningsmateriellet som den enkelte eleven trenger for å delta i opplæringen. Etter opplæringsloven § 5-5 skal elever som får spesialundervisning ha en individuell opplæringsplan. Planen skal inneholde hvilke mål opplæringen har og hva slags opplæring som er nødvendig for å nå disse målene.

Opplæringsloven skiller ikke mellom ulike former for spesialundervisning, og spesialundervisning kan bestå av en rekke tiltak. Hvilket tilbud om spesialundervisning som skal gis avgjøres etter en individuell vurdering og på bakgrunn av sakkyndig vurdering fra pedagogisk-psykologisk tjeneste etter reglene i opplæringsloven § 5-3. En avgjørelse om spesialundervisning skal treffes av kommunen eller fylkekommunen. Myndighet til å avgjøre spørsmål om spesialundervisning kan delegeres internt i kommunen eller fylkekommunen, for eksempel til rektor ved den enkelte skole. Avgjørelsen er et enkeltvedtak som kan påklages på etter reglene i forvaltningsloven. Fylkesmannen er klageinstans.

Opplæring spesielt organisert for voksne er regulert i opplæringsloven kapittel 4A. Opplæringen skal være tilpasset den voksnes behov, jf. opplæringsloven § 4A-1 siste punktum. Det følger av opplæringsloven § 4A-2 første ledd at voksne som ikke får tilfredsstillende utbytte av ordinær grunnskoleopplæring spesielt organisert for voksne, har rett til spesialundervisning. Etter bestemmelsens annet ledd har voksne som har særlig behov for opplæring for å kunne utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter, for eksempel grunnleggende kommunikasjonsferdigheter, rett til slik opplæring. Opplæringsloven gir ikke rett til spesialundervisning for personer som får videregående opplæring spesielt tilrettelagt for voksne.

Barn under opplæringspliktig alder som har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp har rett til slik hjelp i følge opplæringsloven § 5-7. Spesialpedagogisk hjelp kan blant annet omfatte innlæring av alternativ og supplerende kommunikasjon. Spesialpedagogisk hjelp kan omfatte et vidt spekter av hjelpetiltak, og hovedformålet med hjelpen er å bidra til at barnet blir bedre rustet til å begynne i grunnskolen. Hjelpen skal være tilgjengelig uavhengig av om barnet går i barnehage eller ikke, og kan organiseres som eget tiltak eller knyttes til en barnehage, skole eller sosiale og medisinske institusjoner. Det avgjørende er hvilket behov det enkelte barnet har, og det er ingen nedre aldersgrense for å sette inn tiltak.

Privatskoleloven

Privatskoleloven § 3-4a første ledd inneholder en bestemmelse om tilpasset opplæring som tilsvarer opplæringsloven § 1-3 første ledd. Videre følger det av § 3-6 første ledd at retten til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 også gjelder for elever i private skoler.

Internasjonale forpliktelser

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

I FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, art. 24 nr. 3 bokstav a), heter det at konvensjonspartene skal «*legge til rette for innlæring av punktskrift, alternativ skrift, alternative og supplerende kommunikasjonsformer, -midler og formater, [...]»*. Norge har undertegnet konvensjonen, men ennå ikke ratifisert denne. Rettighetene i artikkel 24 er imidlertid allerede gjennomført i norsk rett gjennom ulike rettigheter i opplæringsloven. Retten til grunnskole- og videregående opplæring er lovfestet i henholdsvis opplæringsloven § 2-1 og § 3-1. Bestemmelsene gir alle, inkludert mennesker med nedsatt funksjonsevne, lik rett til gratis offentlig grunnopplæring. Det følger videre av opplæringsloven § 1-3 at opplæringen skal tilpasses den enkeltes evner og forutsetninger. Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære tilpassede opplæringen har rett til spesialundervisning. Tilpasset opplæring og spesialundervisning, sammen med rettighetene til punktskrift- og tegnspråkopplæring (opplæringsloven §§ 2-6, 2-14, 3-9, 3-10) gir elevene rettigheter som omfatter og til dels går utover de rettigheter som gis gjennom artikkel 24 i konvensjonen.

Departementets vurdering

Å kunne uttrykke seg muntlig er en av fem grunnleggende ferdigheter som i følge Læreplanverket for Kunnskapsløftet skal prioriteres og gis spesiell oppmerksomhet i opplæringen i alle fag. Elevene skal i arbeidet med de ulike fagene tilegne seg de grunnleggende ferdighetene, som er en forutsetning for videre utvikling og læring. For elever som helt eller delvis mangler funksjonell tale og har behov for ASK, vil muligheten til å kunne uttrykke seg muntlig innebære å kunne uttrykke seg gjennom alternative og supplerende uttrykksformer. Disse elevene har behov for å bruke sin individuelle kommunikasjonsform som erstatning for talen. I tillegg kan de ha behov for kommunikasjonshjelpemidler.

I Meld. St. 18(2010-2011) *Læring og fellesskap* er det forklart at

Med alternativ og supplerende kommunikasjon menes alle former for kommunikasjon som støtter eller erstatter vanlig tale for personer som ikke har mulighet for å uttrykke seg gjennom tale. Eksempler på ASK er bruk av håndtegn, fotografi, grafiske symboler eller konkrete. Handlinger, væremåter og kroppslige uttrykk som må fortolkes og tillegges mening av andre kan også omtales som ASK. ASK kan også innebære bruk av kommunikasjonshjelpemidler som kommunikasjonsbøker, tematavler eller talemaskiner.

Barn og elever med behov for ASK har kommunikasjonsvansker, men er en sammensatt gruppe med personer som blant annet kan ha motoriske vansker/bevegelsesvansker, ervervet hjerneskade og utviklingshemming. I gruppen finner man personer som har vansker med å forstå talespråk, personer som forstår alt – mange kan selv gå, mens andre har så store motoriske vansker at de kun kan kontrollere øynene. Departementet vil understreke at god og oppdatert kompetanse om ASK er avgjørende for å sikre et godt opplæringstilbud for dem som har store kommunikasjonsvansker som følge av helt eller delvis manglende tale. Barn, unge og voksne med behov for ASK, som ikke har norsk som morsmål, kan ha særlige utfordringer knyttet til bruk og innlæring av slik kommunikasjon. I representantforslag til Stortinget Dok nr 8:72 (2008-2009) er det pekt på at det er behov for grunnleggende kunnskap om ASK blant undervisningspersonalet i skolene.

Det eksisterer i dag spisskompetanse om ASK på statlig nivå ved noen statlige spesialpedagogiske kompetansesentra (Statped). Disse skal ha kompetanse på fagområder som det ikke kan forventes at den enkelte kommune har. Flere kompetansesentra har i dag som oppgave å utvikle og formidle kompetanse om ASK, samt på forespørsel veilede kommuner, fylkeskommuner og skoler. For å øke kunnskapen om ASK omtaler departementet i Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* hvordan Statped skal styrke og videreutvikle egen kompetanse på dette fagområdet og kompetansen i kommunene og fylkeskommunene der det er behov. I tillegg skal Statped samordne og videreutvikle opplæringsprogram for foreldre til barn med behov for ASK.

Departementet vil også tydeliggjøre dagens rettigheter i lovverket. Elever som har behov for ASK er sikret rett til innlæring og bruk av ASK gjennom bestemmelsene om tilpasset opplæring og spesialundervisning. For å bidra til å sikre at elever som trenger ASK får oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven foreslår departementet at det sies eksplisitt i loven at elever som har behov for ASK har rett til å bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonshjelpemidler i opplæringen og at disse elevene også har rett til nødvendig opplæring i å bruke ASK. En slik bestemmelse skal ikke innebære nye rettigheter men er ment å synliggjøre det som allerede følger av dagens regelverk. Dette innebærer at skolen skal sørge for en best mulig tilpasning av opplæringen til den enkelte elevs evner og forutsetninger, jf. opplæringsloven § 1-3. Når eleven ikke får eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet vil eleven ha rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1. Brukere av ASK har behov for kommunikasjonsformer og kommunikasjonsmidler tilpasset den enkelte, og det er vesentlig at opplæringstilbudet avgjøres etter en individuell vurdering etter bestemmelsene om spesialundervisning når eleven har behov for en mer omfattende tilpasning enn den som kan gis innenfor den ordinære opplæringen. Departementet foreslår at det innføres tilsvarende bestemmelser for voksne som får opplæring spesielt organisert for voksne etter lovens kapittel 4A og for elever i private skoler godkjent etter privatskoleloven.

Innføring av en egen lovbestemmelse som gjelder om barn i førskolealder som har behov for ASK, vil bli vurdert i forbindelse med flytting av retten til spesialpedagogisk hjelp for førskolebarn fra opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven, se Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* avsnitt 4.2.2.

Departementets forslag

Departementet foreslår at det innføres ny § 2-16 i opplæringsloven om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon. Videre foreslår departementet at tilsvarende bestemmelse innføres i § 3-13 for elever i videregående opplæring, i ny § 4A-13 for voksne samt at det inntas en ny § 3-14 i privatskoleloven. Innføring av nye bestemmelser innebærer ingen endring av gjeldende rett.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget er en presisering av gjeldende rett og innebærer ikke at det innføres nye rettigheter. Forslaget vil derfor ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslag til lovtekst

Departementet foreslår at ny § 2-16 i opplæringsloven skal lyde:

§ 2-16 Opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Elevar som heilt eller delvis manglar funksjonell tale og som har behov for alternativ og supplerande kommunikasjon, skal få nytte eigna kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmiddel i opplæringa.

Når ein elev ikkje har eller kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet har eleven rett spesialundervisning etter reglane i kapittel 5. Dette inkluderer nødvendig opplæring i bruk av alternativ og supplerande kommunikasjon.

Departementet foreslår at ny § 3-13 i opplæringsloven skal lyde:

§ 3-13 Opplæring av elever, lærlingar og lære kandidatlar med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Elevar, lærlingar og lære kandidatlar som heilt eller delvis manglar funksjonell tale og som har behov for alternativ og supplerande kommunikasjon, skal få nytte eigna kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmiddel i opplæringa.

Når ein elev eller lære kandidat ikkje har eller kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet har eleven eller lære kandidaten rett spesialundervisning etter reglane i kapittel 5. Dette inkluderer nødvendig opplæring i bruk av alternativ og supplerande kommunikasjon.

Departementet foreslår at ny § 4A-13 i opplæringsloven skal lyde:

§ 4A-13 Opplæring av voksne med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Vaksne som heilt eller delvis manglar funksjonell tale og som har behov for alternativ og supplerande kommunikasjon, skal få nytte eigna kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmiddel i opplæringa.

Vaksne som ikkje har eller kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet har rett spesialundervisning etter reglane i § 4a-2. Dette inkluderer nødvendig opplæring i bruk av alternativ og supplerande kommunikasjon.

Departementet foreslår at ny § 3-14 i privatskoleloven skal lyde:

§ 3-14 Opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK. Elevar som heilt eller delvis manglar funksjonell tale og som har behov for alternativ og supplerande kommunikasjon, skal få nytte eigna kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmiddel i opplæringa.

Når ein elev ikkje har eller kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet har eleven rett spesialundervisning etter reglane i § 3-6. Dette inkluderer nødvendig opplæring i bruk av alternativ og supplerande kommunikasjon.

Merknader til lovforslagene

Merknader til ny § 2-16 i opplæringsloven

Paragrafen presiserer det som allerede følger av § 1-3 om tilpasset opplæring og § 5-1 om spesialundervisning.

Første ledd fastslår at skolen må legge til rette for at elever som har behov for ASK kan bruke de kommunikasjonsformer og de kommunikasjonsmidler som eleven har behov for som støtte til eller erstatning for talen og som er nødvendige for elevens kommunikative og språklige utvikling. Eksempler på kommunikasjonsformer er bruk av håndtegn, fotografi,

grafiske symboler, konkrete, handlinger, væremåter og kroppslige uttrykk. Eksempler på kommunikasjonshjelpemidler er kommunikasjonsbøker, tematavler og talemaskiner. *Andre ledd første punktum* henviser til reglene om spesialundervisning. Disse reglene gjelder alle elever, også elever som har behov for ASK. Reglene om spesialundervisning kommer til anvendelse når det er behov for en mer omfattende tilpasning enn den som kan gis innenfor den ordinære opplæringen. Rettigheten trer inn i det øyeblikket skolen ikke klarer å tilpasse den ordinære opplæringen slik at eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. *Andre punktum* innebærer at elever med behov for ASK har rett til opplæring i bruk av ASK når slik opplæring er nødvendig for at eleven skal være i stand til å gjøre seg nytte av retten og plikten til grunnskoleopplæring. Opplæring i bruk av ASK vil i utgangspunktet være omfattet av reglene om spesialundervisning fordi slik opplæring skiller seg fra det behovet for opplæring de fleste elever har. At opplæringen skal være nødvendig innebærer at antall timer til spesialundervisning skal fastsettes ut fra den enkeltes behov og på bakgrunn av sakkyndig vurdering etter § 5-3.

Merknader til ny § 3-13 i opplæringsloven

Paragrafen presiserer det som allerede følger av § 1-3 om tilpasset opplæring og § 5-1 om spesialundervisning.

Paragrafen gjelder elever, lærlinger og lære kandidater i videregående opplæring og tilsvarende forslag til ny § 2-16 som gjelder elever i grunnskolen. Se merknadene til § 2-16. Lærlinger har ikke rett til spesialundervisning og er derfor ikke nevnt i paragrafens andre ledd.

Merknader til ny § 4A--13 i opplæringsloven

Paragrafen presiserer det som allerede følger av § 4A-1 og første ledd tredje punktum og § 4A-2. Paragrafen gjelder personer som har rett til opplæring spesielt organisert for voksne etter lovens kapittel 4A. Paragrafen tilsvarende forslag til nye §§ 2-16 og 3-13 som gjelder elever i henholdsvis grunnskole og videregående opplæring. Se merknadene til disse bestemmelsene. Deltagere i videregående opplæring spesielt organisert for voksne har ikke rett til spesialundervisning, og er derfor ikke omfattet av paragrafens andre ledd.

Merknader til ny § 3-14 i privatskoleloven

Paragrafen presiserer det som allerede følger av § 3-4a første ledd om tilpasset opplæring og § 3-6 om spesialundervisning. Paragrafen tilsvarende forslag til nye §§ 2-16 og 3-13 i opplæringsloven. Se merknadene til §§ 2-16 og 3-13.

Rådmannens vurdering/forslag til uttalelse:

Kristiansand kommune gir sin tilslutning til forslag om ny § 2-16 i opplæringsloven, § 3-13 i opplæringsloven, § 4a-13 i opplæringsloven og § 3-14 i privatskoleloven for bedre ivaretagelse av retten til alternativ og supplerende kommunikasjon i opplæringen. Dette som tydeliggjøring av det som følger av § 1-3 om tilpasset opplæring og § 5-1 om spesialundervisning i opplæringsloven.



Dato: 28.11.2011
Saksnr.: 201003885-8
Arkivkode E: 202 A10
Saksbehandler: Kjetil Solvang

Saksgang

Oppvekststyret
Formannskapet

Møtedato

13.12.2011
11.01.2012

Høring om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

Sammendrag:

Kunnskapsdepartementet ha sendt ut høringsnotat om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager med høringsfrist 1. februar 2012.

Departementet foreslår at barnehageloven endres ved å legge til en § 14 a om krav til bruk offentlige tilskudd og foreldrebetaling, ny § 16 a om økonomiske reaksjonsmidler samt endringer i § 16 om tilsyn. I tillegg legges det til en ny økonomiforskrift til barnehageloven og det gjøres endringer i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd. Nytt regelverk vil etter planen tre i kraft 1. januar 2013.

Forslagene virker nødvendige for å sikre at kommunene kan følge opp bruken av offentlige midler på en hensiktsmessig måte. Kristiansand kommune kommer med noen innspill blant annet i forhold til at Departementet gjerne kunne kommet med en veiledende grense for hva som menes med et rimelig årsresultat.

Forslag til vedtak:

Kristiansand kommune gir sin tilslutning til forslaget om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager slik det fremgår av kommunens merknader til Kunnskapsdepartementets høringsnotat.

Tor Sommerseth
Rådmann

Arild Rekve
Oppvekstdirektør

Trykte vedlegg:

1. Høringsnotat om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager
2. Vedlegg 1: Årsregnskap for ikke-kommunale barnehager 20XX
3. Vedlegg 2: Revisors beretning til Årsregnskapet for barnehage X

Utrykte vedlegg: Ingen

Bakgrunn for saken :

Kunnskapsdepartementet har sendt ut høringsnotat om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager med høringsfrist 1. februar 2012 med virkningstidspunkt 1. januar 2013.

Et betydelig mer omfattende forslag for regulering av bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling var på høring sommeren 2010. Forslaget ble trukket tilbake etter store protester fra ikke-kommunale barnehager og stort mediaoppmerksomhet i forhold til utbytteregelele i forslaget.

Departementet foreslår nå et nytt regelverk der det settes krav til at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode (Barnehageloven § 14 a). Dette vil innebære at barnehagene kun kan belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen, samt nye regler om transaksjoner med eier eller eier nærstående. I tillegg kan barnehagene ikke ha vestlig lavere personalkostnader per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.

I tillegg foreslår Kunnskapsdepartementet endring i barnehagelovens § 16 ved at det legges til et punkt a som gjør at det i stedet for eller i tillegg til tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten, kan kommunen anvende økonomiske reaksjonsmidler overfor ikke-kommunale barnehager som ikke overholder kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

For at kommunene skal kunne ha mulighet til å kontrollere at de nye lovbestemmelsene overholdes har Kunnskapsdepartementet en ny økonomiforskrift til barnehageloven og endringer i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd. Av den grunn har de utarbeidet et mer omfattende årsregnskapsskjema for ikke-kommunale barnehager. De nye punktene går på administrasjonskostnader og felleskostnader der regnskapsposter med felleskostnader skal spesifiseres med kriterium og nøkkel for kostnadsfordeling. I tillegg skal det spesifiseres transaksjoner med eiers nærstående.

Kristiansand kommune støtter generelt opp om forslagene i høringsnotatet, men har noen innspill eller formeninger om mulige endringer. Det viktigste innspillet at Kristiansand kommune mener at det bør være en veiledende grense for overskudd og utbytte i de ikke-kommunale barnehagene. Grensen kan settes i forhold til prosent av omsetningen eller mottatte offentlige midler. Dette for å forenkle kommunenes arbeid og for at reglene skal bli lettere å forholde seg til for de ikke-kommunale barnehagene.

Det kunne også være hensiktsmessig om kommunene fikk mulighet til å innhente regnskapet til eventuelle morselskap, der barnehager er organisert slik. Eventuelt også med oversikt over lønnsutbetalingene i selskapet.

I tillegg mener vi at kun familiebarnehager med godkjenning for maksimalt 5 barn og åpne barnehager burde være unntatt revisjonsplikt i henhold til § 3. Kristiansand kommune har over 40 familiebarnehager og kunne dermed følt seg tryggere på kvaliteten i årsregnskapene.

Sammenfatning av høringsnotatet

(Det er videreført samme kapitelnummerering som i Høringsnotatet)

2. Bakgrunn for forslaget:

Dagens barnehage er både et velferdstilbud, et frivillig første steg i barns utdanningsløp og en samfunnsinstitusjon som har stor betydning for barn, foreldre, lokalsamfunn, arbeidsliv og samfunnsutvikling.

I 2010 gikk vel 89 pst. av alle barn i alderen 1-5 år i barnehage. Barnehagesektoren hadde om lag 87 400 ansatte, 277 000 barn og omsatte for i underkant av 40 mrd. kroner årlig.

Ved utgangen av 2009 utgjorde foreldrebetalingen 19 pst. av de ikke-kommunale barnehagenes inntekter, offentlig tilskudd 77 pst. av inntektene og 4 pst. av inntektene kom fra andre kilder. Dette betyr at eierne er avhengig av offentlig tilskudd for å kunne drive barnehager.

2.2 Overgang til rammefinansiering

Kommunene har ansvaret for at barnehagelovgivningens krav til innhold og kvalitet oppfylles, og til å skaffe tilstrekkelig med barnehageplasser for å oppfylle retten til barnehageplass. Videre må kommunen oppfylle finansieringsplikten overfor ikke-kommunale barnehager som følger av nasjonale forskrifter. Kommunene har for øvrig selv ansvaret for nivået på barnehagebudsjettene.

Kommunen har i liten grad sanksjonsmuligheter overfor de ikke-kommunale barnehagene dersom kommunen mener at midlene ikke brukes i tråd med formål og regelverk. Samtidig er det ingen restriksjoner på hvor mye eierne i de ikke-kommunale barnehagene kan ta ut som utbytte fra driften. Tilsvarende problemstilling gjelder ved salg av tjenester til barnehagen fra eier eller eiers nærstående. Det stilles ingen krav i regelverket ved gjennomføring av interne transaksjoner, selv om dette kan brukes som en metode for skjulte uttak av verdier.

2.2 En sektor med stort mangfold

Historisk sett har privat barnehagedrift hatt basis i ideelle formål. Det er svært store variasjoner i organisering av barnehager i Norge. Totalt finnes det 19 ulike organisasjonsformer representert i barnehagesektoren. Det er imidlertid en tydelig dreining mot at aksjeselskapsformen er blitt en mer vanlig organisasjonsform, mens de øvrige organisasjonsformene gradvis blir mindre utbredt.

Valg av selskapsform kan ha betydning for mulighetene for kommunalt innsyn, og for å gjøre tilpasninger og dermed ta ut fortjeneste fra barnehagedriften. Departementet vil se nærmere på betydningen av ulike selskapsformer, og herunder vurdere om det er hensiktsmessig å stimulere til økt bruk av bestemte selskapsformer som sikrer transparens og at midlene blir i sektoren.

2.4 Fortjenestemuligheter innenfor dagens finansieringsordning

Fortjenestemuligheter avhenger i stor grad av om aktøren kan drive med lavere enhetskostnader enn grunnlaget for tilskuddsatsene tilsier, eller gjennom salg av varer og tjenester til barnehagen.

Utbytteutbetalinger har ikke et stort omfang i dag i forhold til størrelsen på barnehagesektoren, men er et problem i enkelte tilfeller. Det er indikasjoner på at det i enkelte tilfeller tas ut urettmessig høye verdier gjennom husleier og andre tjenester som utføres for barnehagen av eier eller nærstående til eier. Det foreligger ikke tallgrunnlag som viser hvor store verdier som urettmessig tas ut i interne transaksjoner, men departementet kan ikke se bort fra at dette kan forekomme i noe omfang.

Målet med lov- og forskriftsendringene som her foreslås, er å sikre at barnehagesektoren fortsatt vil bestå av seriøse aktører som vil bruke offentlige midler til drift av barnehager av høy kvalitet.

3.4 Kommunen som tilsynsmyndighet

Barnehageloven § 8 første ledd slår fast at kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Gjennom god veiledning er målet at barnehagene skal drives i overensstemmelse med lov og forskrift, og for øvrig sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud,

Etter § 16. I Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) s.111 heter det blant annet:

”Barnehagemyndigheten kan for eksempel kreve relevante opplysninger om barnas alder og oppholdstid og de ansattes antall og utdanning. Kommunen har rett til innsyn i de dokumenter som anses påkrevd, herunder de økonomiske opplysninger etter forskrift om likeverdig behandling. Eksempler på dette kan være innsyn i barnehagens resultat- og balanseregnskap og budsjett- og aktivitetsplaner.”

Gjennomgangen av dagens regelverk om tilsyn, innsyn og kontroll, viser at det er behov for en mer detaljert og samlet regulering for å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. På samme måte som de ikke-kommunale barnehagene er garantert finansiering av virksomheten på linje med de kommunale barnehagene gjennom lov og forskrift om likeverdig behandling, må kommunene sikres tilsvarende mulighet til å kunne følge opp at denne finansieringen blir benyttet til fordel for barna i barnehagene.

Barnehageloven inneholder i dag hjemler for kommunens tilsyn med ikke-kommunale barnehager. Reglene er imidlertid utformet med sikte på tilsyn med barnehagenes kvalitet i en sektor med øremerkede statstilskudd, og ikke for å tilrettelegge for et effektiv økonomisk tilsyn i en ramrefinansiert barnehagesektor.

5. OFFENTLIG TILSKUDD OG FORELDREBETALING SKAL KOMME BARN TIL GODE

5.1 Gjeldende rett

Barnehageloven §§ 14 og 15 regulerer kommunenes plikt til å yte tilskudd til ikke-kommunale barnehager og gir hjemmel for maksimalsatser for foreldrebetaling. Tilskudd skal gå til ”ordinær drift”. Ikke-kommunale barnehagene er underlagt samme lover og forskrifter som gjelder for kommunale barnehager. Lovpålagte plikter og vilkår som er satt ved godkjenning av barnehagen legger premisser for bruken av midlene. Dagens regelverk for barnehagesektoren inneholder ingen nærmere rettslige krav til ikke-kommunale barnehager knyttet til bruken av offentlige midler.

5.2 Departementets vurderinger og forslag

5.2.1 Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode

Barnehageloven inneholder per i dag ingen bestemmelse som på en klar og utvetydig måte sikrer at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt til formålet. Etter departementets vurdering er det viktig å utvikle regelverket på dette området for fortsatt å sikre høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager, uavhengig av eierform.

Departementet foreslår derfor at prinsippet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode lovfestes i ny § 14 a i barnehageloven.

Dette vil balansere de ikke-kommunale barnehagenes rett til finansiering, og er samtidig i tråd med annet tilskuddsregelverk på departementets område.

I finansieringssystemet er det lagt til grunn at eier skal ha mulighet til å få rimelig vederlag for den arbeids- og kapitalinnsatsen eier selv yter til barnehagen. Dette betyr at barnehagen har

mulighet til å dekke lønnskostnader og kapitalkostnader over virksomhetens regnskap, eller disponere et overskudd, for eksempel gjennom uttak av utbytte.

Departementet foreslår derfor at det i § 14 a første ledd presiseres at bestemmelsen om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode, ikke hindrer at barnehagen kan ha et rimelig årsresultat. Dersom barnehagen oppfyller vilkårene i forslagets § 14 a første ledd bokstav a) til c), anses årsresultatet som rimelig.

Blant annet som følge av at dagens barnehagesektor er preget av ulike selskapsformer, hvor kravene til regnskapsrapportering er svært ulike, har departementet kommet til at det ikke er hensiktsmessig å regulere uttak av verdier fra sektoren gjennom maksimalt tillatt årlig uttak av utbytte/fortjeneste. Dette skyldes også at flere av selskapsformene ikke opererer med et kapitalregnskap som gjør det mulig å beregne en årlig avkastning av kapitalen som eventuelt skal utbetales som utbytte.

Departementet foreslår i stedet en ny bestemmelse, § 14 a, som begrenser muligheten til å generere urimelig overskudd. Departementet ønsker en barnehagesektor hvor private aktører skal ha rimelige og forutsigbare driftsvilkår for å kunne drive barnehager av god kvalitet.

Vilkårene i § 14 a første ledd bokstav a til c omtales nærmere nedenfor.

Departementet foreslår en ny økonomiforskrift med hjemmel i barnehageloven § 14 a fjerde ledd.

5.2.2 Offentlige tilskudd og foreldrebetaling bør behandles på samme måte

Departementet foreslår at bestemmelsene i barnehageloven om bruk av offentlig tilskudd også skal gjelde foreldrebetalingen. Dette er i tråd med andre tilskuddsordninger på Kunnskapsdepartementets område.

5.2.3 Transaksjoner må være knyttet til godkjent drift

Alle transaksjoner som kostnadsføres i barnehagens resultatregnskap, må være knyttet til den barnehagedrift kommunen har godkjent etter barnehageloven. På tilsvarende måte som kommunen yter tilskudd til ordinær drift etter forskrift om likeverdig behandling § 3, skal kostnadene som føres opp i regnskapet synliggjøre kostnader til *ordinær* drift.

Bestemmelsen om at transaksjoner skal være knyttet til godkjent drift etter barnehageloven, innebærer at kostnader relatert til andre aktiviteter enn det som faller innenfor den godkjente driften av barnehagen ikke kan kostnadsføres i barnehagens regnskap. Eksempler på dette kan være barnehagevirksomheter som tilbyr handledtjenester for foreldre, og barnehageeiere som driver kursvirksomhet i konkurranse med andre kommersielle aktører.

Barnehageloven og tilhørende forskrifter inneholder ikke forbud mot at barnehageeier driver annen type virksomhet enn tilskuddsberettiget barnehagedrift, verken innenfor barnehageforetaket eller gjennom andre foretak. Det vil derfor være en risiko for at offentlige tilskudd som er tiltenkt barna i barnehagen benyttes til å subsidiere annen type virksomhet. Denne formen for krysssubsidierting vil kunne muliggjøre ekstraordinær fortjeneste fra offentlige tilskudd. Departementet foreslår derfor krav om segmentregnskap (delregnskap) for den delen av virksomheten som er godkjent barnehagedrift, for å sikre en oversikt over inntekter og kostnader i den tilskuddsberettigede virksomheten.

Kravene til regnskap og dokumentasjon i forslag til ny økonomiforskrift §§ 3 og 5 skal sikre at det kan etterprøves at tilskuddsmottaker har brukt tilskudd og foreldrebetaling til godkjent barnehagedrift, jf. pkt. 6.2.

5.2.4 Prising av transaksjoner med eier eller eiers nærstående

Departementet mener at tilsyn med kjøp av tjenester fra eier eller eiers nærstående vil være en viktig del av kommunenes kontrollhandlinger ved håndheving av bestemmelsene om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Det finnes barnehageeiere som legger deler av

virksomheten tilknyttet barnehagen i andre rettssubjekter enn det rettssubjektet som får offentlig tilskudd etter barnehageloven. Når barnehageeier kjøper varer og tjenester av seg selv eller nærstående, vil det være risiko for at det fastsettes priser og kontraktsvilkår som ikke anses som markedsmessige. Vurderingstemaet er om prisen ville vært på samme nivå dersom transaksjonen hadde blitt gjennomført mellom uavhengige parter. Departementet foreslår å lovfeste at vederlag i transaksjoner med nærstående ikke kan overstige alminnelige forretningsmessige vilkår og prinsipper for prisfastsettelse mellom uavhengige parter, jf. forslag til ny § 14 a første ledd bokstav b) og §§ 3 og 4 i økonomiforskriften. Forslaget innebærer ikke begrensninger i adgangen til slike transaksjoner, men det stilles krav om å dokumentere at transaksjonen ikke innebærer overkompensasjon for ytelsen barnehagen kjøper. Bestemmelsen er også ment å ramme blant annet lån til eier eller eiers nærstående som inngås på vilkår som er gunstigere enn markedsvilkår.

Departementet foreslår at *barnehageeier* får plikt til å dokumentere at alle kostnadsførte transaksjoner med eier eller eiers nærstående er prissatt som om de hadde funnet sted etter forhandlinger mellom to likeverdige, uavhengige parter, jf. forslag til ny økonomiforskrift § 3 fjerde ledd. Markedspris eller "arm lengdes avstand" er andre uttrykk for prisfastsettelse mellom uavhengige parter

Når det gjelder husleie betalt til nærstående, vil det i mange tilfeller ikke finnes et eget marked for lokaler direkte tilpasset barnehageformål, og eier kan velge å ta ut en ekstrafortjeneste gjennom husleie som overstiger selvkost. I slike tilfeller er det ofte naturlig å ta utgangspunkt i utleiers selvkost, med et påslag som tilsvarer vanlig fortjeneste i utleiemarkedet på stedet. Her kan barnehageeier også se hen til hva som er ansett som gjennomsnittlig husleie for næringsbygg i kommunen. Samme vurdering må gjøres i forbindelse med lønnsfastsettelse/styregodtgjørelse til eier av barnehagen eller eiers nærstående. Lønns/styregodtgjørelsen kan ikke settes høyere enn hva som ville vært avtalt dersom personene skulle vært ansatt på alminnelige vilkår, og uten forbindelse med eier.

Konsernbidrag fra barnehageselskap vil representere en bruk av midler som ikke er i samsvar med formålet om at tilskuddet skal komme barna til gode. Reguleringen i forslaget til § 14 a i barnehageloven vil derfor sette grenser for hvor høye konsernbidrag en barnehagevirksomhet kan gi. Departementet legger til grunn at i relasjon til regelverket om bruk av tilskudd og foreldrebetaling, må konsernbidrag vurderes på samme måten som utbytte. Selskaper som driver barnehage, vil derfor kunne betale konsernbidrag når dette ikke er større enn mulig utbytte innenfor reguleringen i § 14 a første ledd, som tillater at barnehagen kan ha et rimelig årsresultat.

5.2.5 Interessefellesskap – nærstående parter

Departementet foreslår en bestemmelse i barnehageloven § 14 a andre ledd som konkretiserer at som eier eller eiers nærstående skal regnes personer og foretak som definert i aksjeloven § 1-3 til § 1-5 og stiftelsesloven § 5. Dette skal gjelde uavhengig av hvordan barnehagen er organisert.

I de fleste saker vil det ikke være vanskelig å avgjøre om interessefellesskapet mellom aktørene tilsier at det må stilles særlige krav til dokumentasjon av at resultatet av forhandlingene har resultert i priser og vilkår for øvrig som om interessefellesskapet ikke hadde vært til stede.

5.2.6 Personalkostnader

I § 14 a første ledd bokstav c) foreslår departementet en ny bestemmelse som stadfester at barnehagen ikke har et rimelig årsresultat dersom den har vesentlige lavere personalkostnader per heltidsplass enn tilsvarende kommunale barnehage. Med rimelig årsresultat siktes det i dette forslaget til virksomheter med positivt årsresultat eller overskudd. Denne bestemmelsen er utformet etter samme prinsipper som avkortingsregelen i dagens forskrift om likeverdig behandling. Gjeldende avkortingsregel i § 6 i forskrift om likeverdig behandling foreslås opphevet.

Forslaget er således en forsterkning av tidligere regelverk på feltet og i tråd med signaler gitt i Rundskriv F-14 2010 om forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager. I rundskrivet står det følgende:

- "Et rimelig og relevant vilkår [stilt fra kommunen overfor ikke-kommunale barnehager] vil [...] være krav om tilsvarende lønns- og arbeidsforhold som i kommunens egne barnehager."

Departementet foreslår at kommunen skal foreta en konkret helhetsvurdering i hver enkelt sak når det gjelder å fastslå om barnehagen har vesentlige lavere personalkostnader enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager. I denne vurderingen er det en rekke faktorer som kommunen bør ta hensyn til.

5.2.7 Dokumentasjon og forskriftshjemmel

I forslaget til ny § 14 a tredje ledd foreslår departementet at barnehageeier til enhver tid skal kunne dokumentere at kostnader ført i barnehagens regnskap er i tråd med formålet i § 14 a første ledd.

Departementet foreslår en ny forskriftshjemmel i § 14 a fjerde ledd hvor Kongen kan gi utfyllende forskrift om krav til regnskap, revisjon, rapportering, 23 dokumentasjon og opplysningsplikt (kortform: økonomiforskriften til barnehageloven) i forbindelse med de her foreslåtte lovendringene.

6. ØKONOMISK KONTROLL – BEHOV FOR REGNSKAPSINFORMASJON, REVISJON OG DOKUMENTASJON

Regnskapet tjener flere formål i myndighetenes forvaltning av barnehagene. Årsregnskapet som barnehagene innrapporterer, vil være den informasjonen som rutinemessig er grunnlag for kommunens kontroll med bruken av tilskuddet. I tillegg kan kommunen ved behov be om innsyn i regnskapsbilag og annen dokumentasjon. Videre kan regnskapsrapporter sammenstilles og brukes til statistikk og analyseformål.

Departementets vurdering er at det både for kommunene og barnehagene er enklere å håndtere regnskapskrav som er eksplisitt fastsatt i lov og forskrift fremfor at de følger indirekte av kravene til rapportering.

6.2.3 Barnehageeiers ansvar

Forslagets § 14 a angir prinsippet om at barnehageeier plikter å kunne dokumentere at foreldrebetaling og offentlige tilskudd anvendes til det beste for barna i barnehagen, jf. § 14 a tredje ledd, og forslaget til økonomiforskriften § 4 jf. § 3.

Samlet innebærer disse forpliktelsene at:

- 1) Barnehageeier skal rapportere årlig til kommunen i form av å forelegge årsregnskap til barnehagemyndigheten.
- 2) Barnehageeier plikter å oppbevare bakgrunnsdokumentasjonen for transaksjonene barnehagen gjennomfører.

Departementet foreslår at barnehageeier skal oppbevare bakgrunnsinformasjon etter de samme frister som angis i regnskapsloven.

Det fremgår videre av § 16 at det er kommunen som kan kontrollere disse opplysningene gjennom tilsyn.

6.2.4 Krav til regnskapsrapportering

Med hjemmel i forslaget til ny § 14 a i barnehageloven, forslår departementet at kravene til regnskap fastsettes i § 3 i forslaget til nye økonomiforskrift.

Departementet foreslår regler som fastslår at det skal utarbeides segmentregnskap (delregnskap) som viser inntekter og kostnader for driften av barnehagen som er godkjent etter barnehageloven, mens eventuell annen virksomhet holdes utenfor. Dette innebærer at foretak som driver både barnehage og annen aktivitet, i tillegg til virksomhetsregnskapet, må utarbeide et eget resultatregnskap for barnehagevirksomheten. Det stilles ikke krav til separat balanse for barnehagedelen av virksomheten.

Restriksjoner på transaksjoner med nærstående er en viktig del av forslaget, jf. kapittel 5.2.4. Derfor er det behov for spesielle dokumentasjonskrav på dette området, i tillegg til de generelle dokumentasjonskravene etter bokføringsloven. Kravet omfatter blant annet plikt til å kunne dokumentere at transaksjoner mellom nærstående baserer seg på forretningsmessige vilkår, herunder skriftlig dokumentasjon på leiekontrakter, bilag som viser fakturerte timer og timepris for regnskapstjenester. Dokumentasjonskravene vil også gjelde fastsettelse av lønn til eier som arbeider i barnehagen. Videre dekker dokumentasjonskravet en plikt til å kunne dokumentere at kostnader til lønn, styrehonorar eller annen arbeidsgodtgjørelse til eier eller nærstående står i rimelig forhold til arbeidsinnsatsen som er ytt. Dokumentasjonskravet understreker plikten til å vurdere grunnlaget for prisfastsettelsen ved transaksjoner mellom nærstående, og sikre at slike vurderinger gjøres skriftlig, slik at de kan etterprøves.

Økonomiforskriften § 3 femte ledd andre punktum omhandler tilfellene der en gruppering driver flere barnehager enten innenfor samme foretak eller gjennom flere foretak innenfor samme konsern. Administrasjons- og felleskostnader for barnehager som inngår i samme foretak eller samme foretaksgruppe (konsern), kan ikke belastes barnehagens regnskap utover det som må anses som barnehagens andel av slike kostnader. Dette innebærer at tilskuddene skal komme barna i den enkelte barnehage til gode, og ikke skal brukes til å subsidiere annen barnehagedrift. Eksempelvis vil et selskap som driver barnehage i mange kommuner, ikke ha anledning til å omfordele fra barnehager i kommuner med høye tilskuddssatser til barnehager med lave tilskudd.

6.2.6 Nærmere om revisorattestasjon

Departementet mener at gjeldende revisjonsordning omtalt i kapittel 6.1.2, der det ikke stilles krav om fagutdannet revisor, har begrenset verdi. Kravet om at den som attesterer regnskapet skal være regnskapskyndig er ikke nærmere definert, og det vil variere hvor høy regnskapskompetansen er. Mangel på kvalifikasjonskrav gjør videre at det ikke er kontroll med om revisor følger en tilfredsstillende metodikk i arbeidet. Skal revisjonen fylle den kvalitetssikringsfunksjonen som trengs, er det etter departementets vurdering nødvendig å stille krav om registrert eller statsautorisert revisor.

Departementet er kommet til at kravet om revisjon av utdannet revisor vil være uforholdsmessig krevende for de minste tilskuddsmottakerne sammenlignet med hva man oppnår. Departementet foreslår derfor at for barnehageeiere som sammen med nærstående samlet har færre enn 20 barn i ordinær barnehage, eller samlet har færre enn 10 barn i familiebarnehage, eller kun en åpen barnehage, unntas fra revisorkravet, jf. økonomiforskriften § 5 tredje og fjerde punktum. Barnehageeier kan i stedet velge en uavhengig regnskapskyndig til å attestere regnskapet. De øvrige bestemmelsene i økonomiforskriften må følges også av de minste barnehagene.

Utkast til skjema for årsregnskapsrapportering er vedlagt dette høringsnotatet. Under punktet supplerende opplysninger fra barnehagen legger departementet opp til noen utvidelser av rapporteringskravene. Departementet ber om synspunkter på de utvidede kravene. Hele regnskapsskjemaet vedlegges, slik at de nye kravene vises i sammenheng med den samlede regnskapsrapporteringen.

ØKONOMISK TILSYN OG REAKSJONSMIDLER

7.1.2 Departementets vurderinger og forslag

Hovedformålet med departementets forslag er å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode

Det vil være kommunenes oppgave å føre tilsyn med at de foreslåtte kravene blir overholdt. Barnehagelovens tilsynsbestemmelser er i utgangspunktet utformet med tanke på barnehagelovens øvrige bestemmelser, som for eksempel bemanningsbestemmelsene, pedagogiske krav og krav til lokaler. Dagens regelverk er ikke i tilstrekkelig grad tilpasset kommunens behov for å foreta økonomisk tilsyn med bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Departementet mener at det økonomiske tilsynet i sterkest mulig grad bør bygge på den eksisterende tilsynsbestemmelsen i barnehagelovens § 16. Departementet foreslår derfor å bygge ut den eksisterende bestemmelsen.

7.2 Økonomiske reaksjonsmidler

7.2.1 Gjeldende rett

I de tilfeller hvor kommunen finner at det foreligger ulovlige eller uforsvarlige forhold, kan kommunen fatte vedtak om midlertidig eller varig stenging av barnehagen jf. § 16 tredje punktum. Før det fattes vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging, skal kommunen gi pålegg om retting av det ulovlige eller uforsvarlige forholdet, i den grad retting er mulig. At pålegg om stenging kun skal fattes som en ytterste konsekvens, understreker at dette er en alvorlig reaksjon på brudd med kravene som stilles, og et lite differensierende virkemiddel.

Bestemmelsen har vist seg å være vanskelig å praktisere. Dette skyldes blant annet at det har vært uklarheter i hvordan de ulike elementene skal beregnes.

7.2.2 Departementets vurderinger og forslag

Forslaget til ny § 16 a etablerer ett sett med økonomiske reaksjonsmidler som kommunene kan benytte ved håndhevingen av kravene i ny § 14 a og tilhørende forskrift. Hjemler for reaksjoner ved brudd på regelverket er en viktig del av kommunens tilsynsarbeid. Klare reaksjonsmuligheter kan virke som et preventivt virkemiddel, og kan bidra til å begrense omfanget av misbruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Departementet legger til grunn at reaksjonsbestemmelsene vil ha størst virkning gjennom den trusselen om reaksjon som de etablerer, og at antallet saker der bestemmelsene benyttes, vil være relativt lite sammenlignet med det samlede antall tilskuddsmottakere.

Departementet foreslår tre typer økonomiske reaksjonsmidler. Disse er uttømmende oppregnet i forslaget § 16 a:

1. Hel eller delvis tilbakeholdelse av fremtidige tilskuddsterminer
2. Hel eller delvis reduksjon i fremtidige tilskuddsterminer
3. Tilbakebetaling av hele eller deler av tidligere gitt tilskudd

10. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Departementet mener at klarere hjemler for innsyn og kontroll, herunder et tydeligere regelverk for dokumentasjon, inkl. revisorattestasjon, vil gjøre kommunenes arbeid med oppfølging av ikke-kommunale barnehager enklere. For mange kommuner vil nåværende system medføre betydelig ressursbruk for å sikre at de får inn grunnleggende dokumentasjon om barnehagens økonomiske virksomhet.

Departementet har fått utarbeidet en revisorberetning spesielt tilpasset revisjon av barnehager i henhold til den foreslåtte økonomiforskriften. Hvis revisor ikke har noe å bemerke, og barnehagen ikke har foretatt transaksjoner med eier eller eiers nærstående, kan kommunen ta hensyn til dette i sin vurdering av om det er behov for å foreta særskilte kontrollhandlinger. Har barnehagen foretatt transaksjoner med eier eller eiers nærstående, bør kommunen vurdere å kontrollere dette, i lys av omfang og relevans på transaksjonene.

Det nye finansieringssystemet som ble innført 1. januar 2011 innebar en forenkling av det administrative arbeidet for kommunene. Departementet er av den oppfatning at det samlede opplegget for finansiering av ikke-kommunale barnehager inkludert systemet for kontroll og tilsyn som foreslås nå, totalt sett ikke medfører høyere administrative kostnader for kommunene enn det systemet som eksisterte før overgangen til rammefinansiering i 2011. Det foreslås derfor ikke særskilt kompensasjon for nye muligheter for kommunene til å kontrollere at tilskudd fra kommunene til ikke-kommunale barnehager blir brukt til formålet.

10.2 Ikke-kommunale barnehager

Det forventes og legges til grunn at samtlige ikke-kommunale barnehager har en alminnelig grunnleggende økonomistyring som gjør dem i stand til å fremskaffe informasjon om inntekter og kostnader fra barnehagedriften.

En stor del av virksomhetene med over 5 mill. kr. i inntekter vil allerede være revisjonspliktige, og en del av disse vil også være pliktige til å dokumentere at transaksjoner med nærstående har skjedd på armlengdes avstand. Videre er stiftelser revisjonspliktige uavhengig av størrelsen på inntektene. For virksomhetene som ikke har revisjonsplikt, vil en såkalt forenklet revisorkontroll innebære en ekstra kostnad. Departementet antar at ekstrakostnaden vil variere mellom 5 000 – 15 000 kr. for en barnehage med tre avdelinger, avhengig av om de har revisjonsplikt fra før eller ikke.

Etter departementets vurdering vil slike kostnader være av mindre betydning for barnehagenes økonomi. I det nye finansieringssystemet fra 1. januar 2011 blir alle barnehager kompensert for administrasjonskostnader på samme nivå som kommunens kostnader til administrasjon av egne barnehager, og denne typen utgifter må kunne forventes av tilskuddsmottakere av offentlige midler.

Departementet foreslår at barnehageeiere som sammen med nærstående kontrollerer ordinære barnehager med til sammen færre enn 20 barn, familiebarnehager med til sammen færre enn 10 barn eller sammen med nærstående eier en åpen barnehage unntas fra revisjonsplikten.

10.3 Fylkesmennene

Fylkesmennene vil, på samme måte som de er klageinstans for vedtak om midlertidig eller varig stenging jf. dagens § 16, bli klageinstans for vedtak om tilbakeholdelse, trekk i tilskudd og tilbakebetalingskrav, jf. forslagets § 16 fjerde

FORSLAG TIL LOVBESTEMMELSER

I lov om 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager foreslås det følgende endringer:

Ny § 14 a:

§ 14 a. Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

Offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Dette hindrer ikke at barnehagen kan ha et rimelig årsresultat. Dette innebærer at følgende vilkår må være oppfylt:

a) Barnehagen kan bare belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen, og

b) barnehagen kan ikke belastes kostnader til blant annet arbeidsgodtgjørelse, kjøp av varer og tjenester, eller foreta øvrige transaksjoner fra eier eller eiers nærstående, på vilkår eller med beløp som overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, og

c) barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.

Som eier eller eiers nærstående skal regnes personer og foretak som definert i aksjeloven § 1-3 til § 1-5 og stiftelsesloven § 5, uavhengig av barnehagens organisering.

Barnehageeier skal kunne dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling er brukt i samsvar med formålet i første ledd.

Kongen kan gi utfyllende forskrift om krav til regnskap, revisjon, og rapportering, krav til barnehagens dokumentasjon av bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, og den ikke-kommunale barnehagens opplysningsplikt.

I § 16 foreslås endringer og tillegg med kursiv:

§ 16. Tilsyn

Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov.

Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering.

I stedet for eller i tillegg til tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten, kan kommunen anvende økonomiske reaksjonsmidler overfor ikke-kommunale barnehager dersom krav i § 14 a eller forskrift gitt med hjemmel i § 14 a fjerde ledd ikke er overholdt.

Vedtak om retting og stenging og vedtak om anvendelse av økonomiske reaksjonsmidler kan påklages til fylkesmannen.

Ny § 16 a:

§ 16 a. Kommunens adgang til å anvende økonomiske reaksjonsmidler overfor ikke-kommunale barnehager

Kommunen kan holde tilbake tilskudd til ikke-kommunale barnehager, eller redusere tilskudd i kommende terminer, dersom krav i § 14 a eller krav i forskrift med hjemmel i § 14 a fjerde ledd, ikke er oppfylt.

Kommunen kan kreve tilbakebetalt tilskudd dersom tilskuddet er anvendt i strid med § 14 a. Kommunen kan kreve tilbakebetalt tilskudd dersom barnehagen ikke oppfyller kravene til dokumentasjon som fastsatt § 14 a tredje ledd eller forskrift med hjemmel i § 14 a fjerde ledd.

Tilbakehold av tilskudd, reduksjon i tilskudd eller tilbakebetaling av tilskudd etter første og andre ledd skal stå i forhold til regelbruddets art og økonomiske betydning.

FORSLAG TIL FORSKRIFTER

Ny forskrift om regnskap, revisjon, rapportering, dokumentasjon og opplysningsplikt for ikke-kommunale barnehager (Kortform: økonomiforskrift til barnehageloven)

Hjemlet i barnehageloven § 14 a fjerde ledd.

§ 1. Virkeområde

Denne forskriften gjelder godkjente ikke-kommunale barnehager som driver virksomhet etter barnehageloven og som mottar offentlig tilskudd til barnehagedriften, jf. barnehageloven § 14.

§ 2. Formål

Forskriften skal sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling brukes i samsvar med barnehageloven § 14 a, og tilrettelegge for kommunens tilsyn med bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling. Forskriften skal legge til rette for anvendelse av økonomiske reaksjonsmidler i samsvar med barnehageloven §§ 16 og 16 a.

§ 3. Krav til regnskap, bokføring og dokumentasjon av transaksjoner mv.

Barnehageeier skal utarbeide et resultatregnskap for hver enkelt barnehage godkjent etter barnehageloven. Regnskapet skal vise alle inntekter og kostnader som gjelder godkjent drift etter loven. Periodisering av inntekter og kostnader skal skje i samsvar med prinsippene i regnskapsloven § 4-1. Transaksjoner som ikke gjelder drift godkjent etter barnehageloven, skal i sin helhet holdes utenfor regnskapet.

Barnehagens regnskap kan ikke belastes kostnader ved transaksjoner med eier eller eiers nærstående på vilkår eller med beløp som overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Barnehagens regnskap skal dokumenteres i samsvar med bokføringslovens krav.

Bokførte opplysninger skal kunne dokumentere at barnehagens transaksjoner er i samsvar med kravene i barnehageloven § 14 a og denne forskrift.

Dersom barnehageforetaket driver annen virksomhet i tillegg til den som er godkjent etter barnehageloven, skal barnehagens regnskap kunne dokumentere at administrasjons- og felleskostnader mellom virksomhetene er fordelt forholdsmessig. Dersom barnehagen inngår i et foretak eller en foretaksgruppe (konsern) sammen med andre barnehager, skal regnskapet kunne dokumentere at administrasjons- og felleskostnader er fordelt forholdsmessig.

§ 4. Rapportering og opplysningsplikt

Barnehageeier skal hvert år innen en frist fastsatt av departementet innberette opplysninger til kommunen og departementet om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Opplysningene skal fremkomme i barnehagens resultatregnskap. Innberetningen skal skje på standardisert skjema fastsatt av departementet for sammenstilling av barnehagens inntekter og kostnader.

Kommunen kan til enhver tid kreve tilgang til opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig for å kunne gjennomføre tilsyn etter lovens bestemmelser.

§ 5. Revisjon

Barnehagens regnskap i henhold til § 3 skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor. Revisjonen skal gjennomføres i samsvar med revisorloven. Barnehageeiere som sammen med nærstående kontrollerer ordinære barnehager med til sammen færre enn 20 barn eller familiebarnehager med til sammen færre enn 10 barn, kan i stedet for revisor velge en uavhengig regnskapskyndig til å attestere regnskapet. Tilsvarende gjelder for eiere som sammen med nærstående kun har én åpen barnehage.

§ 6. Tilsidesettelse av opplysninger

Finner kommunen at det er gjort vesentlige feil i barnehagens resultatregnskap i henhold til kravene i denne forskrift § 3, kan kommunen sette barnehageeiers opplysninger til side.

§ 7. Klage til fylkesmannen

Barnehageeier kan påklage kommunens vedtak i henhold til denne forskrift til fylkesmannen.

§ 8. Ikraftsetting

Forskriften trer i kraft [1. januar 2013.]

Forslag til endringer i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager (forskrift av 29.oktober 2010 nr. 1379).

§ 6 foreslås opphevet i denne forskrift, men innholdet foreslås å inngå i ny barnehagelov § 14 a første ledd bokstav c.

§ 6. Reduksjon av kommunalt tilskudd

Foreslås opphevet.

Kristiansand kommunens uttalelse:

Etter Departementets opptrappingsplan vil de private barnehagene innen år 2015 ha krav på tilsvarende lik finansiering som de kommunale barnehagene. Dette på tross av at de kommunale barnehagene har høyere pensjonsutgifter. Dette medfører også et større behov for at midlene kommer barna i barnehagene til gode og at økte tilskudd ikke til slutt havner hos eier uansett om det er i form av utbytte eller i form av en økt egenkapital som til slutt uansett kan tilfalle eier ved salg av barnehage. Det må i denne sammenheng for ordens skyld nevnes at spesielt nyere private barnehager har større utgifter til bygg enn hva kommunene har og at det fremdeles hvert år er noen ikke-kommunale barnehager som går i underskudd i Kristiansand kommune.

Kristiansand kommune mener at det er nødvendige tiltak som Kunnskapsdepartementet ønsker å legge til ved en ny paragraf 14 a i lov om barnehager. Paragrafen sier at offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Den nye paragrafen definerer at det likevel ikke skal hindre at barnehagen kan ha et rimelig årsresultat.

Departementet skiver i punkt 5.2.1 Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode: *"Blant annet som følge av at dagens barnehagesektor er preget av ulike selskapsformer, hvor kravene til regnskapsrapportering er svært ulike, har departementet kommet til at det ikke er hensiktsmessig å regulere uttak av verdier fra sektoren gjennom maksimalt tillatt årlig uttak av utbytte/fortjeneste. Dette skyldes også at flere av selskapsformene ikke opererer med et kapitalregnskap som gjør det mulig å beregne en årlig avkastning av kapitalen som eventuelt skal utbetales som utbytte".*

Kristiansand kommune mener det ville være fullt mulig å sette en grense på maksimalt utbytte/fortjeneste ut fra å definere dette prosentmessig i forhold til omsetning eller mottatt offentlig støtte. Grensen kan gjøres veiledende. Dette vil i så fall kunne hindre ulik tolkning av denne regel fra kommune til kommune, og eventuelt mellom de ulike Fylkesmennene. Vi ser også at det er både fordeler og ulemper med å sette en grense for utbytte/fortjeneste, men i forhold til en samlet vurdering syns vi at en klar definisjon på hva maks grense for utbytte/fortjeneste ville vært å foretrekke, også som følge det vil være lettere å håndtere avkortninger, samt at det vil være lettere å formidle på en grei måte til barnehagene. Når barnehagene ikke har fått beskjed om noe klar grense så vil de også antagelig oftere vil klage et vedtaket med avkortning pga høyt overskudd/utbytte inn til Fylkesmannen.

Kristiansand kommunes inntrykk er at få barnehageeiere har skutt inn høy egenkapital i selskapene ved oppstart. Etter hvert som barnehagebyggene stiger i verdi og lånet nedbetales vil det være store verdier i selskapene, men denne verdien kommer ikke nødvendigvis frem av balansen i regnskapet. Årsregnskapene inneholder heller ikke barnehagenes balanseregnskap så det vil uansett være vanskelig for kommunene å ta hensyn til at noen barnehageeiere skal ha mulighet til å ha et høyere utbytte/overskudd som følge av høy egenkapital. Av den grunn mener vi det like godt kan lages en enkel regel der Departementet definerer at x antall prosent av omsetningen anses som veiledende i forhold til hva som er et rimelig overskudd i en ikke-kommunal barnehage.

Det er etter Kristiansand kommunes syn bedre om midler blir igjen i selskapet enn at en stor del av overskuddet går med til utbytte til eier. Likevel mener vi at det enkleste vil være å avkorte tilskudd ut fra barnehagens overskudd året før, og regne med at eierne er så pass fornuftige at de ikke tømmer selskapene for egenkapital. Gjør de det får man håpe at de har reserver å putte tilbake til barnehagene om det skulle være nødvendig.

I forhold til prising av transaksjoner med eier eller eiers nærstående og interessefelleskap - nærstående parter, så mener vi som Departementet at det ofte vil kunne bli vanskelig for kommunene å avgjøre om dette bør tilsi særlige krav til dokumentasjon. I tillegg vil det kunne være vanskelig å si noe om prisingen av disse tjenestene er etter markedspris. Det er uansett bedre at det er regler for dette, enn at det ikke kom inn i den nye lovbestemmelsen.

Det kan være så pass vanskelig å si noe om en vare er solgt til markedspris at det muligens kunne vært en oppfordring i de nye reglene om at de private barnehagene bør avstå fra å benytte slektninger eller nære venner som leverandører av vesentlige produkter eller tjenester til barnehagen. Dette gjelder spesielt ved store beløp som for eksempel i form av kontrakt om bygging av nytt barnehagebygg, eller tilsvarende.

Det kunne også være en ide å oppfordre til at så lave beløp som mulig som faktureres fra morselskap til barnehagene, da det gjør det vanskeligere å følge pengestrømmen. Dersom ansatte i morselskapet utfører oppgaver for barnehagene burde det i mange tilfeller være mulig å ansette dem i deltidsstillinger fordelt på de ulike barnehagene. I tillegg vil det være naturlig at morselskapet fakturerer det som faktisk gjøres av oppgraderinger/ vedlikehold osv i stedet for for eksempel et fast årlig påslag til alle barnehagene morselskapet betjener.

Kristiansand kommune mener det hadde vært en fordel om kommunene også kunne kreve innsyn i barnehagenes morselskaps regnskap. Dette ettersom urettmessig høy fortjeneste i morselskapet kan være en måte å skjule at midler ikke kommer barna i barnehagen til gode.

I forhold til revisorattestasjon er kommunen også på lik linje med Departementet i forhold til ønsket om at størstedelen av barnehagene skal benytte seg av fagutdannet revisor og at det stilles krav til at revisoruttalelsen vedlegges årsregnskapet etter Departementets krav. Det er viktig at kommunene kan stole på at revisor har gått grundig inn i regnskapspostene og går god for at regnskapet er bokført etter god regnskapsskikk og regnskapet i hovedsak er i samsvar med kravene i barnehageloven og økonomiforskriften til barnehageloven.

Kristiansand kommune hadde helst sett at så godt som alle barnehager hadde blitt gjort revisjonspliktige etter samme ordning. Vi mener kun familiebarnehager med godkjenning for maksimalt 5 barn og åpne barnehager burde være unntatt. Kristiansand kommune har over 40 familiebarnehager og kunne dermed om de også ble en del av det nye regelverket følt seg tryggere på kvaliteten i disse årsregnskapene. Vi ser at det er et økonomisk aspekt i dette, men mener det da heller eventuelt burde gis et lite tillegg i administrasjonspåslaget i de nasjonale satsene som kompensasjon for økte revisjonskostnader. Regnskapet skal per dags dato uansett føres etter regnskapsloven.

Departementet foreslår at barnehageeiere som sammen med nærstående kontrollerer familiebarnehager med til sammen færre en 10 barn ikke kommer inn under revisjonsplikten. Departementets forslag vil etter vår forståelse i ytterste konsekvens medføre at noen familiebarnehager et år kan havne innenfor revisjonsplikten mens neste utenfor, avhengig av om de har fylt barnehagen helt opp, eller etter om det bare er store barn i barnehagen.

Økte kontrolltiltak med finansieringen av ikke-kommunale barnehager vil kreve betydelig ressursbruk og økonomikompetanse i kommunene. Utdanningsdirektoratet skal overta sentralstyringen av barnehageområdet fra januar 2012. Det betyr at blant annet tilskudds- og regelsverkforvaltningen, tilsynsoppgaver og veiledning av sektoren må forsterkes vesentlig i løpet av 2012 og før iverksettelsen fra 1. januar 2013.