

KS Høringssvar Midlertidige forskrifter med hjemmel i koronaloven

Overordnet

KS støtter forslaget om å gjøre tilpasninger i lovgivningen på barnehage, grunnsopplæring og høyere utdanning slik at tilbudet kan tilpasses situasjonen med utbrudd av Covid 19. Slik KS ser det, er forslaget godt balansert mellom hensynet til nødvendige tilpasninger i tilbudet og hensynet til den enkeltes rett til opplæring, behov for tilsyn og økonomiske ytelser.

Generelt må kommunen være gjennomgående rettssubjekt i alle bestemmelser som gjelder barnehage og grunnskole, for å sikre riktig ansvars plassering. KS mener det må tydeliggjøres i forskriften hvilket ansvar kommunen som barnehagemyndighet har for å ivareta alle barn og at det vil være behov for koordinering av tilbudet til barna i kommunen. Det vil blant annet være uheldig dersom enhver barnehageeier skal vurdere hvilke samfunnskritiske funksjoner foreldre skal ha for at barnet skal få et tilbud i barnehage. KS viser til at forskriften slik den er formulert legger alt ansvar for et tilbud i barnehage til den enkelte barnehageeier og at kommunen som ansvarlig for et helhetlig tilbud, ikke er omfattet annet enn som eier.

I § 3 til Midlertidig forskrift om tilpasninger i lovgivningen om barnehager som følge av utbrudd av Covid-19 og § 7 og Midlertidig forskrift om lovgivningen om grunnskoleopplæring og videregående opplæring som følge av utbrudd av Covid-19, er det inntatt følgende setning:

«Avslag fordi foreldrene ikke er i kritiske samfunnsfunksjon, kan ikke påklages». Departementet skriver i sin redegjørelse at det nå foreligger god veiledning vedrørende hvilke grupper dette omfatter, uten noen nærmere drøftelse av dette.

Fra KS foreslås at bestemmelsene endres slik: «Avslag fordi foreldrene vurderes å ikke ha et arbeid som er omfattet av de kritiske samfunnsfunksjoner, kan ikke påklages». Det er ikke alle tilfeller eller grupper som er avklart i den oversikt som er utarbeidet av DSB, og således bør det være adgang til at kommunen innenfor de rammer som er gitt å vurdere dette. Eventuelt må DSBs liste utformes slik at det kun er de stillinger som fremgår der som skal være omfattet.

KS mener det bør vurderes å gi bestemmelser som omhandler foreldrebetaling og tilskudd tilbakevirkende kraft til tidspunktet for generell stenging av barnehager og skoler.

Barnehage

Generelt må begrepsbruken være entydig i forskriften. Tilbud, barnehageplass, tilbud i barnehage med mere benyttes i forslaget. KS mener forskriften bør bruke «tilbud i barnehage» gjennomgående.

§ 2

KS støtter at reglene i barnehageloven med forskrifter skal gjelde så langt det er mulig å oppfylle under utbruddet av Covid-19. Samtidig er det viktig å være klar over de begrensninger helt eller delvis stengning gir av muligheter får å gi et fullverdig pedagogisk tilbud til barn som ikke kan være hjemme. KS mener derfor det er positivt at den videre forskriftsteksten omtaler dette som tilbud. Men det blir likevel uklart når høringsnotatet bruker betegnelser som barnehagetilbud. KS er av den oppfatning at det tidligere er kommunisert fra nasjonale myndigheter og kommuner at det er et

tilsyns og omsorgstilbud som skal gis, og at det derfor er uheldig at høringsnotatet bruker et begrep som kan skape urealistiske forventninger til tilbudet som gis.

Det er positivt at loven og forskrifter så langt det er mulig skal oppfylles under utbruddet. For eksempel gjelder dette regulering av kommunen som myndighet. At kommunen fremdeles er tillagt myndighetsoppgaver understreker at kommunene har et overordnet ansvar for barnehagene og alle barn i kommunen.

§ 3

KS vil understreke at kommunen har et overordnet ansvar for alle barn i kommunen, uavhengig av om de går i barnehage eller om kommunen eier barnehagen barn går i eller ikke.

KS merker seg at det heter «i høringsnotatet at «skoleeiere ikke bare kan vurdere forespørsler om plass, men også selv må vurdere om det er barn og unge som er omfattet av unntaket» Det bør klargjøres om dette også omfatter en plikt for kommunen til å vurdere behov for barnehageplass. For eksempel kan man tenke seg at barnehagen selv, helsestasjon eller andre kommunale tjenester mener det foreligger behov for et tilbud utenfor hjemmet og at disse i samråd med foreldrene kan ta initiativ til dette.

KS viser til at forskriften knytter mange av forpliktelsene til barnehageeier. I barnehagesektoren er det mange private barnehageeiere, samtidig som kommunene har et overordnet ansvar for barnehagetilbudet. KS ber om at departementet er bevisst på om man mener barnehageeier uavhengig av hvem dette er eller om man mener kommunen.

Når det i første ledd siste setning står at barnehageeier har et ansvar for å ivareta de behovene barnet har, forstår KS dette slik at dersom en privat barnehage har et barn med behov for spesialpedagogisk hjelp, så er det eier av denne barnehagen som har ansvar for at barnet får denne hjelpen.

Til andre ledd vil KS bemerke at i og med at noen av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven ikke skal gjelde, kan det passe bedre å bruke begrepet 'behovsmelding' framfor 'søknad'. Videre ønsker KS en avklaring på hvilke regler som gjelder dersom foreldre som ikke er i kritiske samfunnsfunksjoner likevel påklager en avgjørelse om ikke å få barnehageplass. En slik klage skal da avvises, men det er i utgangspunktet klagerett over avvisningsvedtak.

KS antar at kommunens klagenemnd også avgjør klager over vedtak fattet av privat barnehage om ikke å tildele barnehageplass og at den private barnehagen må rette seg etter et vedtak i klagenemnda om at barnehageplass skal tildeles.

Høringsnotatet bidrar videre til forvirring om søknad da det forventes at «kommunen må legge opp til en enkel og tilgjengelig måte for foreldre til å få vurdert om de kan få plass til sitt barn». Samtidig foreslås det at det er barnehageeier som skal behandle og vurdere «søknader».

Vi foreslår uavhengig av hvem som er rettssubjekt at ordet «søknad» i forskriften erstattes med «behovsmelding». Det vil gjøre ordbruken i forskriften mer i tråd med intensjonen om at man med «søknad» mener initiativ.

§5 Kommunale tilskudd til private barnehager

KS viser til § 5 i forslaget, som lyder slik:

§ 5 Kommunale tilskudd til private barnehager

Private barnehager skal motta kommunale tilskudd etter barnehageloven § 14 selv om barnehagene er stengt eller driver med redusert kapasitet.

Private barnehager som mottar tilskudd etter denne bestemmelsen, kan ikke benytte ansatte til å drive annet inntektsgivende arbeid i virksomheten.

KS er enig i at så lenge private barnehager beholder kommunale tilskudd, vil det være riktig å stiller vilkår om at den private barnehagen ikke kan benytte sine ansatte i annet inntektsgivende arbeid i virksomheten. KS støtter derfor forslaget til § 5. KS vil imidlertid foreslå at bestemmelsen bygges ut noe. Bakgrunnen for dette er at noen kommuner og private barnehager ønsker at ansatte i private barnehager skal kunne benyttes av kommunen så lenge den private barnehagen ikke er i drift. Dette kan være til oppgaver innenfor barnehagesektoren i kommunen, men det finnes også tilfeller der ansatte i private barnehager har helsefaglig kompetanse som kommunen ønsker å benytte innen helse- og omsorgstjenesten.

Tanken om å benytte personalet på denne måten er god og har mange fordeler. Ordningen møter imidlertid på noen utfordringer i arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljøloven § 14-12 og § 14-13 regulerer utleie av personale. Etter § 14-13 kan den private barnehagen låne ut personale sitt til kommunen, men bare til barnehagedrift. Dersom kommune ønsker å benytte personale fra den private barnehagen til andre formål enn barnehagedrift, må dette skje etter reglene i aml § 14-12. Dette gir uforholdsmessig store praktiske og juridiske utfordringer. KS ønsker at det i § 5 tas inn et tredje ledd, som løser disse utfordringene. KS forslår følgende formulering:

Private barnehager som mottar tilskudd etter denne bestemmelsen kan vederlagsfritt leie sitt personale inn til kommuner. Arbeidsmiljøloven § 14-12 og § 14-13 gjelder ikke for slik innleie. Dersom det innleide personellet benyttes til oppgaver i kommunen som av tariffmessige grunner gir rett til høyere avlønning enn det som følger av arbeidsavtalen i den private barnehagen, betaler kommunen mellomlegget til den private barnehagen. Den private barnehagen står for utbetaling av lønn til sine ansatte, også ved innleie til kommunen.

Grunnopplæringen

§ 1 Virkeområde

Forskriften henviser til opplæringsloven med forskrifter. KS viser til at det fremgår av høringsnotatet at friskoleloven i stor grad viser til kravene i opplæringsloven, og at de samme tilpasningene som foreslås derfor også vil gjelde for friskolenes drift. KS mener at dette av hensyn til brukervennlighet også bør fremgå av selve forskriftsteksten. Kommunen/Fylkeskommunen fatter enkeltvedtak om spesialundervisning i friskolene. Manglende omtale av friskolene får også konsekvenser for forslag til § 3 der det bare henvises til Opplæringsloven.

§ 3 Opplæringslovens anvendelse.

KS mener at den første setningen bør strykes og andre setning omformuleres slik:

Under utbruddet av Covid-19 skal kommunene, fylkeskommunene og private skoleeiere organisere opplæringen etter opplæringsloven med forskrifter slik de finner det hensiktsmessig og forsvarlig ut fra hvor mange lærere skolen har tilgjengelig, antallet elever, elevenes alder og forutsetninger, tilgangen på læremidler, digitale ressurser og annet utstyr og elevenes hjemmeforhold. Dette innebærer at ansvaret plasseres der det hører hjemme: Kommunen og fylkeskommunen, ikke skolen.

§ 5 Barn som ikke kan være hjemme

KS viser videre til at språkbruken er inkonsekvent. Noen steder står det barn og noen steder barn og unge.

Det blir også uklart hva som menes med «tilbud». Er det undervisning hjemlet i opplæringsloven, andre tjenester hjemlet i opplæringsloven (SFO) eller er det tjenester hjemlet i annet lovverk. Henvisningen til SFO skaper uklarhet i forhold til hvem som omfattes fordi plikten til SFO gjelder til og med 7. årstrinn.

Midlertidig forskrift om tilpasninger i lovgivningen om universiteter og høyskoler som følge av utbrudd av Covid-19

KS viser til at forslagene kan føre til at utdanninger regulert av rammeplan får ulike løsninger mens forskriften gjelder. Det fremgår av forslaget at departementet forventer at institusjonene selv sørger for å samordne seg slik at de i stor grad velger likestilte løsninger der det ikke er særlige grunner for noe annet. KS ber departementet vurdere om Universitets- og Høyskolerådet bør ha en rolle for å sikre informasjon om og samordning av løsninger så langt det lar seg gjøre.

Departementet foreslår «en bestemmelse om at universiteter og høyskoler så tidlig som mulig må gi studenter og allmenheten god informasjon om hvilke regler det er umulig å oppfylle, og hva de vil gjøre i stedet». KS vil påpeke at der endringer påvirker etablerte samarbeid med arbeidslivet (f.eks. praksis) må det forutsettes en dialog og avklaring av nye løsninger med partene før de trer i kraft.

Det vises også til at det i forslaget om ny forskrift at «Universiteter og høyskoler kan bare gjøre tilpasninger som er forsvarlige». KS stiller spørsmål om det da er styret, Nokut eller andre aktører som har ansvar for å vurdere om disse endringene er forsvarlige.

Fagskolene

KS støtter de foreslåtte endringene som gir fagskolene anledning til å tilpasse tilbudet til situasjonen med utbrudd av Covid 19, samtidig som elevenes rett til opplæring skal ivaretas så langt som mulig,

§ 2 Fagskolelovens anvendelse

KS mener imidlertid at endringer i tilbudet bør besluttes av fagskolenes styrer, som er overordnet ansvarlig for driften av fagskolene. Ordlyden i §2 bør derfor endres slik:

Fagskolenes styre kan bare gjøre tilpasninger som er forsvarlige.

Fagskolenes styre må så tidlig som mulig gi studenter og allmenheten god informasjon om hvilke regler det ikke er mulig å oppfylle, og hvordan de derfor vil drive virksomheten.

Integreringsområdet

KS støtter intensjonen bak forslaget om midlertidig forskrift knyttet til integreringsområdet, og mener det er viktig at personer som omfattes av ordningene i introduksjonsloven så langt som mulig får et tilbud også i den aktuelle situasjonen. KS mener i likhet med departementet at kommunene skal strekke seg lang for å imøtekomme dette. KS erfarer at kommunene i stor grad allerede har gjort, eller er i ferd med å gjøre, nødvendige tilpasninger i tråd med intensjonene i forslaget.

KS forventer at kommunenes merkostnader som følge av denne ekstraordinære situasjonen blir kompensert økonomisk av staten. Det foreslås at tiden med redusert opplæring og programtiltak skal legges til den totale programtiden/opplæringstiden. Dette medfører at samtlige nåværende deltakere, både i introduksjonsprogrammet og i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, vil være inne i ordningene over lengre tid enn forutsatt. Samtidig skal full introduksjonsstønning utbetales

uavhengig av fravær gjennom hele perioden, og kommunale driftskostnader vil ikke opphøre til tross for lavere aktivitet. Kommunene vil i samme periode også kunne oppleve inntektssvikt som følge av stans i bosettingen. KS er derfor uenig i departementets konklusjon om at disse kostnadene skal dekkes av kommunene innenfor eksisterende tilskuddsrammer, med henvisning til at det generelt har vært god dekningsgrad på integreringstilskuddet de siste årene.

KS er enig i at introduksjonsstønadene betales ut i sin helhet gjennom perioden. Dette er også i tråd med KS' anbefalinger til kommunene. Det er positivt at det legges opp til en større grad av fleksibilitet for kommunene, både ved at det gir mulighet til å tilby program på deltid, at kommunens plikt til opplæring eller introduksjonsprogram bortfaller i tilfeller der det ikke er mulig å bruke relevante digitale ressurser, og at kommunene gis mulighet til å utsette oppstart i introduksjonsprogram for nyankomne personer som ennå ikke har startet sitt program.

KS er enig i at deltakerne ikke skal bli skadelidende mer enn nødvendig, og at fravær som følge av et redusert tilbud fra kommunen legges til den enkeltes programtid. KS mener imidlertid at kommunen må kompenseres økonomisk for dette, som omtalt ovenfor.