

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 10/01844-2
Arkivkode: A00
Saksbehandler: Jorun Sandsmark
Deres referanse: 201004890
Dato: 20.1.2011

Høring - NOU 2010:8 Med forskertrang og lekelyst - Innstilling fra utvalget som har sett på pedagogisk tilbud til førskolebarn

Det vises til høringsbrev av 29.10.2010.

Formålet med Brenna-utvalgets arbeid var “å sikre at alle førskulebarn, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn, får mogetilgang til å delta i eit systematisk pedagogisk tilbud. Dette skal sikre at alle barn har erfaringar frå samvære med andre barn i eit sosialt nettverk, kjennskap til omgrep og grunnleggande dukleikar i språk og andre emne før skulestart. Dette skal gi alle førskulebarn eit godt utgangspunkt for å klare seg i skulen og i samfunnet elles.”

1. Generelle merknader

KS har som utgangspunkt for sin høring at kommunene ønsker å gi et godt barnehagetilbud til sine innbyggere.

Brenna-utvalget foreslår en rekke tiltak av ulik karakter. KS mener at enkelte forslag og ikke minst summen av dem, er svært omfattende med store administrative og økonomiske konsekvenser. Bare innenfor utdannings- og oppvekstområdet er det de siste årene fremlagt en rekke offentlige utredninger (Fagopplæring for framtida, Rett til læring, Mangfold og mestring, Det du gjør, gjør det helt), som hver for seg inneholder svært mange forslag som i liten grad verken er sett i sammenheng innen sektoren og i enda mindre grad på tvers av ulike sektorer. KS er opptatt av at utformingen av det fremtidige velferdssamfunnet holdes innenfor bærekraftige rammer. Det innebærer at eventuelle standardhevinger på tjenester må ses på tvers av sektorer og i forhold til den totale rammen for velferdsutfordringene.

En rekke av forslagene legger opp til en betydelig og unødvendig grad av statlig detaljregulering, blant annet i forhold til organisering og kompetansekrav. Slike reguleringer vil redusere mulighetene til å finne fram til gode lokale løsninger. KS vil påpeke at selv om ordet lovregulering ikke er brukt i forslagene, er det i realiteten dette som foreslås sett i forhold til hvilke styringsvirkemidler staten har overfor kommunene.

2. Systematisk pedagogisk tilbud til alle

KS støtter forslaget om at barnehagetilbudet fortsatt skal være frivillig. KS mener videre at det er viktig å fastholde barnehagens egenart som utviklings- og læringsarena, og at tidlig innsats ikke oppfattes som teoretisk skoleforberedelse. Gjeldende rammeplan handler om et pedagogisk tilbud, og KS mener det ligger innenfor det profesjonelle handlingsrommet å sørge for nødvendig systematikk.

Det at barnehagen skal være frivillig får noen konsekvenser for innholdet og for hvor stor vekt det bør legges på barnehagen som skoleforberedende arena. For stor vektlegging av sistnevnte kan innebære større ulikhet mellom barn ved skolestart i forhold til skolekultur.

Når det gjelder gratis barnehagetilbud viser KS til det som er sagt ovenfor om det helhetlige velferdstilbudet og at dette må holdes innenfor bærekraftige rammer.

3. Reguleringer - organisering

KS mener at utredningen i stor grad bærer preg av troen på at man kan detaljregulere seg til et bedre tjenestetilbud. KS mener at økt statlig detaljstyring av kommunesektoren må unngås uavhengig av styringsvirkemiddel. Det er også vanskelig å se sammenhengen mellom etablering av en styrerskole for profesjonalisering av barnehagestyrere og en stadig økende detaljregulering som synes å innebære en forståelse av lovverket som et oppslagsverk for gode beslutninger og handlinger.

KS vil først understreke at kommunene selv organiserer sin virksomhet og at kommunene har ansvar for de fleste velferdstjenester. Det er viktig å se ulike sektorkrav om organisering og kompetanse i forhold til hverandre. Grunntanken i kommuneloven er at kommunene er ulike og må ha mulighet til å organisere sin virksomhet ut fra lokale forutsetninger. KS støtter derfor ikke forslaget om å innføre krav om barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonene. Ut fra samme begrunnelse støtter KS heller ikke forslaget om et kommunalt foreldreutvalg for barnehagene. Det er viktig å stille spørsmål ved hvilken rolle og funksjon et eventuelt kommunalt foreldreutvalg skal og kan ha sett i relasjon til kommunelovens § 10. Utvalget foreslår å lovfeste krav til ulike kommunale planer. Igjen er det viktig å stille spørsmålet i forhold til helheten. Dersom hver sektorlov skal pålegge kommunene å ha ulike planer for deler av sin sektorvirksomhet, vil plankravet bli uoverkommelig med mindre kommunene bygger opp store administrasjoner hvis oppgave det er å lage planer for mindre og mindre deler av både hver sektorvirksomhet og også for helheten i tjenestetilbudet. KS støtter derfor ikke forslagene om lovregulering av flere planer.

KS mener det er svært viktig at barnehager og skoler samarbeider og at disse igjen samarbeider med andre kommunale tjenester rettet mot barn og unge. Det vises i den forbindelse til KS' høringsuttalelser til *NOU 2009: 18 Rett til læring* og *NOU 2009:22 Det du gjør, gjør det helt*. Forslaget om å lovregulere en samarbeidsplikt reiser spørsmål om hva en eventuell plikt skal innebære og hva som konstituerer et samarbeid. Dette er et godt eksempel på at detaljreguleringer oftest innebærer at flere detaljer må reguleres. KS mener at det tilligger det lokale og profesjonelle handlingsrommet å vite hvem man bør samarbeide med. KS støtter ikke forslagene om å lovregulere ulike samarbeidskonstellasjoner. Dersom det lovreguleres en samarbeidsplikt, må denne i tråd med kommunelovens prinsipper legges til kommunen. KS støtter heller ikke forslaget om å lovregulere at barnehager/kommuner skal ta i bruk bestemte modeller for kartlegging av enkelte barn.

KS ser ikke at overgangen til rammefinansiering medfører et generelt behov for sterkere nasjonale kvalitetskrav. Forslaget synes å gi uttrykk for en mistillit til kommune som KS ikke finner dekning for. Dette innebærer også at KS ikke støtter forslaget om at kommunenes tilsyn med barnehagene styrkes gjennom sterkere nasjonale føringer. Regulering av moderasjonsordninger er et typisk område for lokal kunnskap og myndighetsutøvelse. KS ønsker ingen sterkere statlig regulering av området.

4. Reguleringer - personal

KS er opptatt av personalsituasjonen i barnehagene. Det er et klart behov for å rekruttere og beholde førskolelærere og fagutdannede assistenter.

KS har allerede i samarbeid med Utdanningsforbundet utarbeidet en rekrutteringsbrosjyre som en del av Kunnskapsdepartementets egen rekrutteringsstrategi. KS utga våren 2009 *Beholde og rekruttere - en strategi for arbeidskraft og rekruttering*. KS har også laget en håndbok i rekruttering for kommunesektoren. Dersom dispensasjonsmulighetene i forhold til førskolelærere innsnevres, vil resultatet bli at barnehagene må stenge grunnet mangel på utdannet personale. Den samme problemstillingen gjelder lovregulering av krav om formelle kvalifikasjoner for assistenter. KS mener at andre virkemidler vil være bedre egnet til å øke rekrutteringen til førskolelæreryrket. Det første angår oppfølgingen av NOKUTs vurdering av førskolelærerutdanningen. Hvilke konsekvenser vurderingen får for innholdet i og organiseringen av førskolelærerutdanning, og hvor sterkt departementet ønsker å styre utdanningen gjennom (ramme)planer, vil være svært viktig i forhold til rekruttering til utdanningen. KS mener det vanskelig å lovregulere seg til flere førskolelærere og fagutdannede assistenter. En pedagognorm gir ikke kommunene tilgang på flere førskolelærere.

KS understreker at det er arbeidsgivers ansvar å sørge for at virksomhetene har kvalifisert personale. KS mener det bør være et system for etter- og videreutdanning for ansatte i barnehagene. En viktig forutsetning er at systemet er styrt av eier/arbeidsgiver. KS viser i den forbindelse til at kommunene er i gang med systematiske planer for kompetanseutvikling som en oppfølging av hovedtariffoppgjøret i 2008 med enighet om å kartlegge real- og formalkompetanse blant alle ansatte. Kompetanseheving/kvalifisering må skje i tråd med kompetansebehovene i den enkelte kommune. KS mener det er behov for styreropplæring og at dette prinsipielt er et arbeidsgiveransvar. På bakgrunn av det statlige initiativet som er tatt, forutsetter KS at eier/arbeidsgiversiden v/KS (og PBL) er sterkt representert i forhold til innhold og organisering. Når det gjelder lengden på førskolelærerutdanningen, mener KS dette må ses i sammenheng med alle lærerutdanningene, slik at både særpreg, helhet og sammenheng ivaretas. Førskolelærerutdanningen må gjenspeile den barnehagen man ønsker å ha. En eventuell utvidelse av førskolelærerutdanningen må ses i forhold til at en fireårig utdanning blir en mellomløsning i en struktur med treårige bachelorgrad og femårig mastergrad. Det er mangel på førskolelærere og pedagogtettheten i barnehagene er lav. Dersom man ønsker å øke pedagogtettheten mener KS det er lite realistisk samtidig å øke utdanningens lengde, selv om dette kunne vært ønskelig rent faglig sett.

Spørsmål knyttet til lønn er et forhold mellom partene. I sin høringsuttalelsen til NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget – tiltak som kan være særlig gunstige med hensyn til bedre inntektsfordeling* uttalte KS blant annet: "KS arbeider kontinuerlig for å utforme lønssystemet slik at det kan tilpasses endringer i arbeidsmarkedet og ivareta utfordringer med å beholde, utvikle og rekruttere gode arbeidstakere. Dette anser KS spesielt viktig i forhold til grupper som førskolelærere som det for tiden er knapphet på i deler av landet."

5. Rammeplanen for barnehagene

KS vil først problematisere hva slags plan barnehagen skal ha. Det ligger i ordet rammeplan at den setter rammer og at det tilligger det profesjonelle handlingsrommet å fylle den med pedagogisk og faglig innhold. Arbeid med mål, planer, aktiviteter osv i barnehagen bør ligge innenfor det profesjonelle handlingsrommet. KS ser en utfordring i at gjeldende rammeplan skal realiseres av mange ansatte uten førskolelærerutdanning. Forslagene kan på den ene siden ses på som hjelp til å lage et systematisk pedagogisk tilbud uavhengig av de barnehageansattes kompetanse, de kan på den andre siden innebære krav som det på grunn av manglende kompetanse ikke er mulig i

tilfredsstillende. Detaljstyringen kan også virke demotiverende fordi det ikke overlater noe til det profesjonelle handlingsrommet. KS mener det er viktig å ivareta det profesjonelle handlingsrommet og at en måte å gjøre dette på kan være å skille mellom en forskrift om rammeplan som utfordrer dette og en eventuell veileder rettet inn mot barnehager med lav pedagogdekning/få utdannede førskolelærere. KS vil understreke at utvikling i og av barnehagene må skje lokalt. KS vil i den forbindelse trekke fram Kommunennettverk for fornyelse og effektivisering som gode metoder for å utvikle barnehagen som en del av kommunenes tjenestetilbud.

6. Sluttord/Oppsummering

KS støtter forslagene om mer forskning på barnehageområdet. KS mener det er viktig at det forskes på overgangen utdanning - yrke og mer på lokal styring av barnehagene sett i et utviklings- og styringsperspektiv.

KS mener at økt statlig detaljstyring av kommunesektoren må unngås uavhengig av styringsvirkemiddel. KS mener at grunnregelen om handlingsfrihet må være utgangspunktet. Lover og forskrifter må brukes med tilbakeholdenhet for å regulere eventuelle innskrenkninger i handlingsfriheten. KS vil understreke nødvendigheten av handlingsrom for både lokalt og profesjonelt skjønn, og viktigheten av at førskolelærerutdanningen og fagarbeiderutdanningen legger grunnlaget for utøving av dette skjønnet.

Barnehager må ses i sammenheng med øvrige kommunale sektorer. Dette innebærer at styring, økonomi og organisering som vedrører barnehagesektoren må ses i sammenheng med tilsvarende for andre kommunale sektorer. Det er viktig å se på dimensjoneringen av henholdsvis kommunal og statlig sektor. Hvor skal kompetansen og kapasiteten ligge? Forslag som innebærer økt statlig aktivitet vil nødvendigvis medføre at ressurser, inkludert kompetanse, samles på statlig nivå og man kan få en baktung veiledende, styrende og kontrollerende statlig sektor som står i kontrast til en tjenesteprodukerende og selvstendig kommunal sektor.

KS forutsetter at eventuelle tiltak som iverksettes i tråd med forslagene i NOU 2010:8 og som får konsekvenser for kommunesektoren, fullfinansieres.

Victor Ebbesvik

Gudrun Haabeth Grindaker