

Bodø, 4. februar 2011

Høringsuttalelse – NOU 2010:8 Med forskertrang og lekelyst

INNLEDNING

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon som representerer om lag 2.250 private barnehager. Per dags dato har PBL medlemsbarnehager i 260 kommuner og vi mener således å ha et bredt grunnlag for å forstå sektorens behov og utfordringer.

Vårt utgangspunkt for denne høringsuttalelsen er vår formålsparagraf: PBL og PBL-A skal bidra til å øke kvaliteten og verdiskapningen i medlemsbarnehagene, til beste for barn, foreldre/foresatte, ansatte, eiere og samfunnet for øvrig.

FORUTSIGBARE OG LIKVERDIGE RAMMEVILKÅR – EN FORUTSETNING FOR KVALITET

Vi vet at de private barnehagene i dag i høy grad bidrar til det mangfoldet og den høye kvaliteten som tilbys i barnehagesektoren. Dette har vi blant annet sett i undersøkelser utført av Kunnskapsdepartementet¹, EPSI Norge² og Direktoratet for forvaltning og IKT³.

Vi vet også at private barnehager, i tillegg til å styrke kvaliteten og mangfoldet i sektoren, har bidratt til å oppnå den politiske målsettingen om full barnehagedekning. Denne dugnaden har de private barnehageaktørene utført med delvis forutsigbare rammevilkår (øremerkede statstilskudd og foreldrebetaling), og delvis uforutsigbare og ulike rammevilkår (kommunalt tilskudd). Sektoren gikk fra 1. januar 2011 over til rammefinansiering, hvor finansieringen av barnehagesektoren i sin helhet er overlatt til kommunene.

PBL har per 31.01.11 har mottatt tallmateriale vedrørende beregning av kommunalt tilskudd for 2011 fra medlemsbarnehager i 70 kommuner. Disse tallene viser at de offentlige tilskuddene til drift av barnehager er på tur ned i 60 av disse kommunene – både i private og kommunale barnehager. Urovekkende mange kommuner har presentert tilskuddsatser som ligger under det nasjonale gjennomsnittet, utarbeidet av Telemarksforskning. Og urovekkende mange barnehager synes å få nominelt lavere tilskudd til drift av sine barnehager i 2011, sammenlignet med 2010.

Dersom denne utviklingen fortsetter vil det nødvendigvis sette den allerede gode kvaliteten og mangfoldet i barnehagesektoren under press.

Brenna-utvalget har foreslått en rekke tiltak for å bedre kvaliteten i barnehagesektoren. PBL er generelt positiv til tiltak som vil øke kvaliteten i våre medlemsbarnehager og i sektoren generelt. Dette er i tråd med det formål som PBL jobber ut fra. Forutsetningen er imidlertid at man i

¹ <http://www.barnehage.no/no/Nyheter/3480/Januar/Foeldre-mest-fornoyde-med-private-barnehager/>

² [http://www.epsi-](http://www.epsi-norway.org/images/stories/reports/Scanning/Presseinformasjon_offentlige_tjenester_2010.pdf)

[norway.org/images/stories/reports/Scanning/Presseinformasjon_offentlige_tjenester_2010.pdf](http://www.epsi-norway.org/images/stories/reports/Scanning/Presseinformasjon_offentlige_tjenester_2010.pdf)

³ <http://www.difi.no/organisering/brukerretting/innbyggerundersokelsen>

tilstrekkelig grad har kunnskap om de økonomiske og administrative konsekvensene ved forslagene, samt at man har tilstrekkelig med kunnskap om hvordan den faktiske situasjonen i barnehagesektoren er.

PBL mener generelt at Brenna-utvalget i altfor liten grad har redegjort for de økonomiske og administrative konsekvensene av de anbefalinger som utvalget har kommet med. En del av utvalgets anbefalinger er etter PBLs syn basert på hvordan den faktiske situasjonen fremstår i deler av landet, og ikke hvordan den faktiske situasjonen er for det store flertallet av barnehager. Dette gjelder for eksempel i forhold til antall dispensasjoner. Utvalget har også unnlatt og redegjøre for en del viktige økonomiske og juridiske forutsetninger som må være tilstede, før utvalgets anbefalinger for eksempel vedrørende barn med nedsatt funksjonsevne skal kunne ha positiv effekt.

Ut fra det tallmaterialet PBL i dag har tilgang til vedrørende nedgangen i de økonomiske rammene i barnehagesektoren, fremstår store deler av Brenna-utvalgets anbefalinger derfor mer som vyer og drømmer enn som realistiske tiltak i dagens barnehageverden.

UTVALGETS ANBEFALINGER

PBL vil i det følgende knytte kommentarer opp mot noen av Brenna-utvalgets konkrete anbefalinger i NOU 2010:8 kapittel 12.

Punkt 12.2 Gratis barnehage

PBL mener forslag om gratis kjernetid i barnehagen er urealistisk, unødvendig og vil bidra til økte sosiale forskjeller. PBL mener forslaget ikke er utredet med tanke på hvilke økonomiske, administrative og juridiske konsekvenser et slikt forslag vil få for den enkelte barnehage, og kommunen som barnehagemyndighet.

PBL mener dessuten at forslaget mangler sosial profil. Hvis det skal gjøres tilleggsbevilgninger eller prioriteringer i barnehagesektoren må dette øremerkes barn som trenger ekstra oppfølging. Dette gjelder spesielt barn med spesielle behov, minoritetsspråklige, bedre system for inntektsgradert betaling og søskenmoderasjon.

Punkt 12.3, nærmere 12.3.2, Samarbeid med foreldre

PBL er positiv til at Brenna-utvalget ønsker å styrke samarbeidet mellom barnehagen og foreldrene/foresatte.

PBL er imidlertid skeptisk til utvalgets forslag om å lovfeste at kommunen skal ha en egen plan for foreldresamarbeidet for alle barnehagene i kommunen. PBL mener at hver enkelt barnehage selv må ha autonomi til å lage egen plan for foreldresamarbeid. Det er naturlig at foreldrene, i form av foreldrerådet og/eller SU i den konkrete barnehagen, også er med og uttaler seg med hensyn til innholdet i en slik plan. Foreldresamarbeidet i de enkelte barnehagene kan dermed utarte seg forskjellig avhengig av hvem som driver barnehagene og hvilke ønsker SU og foreldrerådet måtte ha.

PBL mener heller ikke at utvalgets forslag om å lovfeste kommunale foreldreutvalg for barnehagen, er hensiktsmessig for å bedre foreldresamarbeidet. Dette fordi barnehagesektoren er helt ulik skolesektoren. Antall private aktører er flere i barnehagesektoren. Barnehagene i sektoren er dermed mer mangfoldig og har ulike behov. Et kommunalt foreldreutvalg vil dermed bare ta ressurser fra barnehagene, ved at foreldrene, som også driver mange private barnehager, får flere oppgaver. PBL ser heller ikke at et slik utvalg kan bidra til økt foreldremedvirkning.

Punkt 12.4, nærmere 12.4.4, Tilpasset tilbud og identifisering av barn med særlige behov

PBL er likhet med utvalget opptatt av tidlig hjelp og støtte til barn, for å sikre at alle skal få samme mulighet til læring og utvikling. For at hjelp skal settes inn tidligst mulig overfor barn som har særlige behov eller nedsatt funksjonsevne, forutsetter det et kompetent barnehagepersonell og ressurser i den enkelte barnehage.

PBL mener utvalget i sin redegjørelse nokså ensidig fokuserer på at årsaken til at barn med spesielle behov eller nedsatt funksjonsevne ikke får hjelp og støtte til rett tid og i rett mengde, alene skyldes manglende kunnskap og kompetanse hos dagens barnehagepersonell. Dette er ikke PBL enig i. PBL mener at barnehagepersonellet i dag har mye kompetanse med hensyn til hvilke spesifikke risikofaktorer de skal se etter. Hovedutfordringen er at det mangler tilgang på ressurser for den enkelte barnehage, blant annet i forhold til bemanning og tilrettelegging for disse barna.

PBL erfarer at våre medlemsbarnehager gjentatte ganger søker om ressurser til barn med nedsatt funksjonsevne, men at kommunene sjelden yter ressurser i tråd med de ressursene som er omsøkt. Flere kommuner fatter ikke engang enkeltvedtak ved slike søknader, og barnehagene får dermed heller ingen informasjon om begrunnelse for avslaget, klagefrist, hvem som er klageinstans med mer. PBL mener derfor at det er store mørketall med henhold til hvor mange barn med nedsatt funksjonsevne som går i norske barnehager, og hvilket behov disse barna har.

Tidligere, det vil si før 1. januar 2011, hadde Kunnskapsdepartementet utformet et rundskriv – F-02/2010 – som til en viss grad regulerte kommunens plikt til å yte ressurser til barnehager som hadde barn med nedsatt funksjonsevne. Kommunen var pliktig til å yte det som var nødvendig av egne midler til barnehager med barn med nedsatt funksjonsevne. Kommunen måtte også fatte enkeltvedtak og følge de krav til enkeltvedtak som følger av forvaltningslovens regler. Barnehagen var imidlertid gitt begrensede klagemuligheter, siden det skulle være gitt klageadgang internt i kommunen.

Fra 1. januar 2011 overføres tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne via kommunens ramme, og rundskriv F-02/2010 gjelder ikke lenger. Vi har i dag ingen klare regler som omfatter barn med nedsatt funksjonsevne, utenom gjeldende bestemmelse i barnehagelovens § 13, tredje ledd, som gir uttrykk for at kommunen har ansvaret for at barn med rett til prioritet får plass i barnehagen. Denne bestemmelsen sier imidlertid ingenting om de barn som har nedsatt funksjonsevne som allerede befinner seg i barnehagen og som nødvendigvis ikke har fått prioritert plass i barnehagen.

PBL mener at det i barnehageloven må lovfestes en plikt for kommunen til å yte tilskudd til barnehager som har barn med nedsatt funksjonsevne, uavhengig av om disse barna er kommet inn i barnehagen via prioritert plass eller ikke. Disse barna kan da først få samme mulighet til læring og utvikling som funksjonsfriske barn. PBL mener videre at det må fremgå av en slik regulering at kommunen plikter å følge forvaltningslovens regler om enkeltvedtak ved ytelse av slikt tilskudd til barnehagene. PBL mener videre at det må lovfestes i barnehagelovens § 9 at fylkesmannen er klageinstans i de saker hvor kommunen treffer enkeltvedtak vedrørende tilskudd til barnehager med barn med nedsatt funksjonsevne. At fylkesmannen blir klageinstans i disse sakene, vil skape en forståelig og fornuftig sammenheng ettersom fylkesmannen allerede er klageinstans i forhold til vedtak kommunen treffer etter opplæringslovens § 5-7.

PBL mener at det er en fundamental forutsetning for kvalitet i barnehagen for alle barn, uavhengig av funksjonsnedsettelse, at de økonomiske og juridiske rammene er på plass først, før man ser på ytterligere forbedringstiltak.

Punkt 2.5 Personalet i barnehagen

PBL deler ikke utvalgets bekymring angående kompetansesituasjonen hos de ansatte i barnehagene. PBL opplever at de ansatte i PBLs medlemsbarnehager jevnt over har god

kompetanse, og kjenner seg derfor ikke igjen i den faktiske beskrivelsen av kompetansesituasjonen som utvalget har redegjort for i sitt høringsnotat.

Med dette mener ikke PBL at det ikke er et forbedringspotensial i barnehagen når det gjelder kompetanseheving. Men kompetansesituasjonen er etter PBLs mening god, ikke urovekkende dårlig.

PBL stiller spørsmålstegn ved utvalgets definisjon av kompetanse. Er ansatte kun kompetent til å jobbe i barnehage dersom de har en førskolelærerutdanning? Hva med en arbeidstakers personlige egnethet og realkompetanse? Hva med arbeidstakere med annen formalkompetanse; som barnevernspedagoger, allmennlærere, musikkpedagoger, vernepleiere; innehar ikke disse kompetanse som medfører kvalitet i en barnehagehverdag?

PBL mener at det er viktig for kvaliteten i barnehagene at man har et kompetansemiljø hvor det kan åpnes for annen relevant fagkompetanse på lik linje med førskolelærerkompetanse. Dette vil bidra til å bevare egenarten og mangfoldet av tilbud i barnesektoren. Det vil også bidra til ytterligere forbedret kvalitet gjennom kompetanseutvikling fra ulike faglige ståsted. PBL finner det ikke tilstrekkelig dokumentert at en økning av andelen førskolelærere i barnehagesektoren nødvendigvis vil medføre hevet kvalitet.

PBL er derfor ikke enig med Brenna-utvalget i deres forslag om at minst 50 prosent av ansatte i barnehager må ha førskolelærerutdanning eller annen pedagogutdanning. Forslaget er etter PBLs syn heller ikke tilstrekkelig utredet i forhold til både de administrative, og økonomiske konsekvensene. Er det slik at man har tilstrekkelig ledig arbeidskraft til å kunne møte et slikt bemanningskrav? Eller vil et slik krav medføre ytterligere dispensasjoner? Kostnadene for den enkelte barnehage, vil dessuten bli formidabel. Tatt i betraktning de signaler PBL allerede har fått fra Kommune-Norge, i forhold til at de økonomiske rammene for barnehagesektoren kan synes å bli redusert etter at sektoren ble rammefinansiert, vil et slik økt bemanningskrav være ren økonomisk utopi for den enkelte barnehage. I tillegg vil PBL minne om at dersom assistenter og andre arbeidstakere skal erstattes med førskolelærere med stillingsbetegnelse som pedagog, vil dette medføre betydelig færre timer per dag tilknyttet barna i barnehagen. Dette er en konsekvens av at de barnehagene som er tilknyttet tariffavtaler plikter å gi førskolelærere eller pedagogisk ledere fire timer ubunden tid per uke (planleggingstid), noe som innebærer færre timer på avdelingen sammen med barna.

PBL er heller ikke enig i at muligheten til å innvilge dispensasjoner skal innskrenkes. PBL mener derimot at det må åpnes for at kommunen kan gi dispensasjon i de tilfeller hvor barnehagen har en søker med førskolelærerkompetanse, men hvor daglig leder ikke finner søker personlig egnet for å jobbe i barnehagen. I Kunnskapsdepartementets merknader til § 1 i forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder, fremgår det at «*midlertidig dispensasjon kan gis for inntil ett år om gangen når stillingen har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker, dvs. søker som oppfyller utdanningskravet.*» Dette innebærer for eksempel at en førskolelærer som var eneste søker til stillingen som pedagogisk leder i en barnehage, har krav på denne stillingen, selv om vedkommende ikke er personlig egnet og heller ikke har de nødvendige lederegenskaper. PBL mener derfor at begrepet "kvalifisert søker" i forskriftens § 1, også bør bety søker som oppfyller utdanningskravet og som har de nødvendige egenskapene for stillingen.

PBL mener dessuten at utvalgets faktiske beskrivelse av at man har et generelt høyt antall dispensasjoner i barnehagesektoren, er misvisende. Utvalget beskriver her et problem som er geografisk betinget, spesielt i Oslo og Akershus. Dette følger blant annet av Gulbrandsen 2009⁴ (side 26 og 51). Utvalgets faktiske beskrivelse av antall dispensasjoner er dermed ikke betegnende for barnehagene ellers i landet.

⁴ http://www.nova.no/asset/3772/1/3772_1.pdf

Utvalgets anbefalinger om at det skal innføres et minimumskrav til formelle kvalifikasjoner hos assistenter i barnehagen, vil etter PBLs oppfatning medføre at barnehagene mister god og verdifull kompetanse i sektoren. Barnehagene vil kunne miste assistenter som har jobbet i sektoren i lang tid, men som ikke ønsker en formell utdanning. Videreutdanning av alle assistenter i sektoren vil dessuten medføre betydelige økte kostnader for den enkelte barnehage, som de i dagens situasjon ikke evner å bære. Videreutdanningen vil kunne medføre direkte kostnader til selve utdanningsløpet, samt indirekte kostnader ved at barnehagen må bruke vikarer i fravær av assistentens utdanningsløp. En slik situasjon vil skape liten stabilitet i barnehagehverdagen for barna og lavere kvalitet.

PBL mener også at det må være opp til hver enkelt arbeidsgiver/barnehage hvilket system de skal ha for etter- og videreutdanning for ansatte i barnehagen. Barnehagene er ulike med forskjellige kompetansebehov. Et varig og felles utdanningssystem vil skape ensartede barnehager og følgelig ødelegge mangfoldet i barnehagesektoren.