

Arkivsak-dok. 10/07969-2
Saksbehandler Annelise L'orange Ekstrøm

Saksgang
Komité for oppvekst

Møtedato
09.02.2011

Sak nr.

Høringsuttalelse fra Sarpsborg kommune gjeldende NOU 2010:8 Med forskertrang og lekelyst. Innstilling fra utvalget som har sett på pedagogisk tilbud til førskolebarn

Saken er fremmet etter prinsippet om fullført saksbehandling.
Følgende har vært medsaksbehandlere:

Vedlegg:

NOU 2010:8 – Med forskertrang og lekelyst
Sammendrag følger som trykt vedlegg.

Sammendrag:

Kunnskapsdepartementet har sendt NOU 2010:8 "Med forskertrang og lekelyst" på høring.
Høringsfristen er 31. Januar 2011.

Ved kongelig resolusjon oppnevnte regjeringen 19. Juni 2009 et offentlig utvalg for å vurdere pedagogisk tilbud til alle førskolebarn. Bakgrunnen for utvalget er St.melding nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*, fremlagt våren 2009. Regjeringen er opptatt av å sikre alle barn like gode muligheter og et godt utgangspunkt for å klare seg i skolen og samfunnet ellers. Forskning viser at et godt pedagogisk tilbud i førskolealder er viktig for utviklingen av grunnleggende ferdigheter og for å lykkes videre i skolen og samfunnet.

Utvalget har hatt 12 medlemmer. Leder har vært Loveleen Rihel Brenna, konsulent og leder av Foreldreutvalget for grunnopplæringen.

Utvalgets fikk følgende mandat av regjeringen (utdrag):

- Gjøre greie for, vurdere og analysere hvordan det organiserte tilbudet før skolestart er i dag, basert på forskning om barn i førskolealder.
- Vurdere ulike ordninger for et pedagogisk tilbud som kan tilbys alle barn i målgruppen, og peke på fordeler og ulemper ved ulike løsninger.
- Dersom utvalget, på bakgrunn av analyser og vurderinger, vurderer det som formålstjenelig å legge fram et forslag til et pedagogisk tilbud før skolestart, skal det gjøres nærmere rede for innholdet i, rammene for og organiseringen av tilbudet.

Høringsnotatet omfatter hovedkapitlene

- Mandat, verdier og utfordringer.
- Dagens tilbud til førskolebarn.
- Vurderinger og anbefalinger

Utvalget har gjennomført 11 utvalgsmøter og har besøkt flere barnehager og kommuner i Norge for å få informasjon om hvordan ansatte i barnehagesektoren jobber systematisk for å gi barn et godt pedagogisk tilbud. Utvalget har vært spesielt oppmerksom på de eldste barna ved disse besøkene.

Sarpsborg kommune har i sin høringsuttalelse kun vektlagt noen av de viktigste forslagene som støttes og de som ikke støttes. Særskilt er de økonomiske konsekvensene belyst.

Sarpsborg kommune støtter:

- At barnehagetilbudet fortsatt skal være frivillig.
- Utvalgets forslag til endringer i rammeplanens målformuleringer og krav til barnehagens arbeid.
- Utvalgets anbefaling/forslag vedrørende skoleforberedende aktiviteter.
- Utvalgets forslag om at alle barnehager tar i bruk en tretrinnsmodell for mer systematisk identifisering og oppfølging av barn med særlige behov.
- Utvalget forslag til tiltak for utvikling og kvalitetssikring av barnehagens personale.
- Utvalgets forslag til at det lovfestes et krav om barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen.
- Utvalgets forslag/anbefalinger til tiltak for å styrke samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole.
- Utvalgets forslag vedrørende styrking av kommunens tilsyn gjennom sterkere nasjonale føringer.

Sarpsborg kommune støtter ikke:

- Innføring av gratis 20 timers barnehage i uken for alle barn i alderen 3 – 5 år.

Sarpsborg kommune mener:

- At det på sikt bør utredes innføring av gratis obligatorisk barnehage for barn i alderen 3 – 5 år.
- At det må innføres et gratis heldagstilbud til alle 5 åringer kombinert med at kommunen har ansvar for å gi et pedagogisk tilbud til alle barn som ikke deltar i ordinære barnehager. Dette tilbudet må senere utvides til også å gjelde 4-åringene og 3-åringene.
- At ved innføring av en modell for kartlegging av barns fysiske, kognitive, språklige og sosiale funksjonsnivå må observasjoner og kartlegging kun gjennomføres når pedagogene er bekymret for et barns utvikling, og at denne kartlegging må skje i henhold til etiske holdninger og verdier.
- At sammenheng mellom barnehage og skole må innføres som en plikt, og at barnehage og skole må ha et lovfestet felles ansvar for planer for hvordan sammenheng mellom barnehage og skole skal ivaretas.

Utredning

Utredningen tar utgangspunkt i utvalgets anbefalinger sett opp mot kommunens vurdering.

Obligatorisk barnehage

Utvalget har vurdert løsninger som kan sikre at alle førskolebarn får muligheten til å delta i et systematisk pedagogisk tilbud. Etter en samlet vurdering er anbefalingen at tilbudet fortsatt skal være frivillig. Årsaken til utvalgets konklusjon er nåværende rammebetingelser, blant annet kvaliteten på innholdet i dagens barnehage og den lave pedagogtettheten. Foreldres ønske om valgfrihet med bakgrunn i verdibaserte holdninger eller deres behov for å velge en annen løsning enn en barnehage med begrenset fleksibilitet, har også vært viktige forhold for utvalget.

Sarpsborg kommune støtter utvalgets vurdering, men er av den oppfatning at det på sikt bør utredes konsekvenser ved innføring av gratis barnehage for aldersgruppa 3 – 5 år og om dette bør gjøres obligatorisk.

Gratis barnehage

Utvalget har fremmet forslag om 20 timers gratis barnehage i uken for alle barn i alderen 3 – 5 år. I utgangspunktet mener utvalget at barnehage burde være helt gratis for alle barn i alderen 1 – 5 år og vil bidra til flere foreldre har mulighet til å la barna delta i et pedagogisk tilbud. Sarpsborg kommune støtter denne vurderingen. Erfaring viser at økonomi har betydning for foreldres valg.

Utvalget har konkludert med at barnehagen er den best egnede institusjonen for et slikt pedagogisk tilbud, da barna her får et pedagogisk tilbud med kvalifisert personale, der grunnlaget for lek, læring og omsorg er det beste. Sarpsborg kommune støtter også utvalgets vurdering på dette området.

Sarpsborg kommune anser at en slik ordning byr på mange utfordringer:

- Ivaretagelse av korttidsplasser (20 timer per uke) i heldagsbarnehagen, herav utnyttelse av barnehagens godkjente leke- og oppholdsareal.
- Organisering av barnehagedagen.
- Innholdet i det pedagogiske korttidstilbudet og heldagstilbudet som en helhet.
- En hensiktsmessig bruk av barnehagens bemanning og ivaretagelse av lovkrav, pedagogisk bemanning.

Sarpsborg kommune er derfor av den oppfatning at det bør innføres et gratis heldagstilbud til alle 5 åringer. Fremfor at tilbud om åpne barnehager sikres ved innføring av kommunal plikt i barnehageloven, bør det isteden nedfelles i barnehageloven at kommunen har ansvar for å gi et pedagogisk tilbud til alle barn som ikke deltar i ordinære barnehager. Dette gratis heldagstilbudet bør senere utvides til også å gjelde 3- og 4 åringene.

Barnehagens innhold og oppgaver

Utvalget mener at rammeplanen er for svak på ulike områder og ikke innebærer tydelige føringer og tilstøkkelige kriterier eller indikatorer på hva et godt pedagogisk tilbud skal være. Dette er nødvendig for at alle barnehager skal kunne tilby et barnehagetilbud som sikrer et godt systematisk tilbud før skolestart. I rammeplanen er det satt opp mål for fagområdene, men utvalget er opptatt av at rammeplanen må bli tydeligere når det gjelder barnehagens arbeid med lek, sosial kompetanse og emosjonell utvikling. Utvalget er også opptatt av at rammeplanen er utydelig når det gjelder kravet til at det skal være progresjon i barns læring og utvikling.

Sarpsborg kommune støtter utvalget i at et godt barnehagetilbud blir til gjennom systematisk arbeid, men at didaktikk og systematikk må knyttes til de pedagogiske prosessene som skjer i barnehagen. Dagens rammeplan må bli tydeligere på hva barnehagen skal bidra med når det gjelder arbeidet med lek, sosial kompetanse og emosjonell utvikling for at det skal bli en bedre balanse i barnehagens arbeid med de ulike områdene. Tilsvarende må barnets forskertrang gis gode utviklingsmuligheter i barnehagen. Sarpsborg kommune vil understreke at kriteriene og indikatorene må knyttes til de prosessene som skjer i barnehagen. Kriteriene må rette seg mot personalets kompetanse og hva barnhagen skal bidra med for at alle barn skal lære å utvikle seg innenfor de ulike områder.

Skoleforberedende aktiviteter

Overgangen til skolen innebærer utfordringer men også muligheter. Utvalget er av den oppfatning at det er viktig å gi de eldste barna en fellesskapsfølelse men er opptatt av at aktivitetene for de eldste barna ikke må bli så omfattende at de ikke får delta i barnehagens ordinære hverdagsliv. Utvalget anbefaler at hovedvekten legges på utvikling av barnas sosiale kompetanse, språk og andre former for kommunikasjon, og at rammeplanen må tydeliggjøre innholdet i disse aktivitetene. Utvalget understreker at de skoleforberedende aktivitetene må være preget av barns egen aktive deltakelse og medvirkning.

Sarpsborg kommune støtter utvalget i deres synspunkter.

Tilpasset tilbud og identifisering av barn med særlige behov

Utvalget mener at barnehagen ikke er god nok til å identifisere behov for særlig hjelp og støtte tidlig, og at dette blant annet skyldes mangel på kompetanse blant de ansatte i barnehagene og samarbeidsrutiner mellom hjelpeapparatet og barnehagene. Utvalget anbefaler derfor at alle barnehager tar i bruk en modell for kartlegging av barns fysiske, kognitive, språklige og sosiale funksjonsnivå. Modellen består av tre trinn for mer systematisk identifisering og oppfølging av barn med særlige behov. Tretrinnsmodellen forutsetter at kompetent barnehagepersonale gjennomfører observasjoner, dokumenterer og bruker standardiserte kartleggingsverktøy. Nødvendige tester og mer inngående analyser av barns adferd og samhandling med andre skal foretas av kompetente fagpersoner fra støtteapparatet rundt barnehagen.

Sarpsborg kommune anbefaler innføring av den nevnte tretrinnsmodellen, men vil understreke at observasjoner og kartlegging kun skal gjennomføres når pedagogene er bekymret for et barns utvikling. Denne kartlegging må skje i henhold til etiske holdninger og verdier.

Personalet i barnehagen og i kommuneadministrasjonen

Utvalget sier i sin utredning at de er svært bekymret for kompetansesituasjonen hos de ansatte i barnehagene i Norge. Barnehagen er avhengig av et kompetent personale som er den viktigste faktoren for å sikre kvaliteten på tilbudet.

Utvalget har 9 forslag til tiltak hvorav de viktigste er:

- Innføring av et varig system for etter og videreutdanning for ansatte i barnehagesektoren, bl a systematisk lederopplæring av styrere.
- Minst 50 % av de ansatte i barnehagen skal ha førskolelærerutdanning eller annen tilsvarende pedagogisk utdanning.
- Innføring av et minimumskrav til formell kvalifikasjoner hos assistenter i barnehagen.
- Lovfesting av krav om barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen.

Sarpsborg kommune støtter utvalgets forslag som innebærer fokus på kompetanse, kompetanseutvikling og fagkompetanse i barnehagesektoren. Utfordringene i en utbygd sektor, som skal gi et godt systematisk pedagogisk tilbud tilpasset barns ulike forutsetninger og behov må ivaretas av et kompetent personale og en barnehagemyndighet med barnehagefaglig kompetanse.

Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole

Utvalget sitt syn er at et bedre samarbeid og mer sammenheng mellom barnehage og skole er avgjørende for å kunne sikre at alle barn, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn, får et godt utgangspunkt for å klare seg i samfunnet. Utvalget har en rekke forslag blant annet;

- At det innføres en plikt til samarbeid mellom barnehage og skole i regelverk og planverk for både barnehage og grunnopplæringen, og atplikten forankres i både barnehagelov og opplæringslov.
- At det gis tilbud om hospitering i hverandres virksomheter for ansatte i barnehage og skole
- At det gis tilbud om kompetanseutvikling til førskolelærere og grunnskolelærere vedrørende samarbeid mellom barnehage og skole.

Sarpsborg kommune støtter utvalgets vurderinger og forslagene til tiltak. Sarpsborg kommune vil understreke at samarbeid mellom barnehage og skole må innføres som en plikt. Barnehage og skole må ha et felles ansvar for planer for hvordan sammenheng mellom barnehage og skole skal sikres. De må også ha et felles ansvar for hvordan overgangen skal gjøres best mulig for barna. Foreldresamarbeid er også vesentlig for å lykkes i dette.

Styring av sektoren

Utvalget foreslår at kommunens tilsyn med barnehager styrkes gjennom sterkere nasjonale føringer. Kommunen har ansvar for tilsyn og veiledning etter barnehagelov med forskrifter og gjelder både for kommunale og private barnehager. Det er i dag få føringer for hvordan tilsynet skal ivaretas. Utvalget

mener at det bør innføres krav til hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres, og at det må stilles tydeligere krav til hva det skal føres tilsyn med.

Sarpsborg kommune støtter utvalgets forslag, og ser at ved at fokus rettes også mot kommunens ansvar for tilsyn, vil dette sikre bedre kontroll med barnehagevirksomheten og med påfølgende fokus på kvalitetsarbeidet som utføres i den enkelte barnehage

Økonomiske og administrative konsekvenser

20 timers gratis barnehage i uken for alle barn i alderen 3 – 5 år

En innføring av gratis kjernetid vil føre til at foreldre som bare ønsker å benytte 20 timer i uka får et gratis pedagogisk tilbud til sitt barn. Foreldre som ønsker/trenger mer enn 20 timer per uke vil måtte betale for det resterende barnehagetilbudet. Det forventes at utvalgets forslag fører til at barn i alderen 3 – 5 år som i dag ikke benytter en barnehageplass vil ønske et gratis tilbud.

Forslaget innebærer økt behov for barnehageplasser med medfølgende utgifter til etablering, drift og administrasjon.

Sarpsborg kommune vil understreke at en innføring av et gratis tilbud som fører til at flere barn enn i dag benytter en barnehageplass må følges opp av økte bevilgninger fra staten, og det forutsettes at kommunens økte utgifter kompenseres både i forhold til utgifter og tap av inntekter. Kostnadene anses å være betydelige.

Sarpsborg kommune sitt forslag om innføring av et gratis heldagstilbud til alle 5-åringene innebærer de samme forutsetninger når det gjelder kompensasjon for kommunens merutgifter.

Barnehagens innhold og oppgaver

Utvalget har konkludert med at implementering av de foreslåtte endringer av rammeplanens målformuleringer og krav til barnehagens arbeid i barnehagen vil kunne dekkes innenfor kommunens eksisterende ramme.

Sarpsborg kommune støtter ikke utvalgets vurdering. Innføring av endringer i rammeplanen og krav til barnehagens arbeid må følges opp med midler slik at implementering og kompetanseheving i den enkelte barnehage kan ivaretas på en best mulig og mest mulig hensiktsmessig måte. Skal barnehagens kvalitet heves med bakgrunn i endringer i rammeplanens føringer, må barnehageeiere og barnehagemyndigheten gis mulighet gjennom statlige midler til å ivareta et systematisk arbeide. De statlige avsatte midlene til kompetansehevende tiltak må derfor økes.

Tilpasset tilbud og identifisering av barn med særlige behov.

Utvalget sitt forslag til tretinnsmodell innebærer at kompetente fagpersoner fra støtteapparatet rundt barnehagen skal gjennomføre tester i et større omfang enn det som ivaretas i dag. Sarpsborg kommune ønsker å understreke at støtteapparatene rundt barnehagen må settes i stand til å utføre økte oppgaver, både i forhold til kompetanse og ressursbruk. Statlige midler må avsettes for at dette skal være mulig å gjennomføre.

Personalet i barnehage

Utvalgets forslag til økt kompetanse og økt pedagognorm vil føre til betydelige økonomiske konsekvenser for barnehageeier, noe som må ivaretas gjennom økte statlige overføringer. Tilsvarende vil kravet til formelle kvalifikasjoner for assistenter i barnehagen og varig system for lederutdanning for styreere gi økonomiske konsekvenser.

Personalet er barnehagens viktigste ressurs og under forutsetning at økte statlige midler støtter Sarpsborg kommune utvalgets vurderinger og tiltak.

Kompetanseutviklingen som utvalget foreslår gitt til førskolelærere og grunnskolelærere anbefaler utvalget tas av statlige midler. Sarpsborg kommune er enig i denne vurderingen.

Tverrfaglig samarbeidsteam

Etablering av tverrfaglig samarbeidsteam vil sikre helhetlig og tidlig intervensjon. Dette vil medføre økonomiske konsekvenser for kommunens totale forebyggende virksomhet og statlige midler må kompenseres for kommunens økte utgifter.

Tiltak som styrker samarbeidet og sammenheng mellom barnehage og skole

En plikt til samarbeid vil ut fra utvalgets vurderinger føre til visse økonomiske konsekvenser for kommunene. Endringer i lov gir nye oppgaver og med påfølgende utgifter. Sarpsborg er opptatt av å få til gode overgangsordninger mellom barnehage og skole, og mest sannsynlig vil et forsterket fokus på dette området ikke påføre merkostnader.

Styrket satsning på tilsyn

Økt fokus på tilsyn vil medføre behov for økte ressurser i kommuneadministrasjonen. Dette er et særdeles viktig tiltak og bør sikres ved at statlige midler blir overført kommunen.

Sarpsborg kommune anser at de foreslåtte anbefalinger og forslag vil gi et barnehagetilbud som ivaretar barn og foreldres behov bedre enn i dag. Økt kvalitet på det tilbudet barnehageeier gir vil ha positive miljømessige konsekvenser for barn, foreldre og samfunnet. For å lykkes er kommunene helt avhengig av at tilstrekkelige statlige midler blir overført kommunene.

Rådmannens innstilling:

Sarpsborg kommune slutter seg i all hovedsak til Brennautvalget sine tilrådinger. Merknader som fremkommer i saken, vedtas som Sarpsborg kommune sin høringsuttalelse. Overnevnte uttalelse er sendt Kunnskapsdepartementet innen fastsatt frist. Eventuelle kommentarer fra komite oppvekst ettersendes.