

Høringsuttalelse om

NOU 2012: 1 Til Barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene fra NLA Høgskolen

Barnehagens formål (§§ 1 og 3)

Barnehagens formål er fastlagt i § 1 og utdypet i § 2 i gjeldende lov. Det er ikke foreslått endringer i § 1 og endringene av innholdsbestemmelsene i forslaget til ny lov (nå § 3), er av formell art. Vi har likevel en kommentar til et av punktene i ny § 3:

Barnehagens eier kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold. Dette er en bestemmelse vi er enige i. I og med at vedtektene kan ha bestemmelser om at verdiene ikke skal forankres i den kristne og humanistiske arv og tradisjon og at særlige bestemmelser om tros- og livssynsforhold kan vedtas (nåværende § 1a, videreført i forslag til § 2), er det rimelig at slike bestemmelser har konsekvenser for årsplanen. Vedtekter vil nødvendigvis være relativt generelle, og årsplanene vil gi mer detaljert informativ til foreldrene om barnehagens innhold. Vi foreslår derfor at dette punktet i forslaget til ny § 3 endres til:

Barnehagens eier kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold og til bestemmelser om verdigrunnlag og tros- og livssynsformål fastsatt i barnehagens vedtekter.

Saklig virkeområdet (§ 4)

Vi etterlyser en sterkere grenseoppgang mellom hva som kommer inn under betegnelsen barnehage, og hva som ikke gjør det. Å videreføre presiseringen av at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet for barn under opplæringspliktig alder vil være helt nødvendig. Vårt forslag til ny tekst er:

Loven gjelder for barnehager. Barnehage er en pedagogisk virksomhet:

- 1. som har ansvar for barn under opplæringspliktig alder, er regelmessig og der ett eller flere barn har en avtalt ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer og*
- 2. ...*

Barns rett til medvirkning (§ 7)

I forslaget er barns medvirkning knyttet til deres synspunkter på barnehagens daglige virksomhet, på planlegging og evaluering. Vi etterlyser at barns medvirkning også knyttes til muligheter for direkte medvirkning i barnegruppa; noe som også innebærer opplæring til demokrati. Vårt forslag til ny tekst er:

Barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet i sitt hverdagsmiljø sammen med andre barn. Barn skal jevnlig få mulighet til aktiv deltakelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet. Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og egne forutsetninger

Rett til godt fysisk og psykososialt miljø (forslagets §§ 8 til 10)

Disse paragrafene er nye i forhold til gjeldende lov. Anliggende med paragrafene er å sikre barn «et minst like godt miljø som elever og arbeidstakere» (kommentar til § 8, s. 335). Dette er viktig. Det samme er det at foreldrene skal varsles hvis barnehagemiljøet kan ha «negativ virkning på barnas helse og sikkerhet» (sitat fra forslag til ny § 8). Oppsplittingen i tre paragrafer og den måten paragrafene utdyper barnehagens formål på, virker imidlertid lite gjennomtenkt.

Formålsparagrafen (§ 1) sier: «Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.» I følge forslag til ny § 8 har barna rett på et miljø «som fremmer helse, trivsel og barnas leke-, omsorgs-, og læringsmiljø». Danning blir dermed en del av formålet (§ 1), men ikke noe som barna har rett på. I de nye paragrafene 9 og 10 forsterkes mangelen på dannelsesperspektivet gjennom at det sies at «Barnehagene skal planlegges, bygges og tilrettelegges og drives slik at barnas trygghet, helse, trivsel, lek og læring, fremmes», og at barnehagene aktivt og systematisk skal arbeide «for å fremme et godt psykososialt miljø der det enkelte barnet kan oppleve respekt, trygghet, omsorg og sosial tilhørighet.» Det betyr at paragrafene 8 til 10 fremtrer som en tolkning av formålsparagrafen, uten å ha et tilsvarende innhold.

Et annet problem ved forslaget til ny § 9 er at kommunen er klageinstans ved krav om oppretting av mangler ved det fysiske miljøet. Dette betyr at eier selv er klageinstans for de kommunale barnehagene. Dette er uheldig. Det betyr dessuten at det skapes en ubalanse mellom kommunens og de andre barnehagene. Hvis kommunen er klageinstans for kommunale barnehager, bør eier vært klageinstans også for private barnehager. Vi ser imidlertid at det kan være tilfeller der det er ønskelig med en annen klageinstans enn eier, og anbefaler at fylkesmannen som ankeinstans hvis krav om oppretting av mangler ved det fysiske miljøet ikke løses på en akseptabel måte.

NLA Høgskolen vil foreslå at paragrafene 8 til 10 blir forenklet og slått sammen til en paragraf. En felles paragraf vil kunne ta utgangspunkt i forslagets § 8, men som en sammenfatning av de anliggender som gjelder omsorg og lek, læring og danning inkludere en bestemmelse om et trygt og pedagogisk utfordrende miljø (nå i § 9). Bestemmelsene om klage på mangler ved det fysiske og psykososiale miljøet (nå i forslagets §§ 9 og 19), kan omtales under ett. Vårt forslag til ny § 8 (som erstatter forslagets §§ 8 til 10) er:

Alle barn i barnehager har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer deres helse og trivsel. Miljøet ute og inne skal være trygt, pedagogisk utfordrende og tilpasset det enkelte barns behov. Det er barnehagens ansvar at alle barna får likeverdig deltakelse i barnefellesskapet.

Dersom barnehagen blir klar over sider ved barnehagemiljøet som kan ha negativ virkning på barnas helse og sikkerhet, skal foreldrene snarest mulig varsles om dette.

Dersom foreldrerådet eller samarbeidsutvalget krever tiltak for å rette på mangler ved det fysiske eller psykososiale miljøet, skal barnehagen behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Om barnehagen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til saken, kan det klages etter bestemmelsene i forvaltningsloven som om det er gjort enkeltvedtak. Fylkesmannen er klageinstans.

Departementet kan gi forskrift om barnehagemiljøet.

Samordnet opptaksprosess i kommunen (§21)

Det bør tilføyes at det må tas hensyn til barnets bosted i kommunen og etterstrebes å gi et tilbud om barnehageplass i barnets nærmiljø. Det bør også være tydelig at foreldres rett til å takke nei til et tilbud på grunn av innholdet og særpreget til barnehagen ikke skal bety at foreldrene mister sin rett til barnehageplass. Vårt forslag til tekst er:

I opptaksprosessen skal det tas hensyn til barnehagenes mangfold og egenart. Brukernes ønsker og behov når det gjelder barnehagenes geografiske plassering og innhold skal tillegges stor vekt ved selve opptaket.

Kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager (§ 22)

Forutsetningen for å drive en barnehage er økonomisk forutsigbarhet. Forslaget sier at kommunen skal gi tilskudd til alle godkjente barnehager, men sier ingenting om størrelsen på tilskuddet. Tilskuddet kommunen skal gi til barnehagene må stå i forhold til rammetildelingen og må reguleres i samsvar med reell lønnsvekst i samfunnet generelt. Forslaget sier at kommunen *kan* gi tilskudd til fremtidige barnehager som er godkjente etter at barnehagesektoren er rammefinansiert. Det er en setning som skaper usikkerhet. Blir barnehager godkjent etter gjeldene lov, må de også tildeles økonomisk tilskudd på lik linje med allerede godkjente barnehager. Dersom det blir et valg for kommunene å tildele tilskudd, er vi i tvil til om nye barnehager vil kunne etableres. Dagens regler for rammefinansiering hindrer ikke kommunene i å praktisere ulike økonomiske tildeling til kommunale og ikke-kommunale barnehager. NLA Høgskolen mener at reglene for rammefinansieringen må være tydeligere, og vårt forslag til ny tekst er:

Kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle godkjente, ikke-kommunale barnehager i kommunen, ~~forutsatt at barnehagen har søkt om godkjenning før barnehagesektoren er blitt rammefinansiert.~~ Dette gjelder også barnehager som er godkjent etter at barnehagesektoren er rammefinansiert. Godkjente ikke-kommunale barnehager, jf. første og andre ledd, skal behandles likeverdig med kommunale barnehager i forhold til offentlig tilskudd. Departementet vil gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling.

Styrer for barnehager (§§ 31)

I forslag til paragrafene 31 til 34 er det samlet bestemmelser om barnehagens personale. Dette er viktige bestemmelser i og med at barnehagene skal være pedagogisk virksomhet og bidra til at barna får et godt oppvekstmiljø.

I forslaget til § 31 heter det at «Barnehagen skal ha en styrer som har utdanning som førskolelærer eller annen høgskole- eller universitetsutdanning.» Dette er samme formulering som i nåværende lovs § 17. I NOU 2012: 1 (s. 359) heter det at utdanning som allmennlærer og faglærer ansees som relevante. For faglærer er det en tilføyelse der fireårig faglærerutdanning i praktisk-estetiske fag og treårig faglærerutdanning som gir kompetanse for tilsetning fra 1. klassetrinn nevnes. Det virker som om utvalget ikke er oppmerksom på at allmennlærerutdanningen er erstattet av grunnskolelærerutdanning som enten gir kompetanse for å arbeide på 1. til 7. eller 5. til 10. klassetrinn. Det kan på denne bakgrunn, men også av faglige grunner, synes rimelig at bestemmelsen som nå står om treårig faglærerutdanning gjøres gjeldende for alle disse typene av lærerutdanning, altså at bare de som har

grunnskole- eller faglærerutdanning som gir kompetanse for tilsetting på 1. klassetrinn kan tilsettes som styrer.

Slik vi ser det burde det bare unntaksvis bli tilsatt noe som ikke har førskolelærerutdanning som styrere. Vi er klar over at det i mange distrikter er stor mangel på førskolelærere, og er enige i at pedagoger med kompetanse for pedagogisk arbeid med barn som er litt eldre enn førskolebarna, er bedre enn å ikke ha slik kompetanse i det hele tatt. Men denne løsningen bør bare brukes når det ikke er mulig å tilsette kvalifiserte førskolelærere. Slik tilsetting bør derfor forutsette at det gis dispensasjon. For å unngå ekstraarbeid og inkonsekvenser i saksbehandlingen, kan det utarbeides forskrifter som gjør at grupper av grunnskolelærere og faglærere som fyller bestemte krav kan tilsettes på dispensasjon uten nærmere vurdering.

Barnehagens grunnbemanning (§ 32)

Bestemmelser om barnehagens grunnbemanning er i forslaget tatt inn i § 32. Sammenliknet med tilsvarende paragraf i gjeldende lov (§ 18) er paragrafen vesentlig mer detaljert. Flere av de nye bestemmelsene gjelder bemanningstetthet og -kompetanse. NLA H er tilfreds med at maksimum antall barn pr. ansatt og pr. førskolelærer fastsettes i lovs form. Om det er nødvendig å si i loven at treårig pedagogisk utdanning på høyskole- eller universitetsnivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk tilsvarer førskolelærerutdanning, kan diskuteres, men skal det stå noe om slik utdanning, må det også stå at videreutdanningen i barnehagepedagogikk skal være ettårig (eller på 60 stp).

NLA H ser at det kan være positivt med bredde i fagpersonalets kompetanse. Dette behovet vil i stor grad kunne dekkes ved tilsetting av førskolelærere som har ulike fordypningsenheter eller linjer i sin grunnutdanning. Unntaksvis bør en ved store barnehager også kunne tilsette noen få pedagoger med annen pedagogisk utdanning. Etter vår mening bør imidlertid ikke andelen være så høy som lovforslaget åpner for. Vårt forslag er at det ikke bør overstige 10 prosent.

At 20 prosent av pedagogene kan ha annen pedagogisk utdanning på høyskole- eller universitetsnivå, presiseres av utvalget på følgende måte (s. 362): «Bestemmelsen er slik å forstå at barnehagen må ha minst fem fulle førskolelærerstillinger før en av disse kan besettes av en person med annen pedagogisk utdanning, og at den må ha minst ti førskolelærerstillinger før to av disse kan besettes av en person med annen pedagogisk utdanning osv.» Hvis dette er meningen, burde formuleringen i loven heller være:

Inntil 20 prosent av pedagogene i barnehagen kan ha annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå eller universitetsnivå.

NLA H gir sin tilslutning til bestemmelsen om at 25 prosent av barnehagens grunnbemanning skal være barne- eller ungdomsarbeidere. Vi ser imidlertid at det her må tas hensyn til at assistenter som allerede er tilsatt og har erfaring fra arbeidet, kan være en like god ressurs. De bør derfor kunne fortsette i stillingene.

Godkjenning av familiebarnehager (§ 37)

Forslag til ny lov vil gjøre at familiebarnehager styres av ytre rammer på bekostning av innhold. Dagens ordning om å godkjenne ubebodde lokaler som et pedagogisk tilbud med hjemlig preg er

fjernet, og kravet om pedagogisk innhold kommer ikke tydelig nok frem. Det kan tolkes som at det pedagogiske tilbudet er underordnet "beboede hjem" og "hjemlig preg". Det som i dag fungerer som to-hjemsfamiliebarnehager der to hjem slår seg sammen, vil måtte opphøre på grunn av tekstens «ubebodde hjem», og ikke på grunn av forhold rundt det pedagogiske tilbudet. Særpreget til familiebarnehagen som et pedagogisk tilbud i hjemlige omgivelser blir underordnet organisatoriske rammer og en vurdering fra kommunen om egnethet. Vårt forslag til ny tekst er:

Kommunen avgjør søknad om godkjenning av familiebarnehage etter en vurdering av virksomhetens pedagogiske innhold, organisering, og om det enkelte hjem er egnet for familiebarnehagedrift.[...] Familiebarnehagens drift skal foregå i lokaler som kan godkjennes som boliger.