

HØRINGSUTTALELSE TIL NOU 2012:1, "Til barnas beste"

Innspill fra barnehagene i Vadsø

INNLEDNING:

Innledningsvis vil vi si at det er positivt at denne kvalitetsmeldinga endelig kommer. NOUen har fått en krevende tittel som forplikter. I forslagene ligger det mange kostnader innebakt, for å få de flotte intensjonene gjennomført. Det gir, som det sies i kap. 22, totalt sett en samfunnsøkonomisk gevinst, men samtidig vil gjennomføringa avhenge av at kommunene settes i stand til å følge opp. Ellers frykter vi at det fort kan bli en maktkamp om hvem som har definisjonsmakten til å definere barnas beste. I en slik kamp vil sannsynligvis barna bli taperne.

I NOUen er det et positivt fokus på de minste barna i barnehagen, og det er riktig og nødvendig fordi andelen små barn i barnehagene har økt betraktelig. Det foreslås flere tiltak for å sikre kvaliteten på tilbudet til de yngste; både i forhold til bemanning, pedagogtetthet, gruppestørrelser. Det er også bra at barna som tilhører 0-3 års grupper til det halvåret de har fylt 3 år. Vi synes det er flott at det skal bli et større fokus på de yngste barna både i rammeplan og i førskolelærerutdanninga.

Det nye lovforslaget er utvidet i antall lovparagrafer, mens antall forskrifter er betydelig redusert. Det tror vi er positivt og klargjørende, og det gir også rom for færre tolkningsmuligheter og lettere å orientere seg i loven.

KOMMENTARER TIL ENKELTE LOVPARAGRAFER

Kap. II. Barnas rettigheter.

§ 6 Barns rett til plass i barnehage

Vi mener barnas rettigheter, og kommunens plikt til å tilby barnehageplass (§ 20), må knyttes til 2 årlige hovedopptak. Dette vil harmonere mer med lengden på fødselspermisjoner og ikke styre tidspunkter for fødsler, slik det gjør nå i mange tilfeller. Vi synes det er en urimelig forskjellsbehandling av barna at de som er født på "feil" tid av året, risikerer å bli 2 år før de får rett til barnehageplass. Det kan vel ikke sies å være til barnas beste og heller ikke i tråd med en større satsing på de yngste barna.

Dette kapitlet er en stor nyvinning ved at barn gis rett til et godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø. Rett nok har vi pr i dag annet lovverk som dekker deler av dette, bl.a. forskriften om miljørettet helsevern i barnehager. Erfaringsmessig brukes den fortrinnsvis ved godkjenning av barnehager. Når det nå innføres "barnas HMS" med tilhørende krav om interne kontrollrutiner, bidrar det til å gi en sikrere, tryggere og kvalitativt bedre barnehage. Det er også bra at foreldre gis påvirkningsmuligheter til å kreve at loven følges, ved å kunne levere skriftlige klager til kommunen som det må fattes enkeltvedtak i. Lovforslaget pålegger også ansatte å melde fra om en opplever at barn utsettes for krenkende ord eller handlinger. Dette oppfatter vi som å ha stort fokus på det som skjer i barnehagen, handlinger utført av personalet, i tillegg til den varslingsplikten en har i forhold til barnevernet. Dette er sterke virkemidler hvor

personalet også må se hverandre i kortene, og vi tror det er en viktig paragraf i forhold til *barnas beste*.

Kap. IV. Barnehageeiers ansvar og oppgaver.

I § 14 gis barnehageeier ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Dette konkretiseres også ved at eier skal ha et forpliktende system som gir personalet en mulighet til å utvikle og vedlikeholde faglig og pedagogisk kunnskap. Utvalget trekker også frem at det er personalet som er den enkeltfaktoren som har størst betydning for den pedagogiske kvaliteten i barnehagen.

Vi er veldig fornøyd med at dette nå foreslås pålagt i lovs form, fordi vi opplever at det slike prioriteringer kan være litt tilfeldige i dag. Det er imidlertid klart at eier, kommunen alene, neppe vil klare et slikt kompetanseløft uten statlige midler som formidles gjennom fylkesmannen. Vi er derfor fornøyd med at utvalget i kap. 22 beregner at det må bevilges 640 mill. kroner i friske penger til etter- og videreutdanning på alle nivå i sektoren.

Når det gjelder kompetanse er vi enig med utvalget i at også førskolelærerutdanningen må styrkes, spesielt i forhold til de yngste barna, og at det må tilstrebes større likhet mellom utdanningsinstitusjonene enn det som er tilfelle i dag. Vi ser det også som viktig at forskningsfeltet styrkes bredt, og at det gis mulighet til å ta master og doktorgrader innen barnehagepedagogikk. Det vil kunne høyne statusen til førskolelæreyrket, og dermed gjøre det mer attraktivt. Å sørge for å ha riktig og nødvendig kompetanse innebærer også at eier må ta et større ansvar og jobbe planmessig for å rekruttere og beholde førskolelærere i barnehagene.

Vi ser det også som et behov å kvalitetssikre fagarbeiderrollen. Slik det fungerer i dag, rekrutterer de videregående skolene primært de faglig svakeste elevene til barne- og ungdomsarbeiderlinja. Lærlingordninga må også kvalitetssikres slik at innholdsfokuset flyttes nærmere praksisvirkeligheten. Da kan det være fornuftig å dele faget i før og etter skolealder. Det må også gjøres en grensegang mellom krav/innhold/ansvar i henholdsvis assistent- og fagarbeiderstillinger. Hvis ikke blir kravet om fagbrev et lite nyttig kvalitetsverktøy?

I § 16 stilles det krav om et internkontroll system relatert til barnehageloven og, slik vi ser det, "Barnas HMS". Det synes vi er et viktig krav i loven, men det er også klart at det vil kreve både kompetanse og tid til å bygge opp fornuftige system. Særlig trenges gode verktøy til å kartlegge forhold som ikke enkelt kan legges inn i et tallsystem - det vil si som virkelig måler kvaliteter som kan dokumentere at barnehagene gir et tilbud til barnas beste. Her trengs det nok både departementale forskrifter til og opplæring av spesielt eier- og styrernivå.

Det er også en utfordring at all rapportering som loven legger opp til, ikke må bli så omfattende at de blir tidstyver som gir informasjon av liten verdi, svarer på selvfølgeligheter og som tar fokus bort fra barna.

Kap. V. Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver.

I § 17 foreslås det at kommunen er lokal barnehagemyndighet med tilsynsansvar. Det er vi enig i, selv om kommunestørrelse kan innvirke på dette. I store kommuner som likevel må ha mange administrativt tilsatte til å utføre denne jobben, er det forståelig at noen like gjerne kan tenke seg et statlig tilsynsorgan. Vi tror likevel at for de fleste kommuner vil kommunalt tilsyn innebære økt lokal kunnskap og kompetanse.

I loven kreves det at kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået. Vi synes det er en svak formulering, særlig dersom resultatet blir at en kjøper inn tjenester for eksempel bare ved tilsyn. Det er selvsagt naturlig at det vil være store forskjeller mellom kommunene, avhengig av kommunestørrelse. I store bykommuner som Oslo, Bergen og Trondheim vil det naturlig være mange ansatte i rådmannens stab som skal ivareta alle funksjoner som eier og myndighet. I små kommuner, hvor det kanskje bare er en barnehage, vil det ikke være naturlig å tilsette fast i brøkestillinger en gang. Men samtidig er det viktig at den barnehagefaglige kompetansen ikke er en styrer som da skal føre tilsyn med seg selv. Kommuner over en viss størrelse, for eksempel på Vadsøes størrelse, bør ha fast tilsatte til å ivareta alle de funksjoner og krav som ligger i forslag til ny barnehagelov. Dette bidrar også til økt kompetanse på rådmannsnivå gjennom den kontinuiteten fast tilsatte innebærer. Det igjen gir politikerne et bedre beslutningsgrunnlag. Vi tar ikke stilling til eventuelle stillingsstørrelser her.

Det er et pluss at tilsynsrapporter skal være åpne, likeså enkeltvedtak om pålegg. Det forplikter eier og barnehagene på en helt annen måte enn om dette bare var interne skriv som allmennheten ikke kan reagere på. Dette er også et godt styringsverktøy for politikere og bevilgende myndigheter. De får se mangler og begrunnelser for dem og kan dermed bedre gjøre sine prioriteringer.

§§ 23 og 24 tar for seg foreldrebetaling og moderasjonsordninger.

Vi støtter det som sies om maksimalpriser og moderasjonsordninger. Krav om inntektsgraderte satser anbefaler vi ikke. Det er tid- og kostnadskrevende å administrere, og det er erfaringsmessig vanskelig å finne et system som yter brukerne den rettferdighet som er intensjonen. Muligheter til å søke moderasjon og fritak finnes allerede, og bør være dekkende.

Kap. VII. Bestemmelser om barnehagens personale, mv.

Hele dette kapittelet er en flott sikring av kvalitet som vi imøteser og har store forventninger til. Dette til tross for at en må lage overgangsordninger for å rekruttere pedagogisk personale. Det er likevel viktigere å fastsette disse kvalitetsnormene fordi det er det som kanskje må til for å utdanne nok personale.

Vi er fornøyd med at styrer fortsatt skal ha pedagogisk ledelsesansvar, og at det er en god begrunnelse for å ansatte styrere i alle barnehager. Nærhet til barn, foreldre og personale er unikt ved egen styrer, og lovens intensjoner lar seg vanskelig realisere uten styrer med den påkrevde kompetansen.

I § 32 settes krav til grunnbemanning og pedagogisk bemanning. Det er et viktig kvalitetskrav. Dette knyttes opp mot barnehagen helhetlig sett, og ikke til avdelinger, barnegrupper. Det er en riktig strategi siden gruppestørrelser og organisering finnes i et stort lokalt mangfold. Samtidig ivaretar en barnas beste ved at de i følge § 33 har rett til å tilhøre en barnegruppe med en størrelse ut fra barnets alder og forutsetninger.

Vi synes det er flott at det ikke lengre skal innvilges varige dispensasjoner fra utdanningskravet, og at det kan stilles krav til om at de som tilsettes med dispensasjon tar utdanning der dette er mulig gjennom desentralisert og/eller samlingsbasert førskolelærerutdanning.

Vi synes det er greit at 20 % av pedagogene kan ha en annen pedagogisk utdanning på høyskolenivå, fordi barnehagene ofte trenger for eksempel barnevernfaglig kompetanse i sitt daglige arbeide.

Loven teller barn og ikke plasser. Vi har forståelse for at dette kommer med bakgrunn i den uthulingen som tidligere har vært i forhold til størrelsen på barnegruppene. Vi synes imidlertid det må være noe rom for fleksibilitet for brukerne. For eksempel at inntil 20 % (?) av barna kan gå i delte plasser. Hvis disse mulighetene ikke er til stede, vil eier naturlig nok primært tildele 100 % plasser for å sikre best mulig inntjening. Brukere kan også velge bort barnehage dersom de ikke får en deltidsplass, og kommuner med full barnehagedekning kan dermed risikere å gå med ledige plasser.

§ 35 omhandler krav til politiattest. Vi opplever at det kan være vanskelig, tar tid for vikarer å få politiattest. Her må myndighetene følge opp med et godt system. Vandelsattest for tilsatte utenfor EØS området er også med på å sikre kvaliteten. Uavhengig at attest slås det fast at det er arbeidsgivers råderett å vurdere en persons egnethet i forhold til å arbeide i barnehage. Dette gjelder uavhengig av om politiattest hjemler for arbeid i barnehagen, og det er bra.

Kap IX. Spesialpedagogisk hjelp, tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne og tegnspråkopplæring.

I lovforslaget foreslås retten til spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring flyttet fra Opplæringsloven til Lov om barnehager. Tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne har tidligere vært lagt til barnehageloven, og nå er alle typer hjelpetiltak for førskolebarn samlet på ett sted. Det er positivt, selv om vi mangler erfaringer, for eksempel fra forsøksordninger, om hvordan dette vil fungere.

Hele dette kapittelet bygger på Opplæringslovens bestemmelser, men med noen positive forbedringer:

- Dersom barn flytter til en annen kommune gjelder vedtak til nytt vedtak er fattet
- Det skal kunne legges vekt på barnehagens mulighet for tilretteleggig. Da kan det gis kvalitativt bedre tilbud dersom en barnehage eksempelvis har spisskompetanse innen tegnspråk, Down syndrom m.v. En kan også unngå en overopphoping av barn med spesielle behov på enkelte avdelinger.
- Kommunen skal fatte midlertidige vedtak om spesialpedagogisk hjelp der særlige grunner tilsier det
- Det skal utarbeides en individuell tiltaksplan for den spesialpedagogiske hjelpen. Vi opplever at det er et godt verktøy for å kvalitetssikre arbeidet og et godt grunnlag for evaluering. Det er viktig at foreldre deltar i utarbeidelse av planen.

I § 42 er det listet opp hva den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til. Det leses ofte slik at det første punktet er det viktigste. Det er en formulering vi er skeptisk til, og som vi frykter kan virke stigmatiserende ved at det første en har fokus på er sen utvikling eller lærevansker. Vi frykter vi kan havne der skolene var en tid tilbake, hvor hjelperefokuset var enetimer på det barn ikke kan og kanskje ikke kan lære. Vi synes det første som skal kartlegges er barnets styrker, behov og utviklingsmuligheter. Det setter også fokus på hele mennesket og ikke bare på den delen barnet ikke kan, behersker.

§ 41 tar opp kommunens ansvar for tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne. Dette ansvaret har kommunen også i dag, men nytt er at kommunen plikter å sette av midler til dette formålet fordi dette ligger innebakt i rammefinansieringa beregnet ut fra tidligere 10 % midler. Det sies også at tilskuddet skal kunne gis både til enkeltbarn og grupper, og at kommunens vedtak skal kunne påklages. Vi synes paragrafen er noe uklar og at det er helt nødvendig med en klar grensegang i forhold til hva som er spesialpedagogisk hjelp og hva som er tilrettelegging for enkelt barn. At barnehagene skal kunne påklage et vedtak som ikke er et enkeltvedtak, virker også uklart. Er en begrunnelse fra kommunen om manglende økonomiske midler en tilstrekkelig begrunnelse?

Totalt sett er vi positivt til at spesialpedagogisk hjelp hjemles i Lov om barnehager. Dette forutsatt at midlene følger over fra Opplæringsloven slik at tidlig innsats kan realiseres. Vi mener også at en annen instans en styrer må være den som fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og ikke ut fra en pott på samme måte som den rektorer disponerer til spesialpedagogisk hjelp. Barnehagene er små og variasjonene i behov vil kunne endre seg betraktelig over tid og variere barnehagene i mellom.

Avslutningsvis vil vi uttrykke tilfredshet med den satsingen til barnas beste som ligger i denne NOUen og lovforslaget. Totalt sett er det et stort skritt i riktig retning!