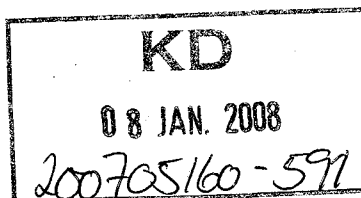


Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo



NORSK SENTER FOR  
BARNEFORSKNING

NORWEGIAN CENTRE  
FOR CHILD RESEARCH

Saksbehandler  
Barbara Rogers  
Telefon 73596240  
E-post Barbara.Rogers@svt.ntnu.no

Vår dato:  
02.01.2008

Vår ref.:

Deres dato:  
31.10.2007

Deres ref.:  
200705160-/MLA

## HØRINGSUTTALELSE TIL ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN

Norsk senter for barneforskning sender herved merknader til høringsnotatet om endringer i barnehageloven.

Med vennlig hilsen

Anne Trine Kjørholt  
Daglig leder

Randi Dyblie Nilsen  
Professor  
Sign.

Vedlegg: Høringsuttalelse fra Norsk senter for barneforskning

Kunnskapsdepartementet  
Barnehageavdelingen  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo

## **Høringsuttalelse fra Norsk senter for barneforskning på Kunnskapsdepartementet sitt Høringsnotat *Høring om endringer i barnehageloven***

Vi takker for tilliten og har med stor interesse studert og diskutert *Høring om endringer i barnehageloven*. I det følgende omtales dette dokumentet som 'høringsnotatet'. Vi har merknader på følgende punkter: (I) Barnehagen som pedagogisk institusjon; (II) Rett til barnehageplass; (III) Rammefinansiering; (IV) Innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren.

Våre merknader bygger bl.a. på mangeårig og pågående forskningsinnsats om og i barnehager, der både barnehagepraksis og politikk knyttet til barn og barndom, familie og arbeidsliv er sentrale tema.

### ***Ad. (I) Barnehagen som pedagogisk institusjon***

Vi vil benytte anledningen til å komme med merknader på hvordan barnehagen som pedagogisk institusjon defineres og omtales i høringsnotatet. Med bakgrunn i omfattende forskning, nasjonale og internasjonale kontakter vil vi problematisere barnehagens rolle og en forståelse av barn og barndom som kommer til uttrykk spesielt i innledningen, men også videre i notatet.

Til forskjell fra andre europeiske land (som eksempelvis Storbritannia og Frankrike) har barnehagen og barndomspolitikk her til lands hatt en langvarig og sterk begrunnelse i 'barns beste' som også inkluderer bestrebelser på å ivareta barns perspektiv. Vi kan eksempelvis smykke oss med at Norge var langt framme og først i verden med å etablere et barneombud. Gode oppvekstvilkår for barn har bl.a. inkludert en barnehage som ble begrunnet i at det er bra for barn i et her-og-nå perspektiv. Danmark og Sverige som begge på et mye tidligere tidspunkt har hatt en høy dekningsgrad, har i langt sterkere grad begrunnet barnehagen i forhold til foreldres yrkesdeltagelse (jfr. betingelsen for rett til full barnehageplass). Dette er også argumenter som i senere år er tatt i bruk her til lands og i høringsnotatet knyttes barnehagen nært til arbeidsmarkedet på flere måter.

Norsk politikk og offentlige myndigheter har altså framhevet betydningen av å skape tjenestetilbud med tanke på å skape en god barndom som barn lever nå. I den reviderte Rammeplanen (s.3) slås det fast at "Planen har både et her-og-nå- og et framtidsperspektiv". I høringsnotatet leser vi imidlertid en foruroligende vekt på framtidsperspektivet, og vi vil spørre om vi her ser konturene av en vesentlig endring i norsk barnehagepolitikk som ventelig vil ha store konsekvenser for alle impliserte, men som kanskje ikke er tilstrekkelig kjent, gjennomtenkt og diskutert. Når framtidsperspektivet på barn tydelig knyttes til barnehagens betydning for å "realisere utdanningspolitiske mål", får vi inntrykk av at barnehagen får en overveiende instrumentell funksjon, og at en forståelse av barn som investeringsobjekter til framtidig skolegang (arbeidsliv og voksen samfunnsborger) er det vesentlige grunnlaget for lovforslaget. Slike tendenser i høringsnotatet er forhåpentligvis ingen forutsetning for å foreslå individuell rett til barnehageplass. For selv om barnehagen i Norge nå er KD sitt ansvar, kan barnehagen fortsatt være en pedagogisk institusjon som i seg selv har verdi som barndomsarena, og

som ivaretar barns perspektiv. Spørsmålet er hvilke kvaliteter en slik barnehage skal ha, og hvilke barne- og barndomssyn som ligger til grunn for politikk og praksis.

Selv om kvalitet har stått på den politiske og faglige dagsorden i flere år, er det først når en oppnår full dekning at spørsmålet om barnehagens innhold og kvalitet vil melde seg for fullt - også blant foreldrene. Vil foreldre applaudere en barnehage som i vesentlig grad betraktes som et instrument til en framtidig utdanning, og som står i fare for å overse andre kvaliteter i barns nåtidige hverdagsliv?

Paradoksalt nok kan et barneperspektiv vanskelig ivaretaes direkte av barna selv (slik et kvinneperspektiv kan). Som forskere kan vi imidlertid solidarisere oss med barn og på grunnlag av kompetanse og kunnskap stille spørsmål ved foruroligende tendenser. Human kapital tenkningen råder i mange sektorer i dagens samfunn, men vi vil advare mot at dette dominerer førskolebarns barndom, barnehagen og tilknyttet politikk i en velferdsstat som så langt er internasjonalt kjent og berømmet for det motsatte.

Vi kan som et p.s. til dette spørre om Norges lave skåringer i Pisa-undersøkelsen er en uutalt bakgrunn for det vi her har påpekt. Hvis så er tilfelle, er det kanskje av interesse at Finland, som skårer høyest på siste Pisaundersøkelse, har hatt en individuell rett til barnehageplass siden 1996 uten at dette er knyttet til utdanningspolitiske mål. Til tross for denne retten er det imidlertid også bare om lag 50% av barn i aktuell alder som går i barnehage. Man skal altså være forsiktig med å trekke slutninger om årsak – virkning av at barnehagedeltagelse garanterer skolesuksess som måles med Pisaundersøkelsens instrumenter.

Uansett, er barnehagen i og utenfor Norge en sentral sosialiseringarena som vil prege både dagens barns barndom og framtidig liv. Barnehagen er uten tvil en nødvendig del av dagens barne-, familie- og samfunnsliv.

## ***(II) Rett til barnehageplass***

I prinsippet imøteser vi at det gis en individuell rett til fulltids barnehageplass, under forutsetning av at tilbudet er kvalitativt tilfredsstillende, jfr. våre merknader i pkt. (I) Vi understreker at dette må være et frivillig tilbud, at en rett her ikke må innebærer en plikt, som i skoleplikt. Det er imidlertid noe paradoksalt at en rettighet som framstilles som et konkurransefortrinn og utjevningstiltak ikke er gratis. Vi støtter slik sett opp om maksprisprinsippet og at det arbeides intenst for å senke foreldrebetalingen for alle til et minimum på vei mot et gratis barnehagetilbud.

Vi støtter departements forslag om at en slik rett skal gjelde fra 2009, innenfor kommunegrensen og at det åpnes for interkommunalt samarbeid om ønsker/tilgjengelig tilbud. Vi vil også understreke viktigheten av at prinsippet om at det taes hensyn til søkerens behov ved tildeling av plass/type barnehage etterleves.

Barnehagepolitikken har i de senere årene oppfordret til større mangfold i barnehagetyper der rammeplanens ulike deler vektlegges forskjellig. Eksempelvis har etableringen av flere natur- og friluftsbarnhageplasser økt. Selv om slike 'særskilte barnehager' er populære hos mange, må det også være mulighet til å velge bort visse tilbud uten at retten dermed forsvinner.

Vi har videre følgende merknader:

*Rett til barnehageplass fra fylte 1 år og harmonisering av foreldrepermisjonsordninger*

At retten til barnehageplass skal gjelde fra barnet har fylt ett år begrunnes i høringsnotatet med at det harmonerer med de eksisterende foreldrepermisjonsordningene og vi vil peke på to problematiske forhold ved dette.

(1) Slik foreldrepermisjonen nå er utformet dekker den ikke fravær fra arbeid i 52 uker. Ønsker for eksempel foreldre 100% dekning, er permisjonen på 44 uker. Det er vanlig at mor går ut i permisjon 3 uker før beregnet nedkomst, hvilket også, hvis barnet blir født på termin, nedkortes tiden med 3 uker og tiden barnet har sammen med foreldrene blir kun 41 uker. Vi mener at problemet med dette 'tidsgapet', da barn og foreldre står uten omsorgstilbud må løses, eventuelt ved at permisjonstiden utvides.

(2) Permisjonsordningene har blitt gjenstand for økt fleksibilisering, noe som innebærer en mulighet for å forlenge tida permisjonen varer gjennom et gradert uttak. I prinsippet kan da foreldrene begynne å jobbe delvis igjen når barnet er 6 uker gammelt. Vi gjør oppmerksom på at dette ikke harmonerer med en rett på barnehageplass først ved 1 års alder. På den andre siden ser også NOSEB de store utfordringer sektoren vil stilles overfor ved at flere spedbarn eventuelt begynner i barnehagen. Et kvalitativt godt tilbud for spedbarn stiller høye krav til bemanning (voksnetthet og kompetanse), daglig omsorg og øvrig innhold samt fysiske og materielle forhold.

#### *Individuell rett til barnehageplass – for alle*

Når barnehagesektoren nå snart har nådd målet om full dekning til alle barn, ser vi det som en fordel at den individuelle retten til barnehageplass gjelder for alle barn, uansett om foreldre er i skole/arbeid eller ikke. Slike forhold kan skifte raskt i dagens 'fleksible arbeidsliv' og ventetiden kan bli unødig lang hvis ikke barn har en 'universell' rett til plass. En ubetinget rett til barnehageplass harmonerer med den finske modellen og dette skaper ryddigere forhold enn tilfelle er for den svenske og danske modellen. Det innebærer færre prosesser, som kan være belastende for barn og familier, når disse skal kategoriseres for eventuelt å tilhøre en prioritert gruppe (eks. barnevernsbarn, minoritetsspråklige barn, barn med særskilte behov og/eller nedsatt funksjonsevne). Foruten at en universell rett vil støtte opp under velferdsstatens likhetsprinsipp vil det også medføre mindre byråkrati og dermed lavere kostnader.

#### *Ventetid og tildeling av plass*

I høringsnotatet erkjennes det at dagens ordning med et hovedopptak i august med søknadsfrist om våren ikke er tilfredsstillende og vi slutter oss til at dette er et problem som må løses. For foreldreperspektiv vil forholdene bedres med to hovedopptak ved siden av nåværende ordning med supplerende opptak gjennom året. Imidlertid er den lange ventetiden et problem. Eksempelvis vil foreldre som får barn på, et i forhold til søknadstidspunktet, 'forkjørt' tidspunkt (fortsatt) kunne få store problemer. Vi vil gjøre oppmerksom på at i Finland har man et non-stop opptakssystem som det kan være verd å se på. Hvilke konsekvenser dette har for barnehagene må selvsagt vurderes nøye.

#### **III Rammefinansiering og kommunene**

For at en individuell rett til fulltids barnehageplass skal kunne fungere som reelle tilbud i praksis er økonomiske ordninger avgjørende. Vi er klar over at i Norge står prinsippet om kommunal råderett sterkt og erfaringer tilsier at hvordan kommunene forvalter sin oppgave på barnehagesektoren vil variere.

Kommunene vil i årene fremover få store økonomiske utfordringer innen bl.a. eldreomsorgen. Ved å fjerne øremerkede midler til barnehagene, er vi redd for at kommuners muligheter til å omprioritere midler ikke vil tjene barnehagesektoren. En effektivisering av tjenesteproduksjonen kan lett føre til en lavere bemanningstetthet i barnehagene, et økt arbeidspress, høyt sykefravær og dermed lavere kvalitet i barnehagene<sup>1</sup>. Vi er skeptiske til forslaget om rammefinansiering på grunnlag av at en slik finansiell ordning alene neppe vil være tilstrekkelig til å sikre at barnehagetilbudet og individuell rett til plass fungerer i praksis på tvers av ulike kommunale forhold.

<sup>1</sup> Slik foreløpige resultater fra forskning viser (Seland under arbeid).

I pkt. 5.6.5 i høringsnotatet (s.36) presenteres fire alternative lovttekster om kommunens finansieringsplikt og finansieringsordninger. Alternativ 2 ser her ut til å ha best muligheter til å sikre et godt offentlig tilbud. Videre imøteser vi endringen som foreslås i paragraf 8, sjette ledd (nytt syvende ledd).

#### ***Ad. IV Innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren.***

I høringsnotatet (s.38) anmerkes følgende: "Statlige myndigheter samler i dag ikke inn opplysninger på individnivå (individdata) til forskningsformål". Selv om dette til nå ikke har vært vanlig, ser vi ikke bort fra at data på individnivå kan representere verdifull forskningsbasert kunnskap som kan anvendes til å utvikle et kvalitativt bedre barnehagetilbud for barn. På den annen side kan det at barnehagebarn skal gå inn i en database ved at foreldre oppgir barnets personnummer også ha uheldige sider. Det er grunn til å være oppmerksom på at innsamlede opplysninger også kan misbrukes.

Som bakgrunnen for endringsforslagene henvises det i høringsnotatet (s.38) til St.meld. nr. 16 (2006-2007) "...og ingen sto igjen" der det hevdes at kunnskapsgrunnlaget må utvides for "å kunne styrke utdanningssystemets rolle som verktøy for sosial utjevning", videre at det er "et stort udekket behov for statistikk, forskning og analyser av utviklingstrender og langsiktige effekter". Barns liv og vårt samfunn er komplekst og å måle effekter av å gå i barnehage (eller ikke) er en vanskelig forskningsmessig oppgave. Er det her effekter av barnehageopphold som skal måles i en 'retrospektiv' perspektiv? Det er viktig å spørre hvilken verdi og gyldighet dette har i et stadig foranderlig samfunn.

Når barnehagen skal bidra til å forebygge diskriminering og mobbing (s.3) bør det også sees i sammenheng med hvilke opplysninger på individnivå som produseres i barnehagen. Personopplysninger kan komme til å fungere som kontrollmiddel. En skal eksempelvis være oppmerksom på at såkalte 'mapper' i barnehagen som eventuelt følger barnet til skolen (som i Oslo kommune) kan være et tveegget sverd. Selv om intensjonene er å hjelpe barn og foreldre, kan forutinntatthet til barn og foreldre skapes og hindre muligheter for å starte med blanke ark.

Ved forskning i barnehagen, er det god grunn til å understreke at de forskningsetiske retningslinjer vi har i Norge når det gjelder personidentifiserbare individdata fortsatt holdes strengt i hevd.