

Til Barne- og familiedepartementet

Vedlegg til brev av 3.1.2005 - Høringssvar - Ny barnehagelov

Høringsnotatets kapitler 1 - 5

Utdanningsforbundet mener at:

- Barnehageloven må utformes med tanke på barns beste. FNs barnekonvensjon er et viktig grunnlag for lovarbeidet.
- Departementets fokus på kvalitet gjennom hele høringsnotatet bygger opp under behovet for lovreguleringer som sikrer denne kvaliteten. Regjeringens ideologiske syn på regelforenkling og desentralisering må ikke komme i konflikt med behovet for en barnehagelov som sikrer barn et likeverdig og godt pedagogisk tilbud.
- Det er statens ansvar å sørge for at barnehagene har den kvalitetsstandard og den kompetanse som skal til for å oppfylle mål som ligger i barnehagelov og rammeplan. Dette understrekes i barnekonvensjonens artikkel 3 og 4. Regulering av kompetansekrav, gruppestørrelse og areal er derfor nødvendig.

Til barns beste

Departementet poengterer at barnehageloven regulerer en virksomhet for de mest sårbare medlemmene i samfunnet, barna: *"Denne gruppen kan ikke utøve brukermakt i vanlig forstand. Det er derfor nødvendig å stille særskilte krav til utforming av barnehageloven slik at den inneholder mekanismer som sikrer et best mulig tilbud for barna og er til beste for barna, jf. FNs barnekonvensjon."* Etter § 3 i menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30 skal barnekonvensjonen ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning.

Utdanningsforbundet legger dette perspektivet til grunn for sine uttalelser.

Utdanningsforbundet mener barnehagen er en viktig læringsarena. Stortinget har bestemt at barnehagen skal ha en rammeplan som sier hva barn skal oppleve, erfare og lære. Dette skiller barnehagen fra de uformelle læringsarenaene. Utdanningsforbundet mener at barnehagen er del av utdanningssystemet.

Etter Utdanningsforbundets syn bør det være hensynet til barna og deres oppvekst og læring som skal gi retning for en ny lovtekst. Regelverket må derfor sikre barn og foreldre et likeverdig pedagogisk tilbud. Utdanningsforbundet støtter departementets uttalelse om at regelverket skal sikre høy kvalitet i barnehagetilbudet.

Det kan være en konflikt mellom ønsket om høy kvalitet og målet om at loven skal legge til rette for mest mulig lokal utforming av kvalitetskrav. Utdanningsforbundet mener at loven skal tydeliggjøre hvilket oppdrag barnehagene skal ha, og gi bestemmelser om forhold som må til for å sikre at samfunnsmandatet blir oppfylt.

Barnehagesektoren er lite regulert

I tidligere debatter om barnehageloven er det lagt vekt på at barnehagen er én av de minst regulerte sektorene i Norge. Dagens barnehagelov gir et stort lokalt handlingsrom. Utdanningsforbundet mener det er behov for fortsatt reguleringer gjennom lov. Kun slik regulering vil sikre høy kvalitet og et likeverdig pedagogisk tilbud til barn og foreldre, uavhengig av hvor de bor og hvem som eier barnehagen.

Etter at høringsnotatet ble sendt ut, har vi sett flere eksempler på at kommuner - i budsjettbehandlingen for neste år - kalkulerer med merinntak av barn i eksisterende barnehager, og/eller vurderer bemanningskutt. En byråd i Oslo knytter departementets høringsforslag direkte til planene om å redusere kvaliteten i Oslo-barnehagene. Den dårlige kommuneøkonomien tilsier at "tilpassing til lokale forhold" vil bety kvalitetskutt.

I høringsnotatet står det: *Det er av avgjørende betydning at lovverket legger til rette for god omsorg, pedagogisk kvalitet og lokalt initiativ. Reglene skal være lette å forstå og praktisere.* Dette er en god intensjon. Spørsmålet er om begreper i lovteksten, som *tilstrekkelig, forsvarlig, tilfredsstillende* eller *hensiktsmessig*, er det som er lettest for kommunene å fortolke i sin oppgave som barnehagemyndighet. Utdanningsforbundet mener at områder det skal føres tilsyn med, må gjengis i lovtekst.

Mangfold i barnehagesektoren er også et mål for departementets lovforenkling. Vi har i dag et stort mangfold i barnehagesektoren, med mange ulike typer barnehager med ulike oppholdstider og driftsformer. Vi har for eksempel naturbarnehager, kulturbarnehager og gårdsbarnehager. Reguleringer i dagens lov har ikke stått i veien for dette mangfoldet.

Full utbygging kan ikke ligge til grunn for utforming av loven

Utdanningsforbundet mener at lover skal fungere som stabile rammer for virksomheten de regulerer. Organisasjonen reagerer derfor på formuleringen *lovforslaget legger til rette for nyetablering*. Nyetablering vil kun være aktuelt i de nærmeste årene, mens departementet legger vekt på at loven skal utformes for framtidens barnehager: *Dette innebærer at en gjennomgang av barnehageloven må ta høyde for at sektoren går fra en utbyggingsfase til å bli en stabil og ferdig utbygd sektor, der variasjonene i etterspørselen fra år til år i hovedsak vil være av demografisk art.*

Etablering av barnehageplasser og målet om full barnehagedekning er viktige elementer i barnehagepolitikken. Utdanningsforbundet viser til statsrådets uttalelser om at regjeringen har andre virkemidler å bruke for å skaffe barnehageplass til alle som etterspør et barnehagetilbud. Vi oppfordrer regjeringen til å benytte disse, og fraråder at loven skal brukes til dette formål. Etter vår oppfatning er det kun forslagene om å fjerne kvalitetskravene i dagens lov, som kan stimulere til nyetablering. Uten reguleringer vil barnehageeier fritt kunne bestemme barnegruppenes størrelse, forholdstallet mellom barn og voksne og ansattes kompetanse.

Offentlige midler skal komme barna til gode

Ansvar for barnehagedrift er et offentlig ansvar. Barnehagesektoren finansieres også i all hovedsak gjennom offentlige midler. Utdanningsforbundet vil påpeke at i dag skjer nyetablering og drift i hovedsak av private aktører. Hvem som bygger og driver barnehagen, er imidlertid endret. I dag har vi færre foreldredrevne barnehager, men flere frittstående AS-er. Barnehageetablering skjer ofte fordi motivasjonen er å tjene penger.

Utdanningsforbundet etterlyser derfor en sikring for at alle offentlige tilskudd skal komme barna til gode, og foreslår en lovbestemmelse tilvarende bestemmelsen i friskoleloven. Her heter det:

§ 6-2. Elevane og dei offentlege tilskota, skolepengar

Alle offentlege driftstilskot og eigendelar frå elevane skal kome elevane til gode. Dette inneber mellom anna at skolen ikkje kan

- a) gi utbytte eller på annan måte overføre overskot til eigarane eller deira nærstående verken når skolen er i drift eller om drifta opphører.*
- b) pådra seg kostnader i form av leigeutgifter for eigendom eller lokale som tilhører skolens eigarar eller deira nærstående eller på anna måte pådra seg kostnader som kan innebære at alle offentlege tilskot eller eigendelar frå elevane ikkje kjem elevane til gode.*

Rammeplanens betydning for barnehagesektoren

I sin gjennomgang av barnehagesektoren i dag nevner ikke departementet rammeplanens betydning for sektoren. Rammeplanen er en milepæl i barnehagehistorien. Den må antas å ha hatt en meget stor betydning for barnehagens innhold. Dette er ikke nevnt som en viktig premiss for utforming av loven. Formuleringer i både formåls- og innholdsparagrafen er - etter Utdanningsforbundets oppfatning - på kollisjonskurs med det som er rammeplanens pedagogiske intensjon.

Departementet viser til at OECD roser Norge for sin barnehagepolitikk. En viktig grunn til dette er OECDs anerkjennelse av det helhetlige læringssyn som forfektes i rammeplan for barnehagen. Det kan ikke være slik at Norge smykker seg med OECDs uttalelser om rammeplanens pedagogikk, men gjennom sin barnehagepolitikk lar være å legge til rette for at intensjonene kan omsettes i pedagogisk praksis.

For våre medlemmer kan manglende samsvar mellom rammeplan og lov føre til at de utsettes for uklare styringssignaler. Rammeplanen henvender seg eksplisitt til pedagogiske ledere og styreere i barnehagen. Førskolelærere føler et stort ansvar for å arbeide i tråd med det pedagogiske mandatet som rammeplanen gir. Da må også loven følge opp de samme intensjonene og sikre at det er mulig å gjennomføre en pedagogisk praksis, i tråd med planen.

Om utenlandsk barnehagepolitikk

Barnehagesektoren får stadig større oppmerksomhet internasjonalt. Utdanningsforbundet mener at departementet burde ha trukket frem at EU har inkludert barnehagen i sitt arbeid for livslang læring. Videre er opplæring og utdanningssektoren en svært vesentlig del av Lisboa-prosessen og strategien for økonomisk, sosial og teknologisk utvikling i Europa. Også OECD inkluderer barnehagen i et livslangt læringsperspektiv.

Videre mener vi at OECDs fokusområder for god barnehage/barneomsorgspolitikkk burde vært retningsgivende for lovutkastet. Utdanningsforbundet savner i den forbindelse en henvisning til de forhold OECD mente var utfordringer for Norge. Kort kan kritikken oppsummeres i følgende områder: For høy foreldrebetaling, ingen aldersgruppe har rett til gratis tilbud, mange har fortsatt ikke barnehageplass, lav pedagogdekning, lite langsiktig forskning og at den kristne formålsbestemmelsen kan oppleves som ekskluderende for borgere som har annen religiøs bakgrunn enn kristen. Dette vil vi komme tilbake til under lovkapitlene.

Utdanningsforbundet vil også trekke frem Europarådets rekommandasjon av barnehager som vektlegger barnehager for barnas skyld.

Departementet har trukket fram erfaringer fra Sverige i sin argumentasjon for å fjerne reguleringer. I høringsnotatet nevnes Prop. 2004/05:11 *Kvalitet i förskolan*, som den svenske regjeringen overleverte til Riksdagen 23. september 2004. Departementet nevner imidlertid ikke innholdet i denne proposisjonen. I proposisjonen foreslår regjeringen:

- at barnehagen bør ledes av en rektor* som skal samordne det pedagogiske arbeidet
- at barnehagen bør få samme "behörighets"-regler for lærere* som skolen har (lærere med lærereksamen bør ha et overordnet ansvar for barns utvikling og læring og at det ut over dette kan finnes annet kompetent personale, for eksempel "barnsköterskor")
- at læreplanen for barn med annet morsmål enn svensk bør styrkes for å sikre likeverdige tilbud
- at det avsettes 5 milliarder kroner til å styrke bemanningen i barnehagene i løpet av tre år

(* I Sverige betegnes styrer som rektor og førskolelærer som lærer.)

Skoleverket i Sverige har utarbeidet såkalt "allmänna råd" til kommunene, som konkretiserer hva som skal til for å sikre god kvalitet i barnehagene. Disse legger blant annet vekt på evaluering av og tilsyn med kvaliteten. Regjeringen understreker at statens tilsyn med kommunene har vist at de ikke i tilstrekkelig grad følger opp kvaliteten i barnehagene. Desentralisering og deregulering har ført til større barnegrupper og færre førskolelærere. Dette er grunnen til at regjeringen mener at sterkere lovreguleringer vil bli konsekvensen, dersom ikke kommunene følger opp bemanningsøkningen som regjeringen økonomisk legger opp til.

Sverige går i retning av sterkere regulering og normering av barnehagesektoren. Departementet kan derfor ikke bruke svensk barnehagepolitikk som eksempel på at deregulering og desentralisering er gode virkemidler for å sikre kvalitet og likeverdighet i barnehagetilbudet.

Lovens kapittel 1: Formål og innhold

(Høringsnotatets kapittel 6)

Lovens formålsbestemmelse må

- slå fast at barnehagen er en pedagogisk virksomhet. Formålet skal gi klart uttrykk for barnehagens samfunnsmandat.
- bygge på et verdigrunnlag som er slik at alle borgere kan kjenne seg igjen i verdiene og føle seg trygge på at deres barn blir godt ivaretatt.
- Utdanningsforbundet støtter arbeidsgruppas forslag til formålsbestemmelse, men mener at barnehagen skal bygge sin virksomhet på den kristne og humanistiske kulturarv.

§ 1 Formål

Utdanningsforbundet finner det beklagelig at departementet ikke legger fram kvalitetsgruppas forslag under drøfting av formålsparagraf. Dette gir et feilaktig inntrykk av helheten i gruppas arbeid, og gjør det vanskelig for høringsinstansene å forstå hvilket råd departementet har fått.

Denne delen av departementets høringsnotat er svært lite drøftet, og departementets forslag til å videreføre dagens formålsparagraf er ikke faglig begrunnet. Utdanningsforbundet finner det beklagelig at barnekonvensjonen, som utgjør et viktig grunnlagsdokument for dette lovforslaget, ikke er nevnt i denne sammenhengen.

Et pedagogisk tilbud

Departementet argumenterer for en uendret formålsparagraf. Første ledd i formuleringen sier: *Barnehagen skal gi barn under opplæringspliktig alder gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem.*

Utdanningsforbundet mener at denne formuleringen er utydelig, upresis og i liten grad er egnet til å gi styring av barnehager. Loven må presisere at barnehage er et pedagogisk tilbud. Utdanningsforbundet støtter at barnehagen skal utføre sitt oppdrag i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem.

Departementet påpeker at formuleringen har vært materielt uendret siden 1975. Departementets argumentasjon for å beholde denne bestemmelsen er som følger: *Bestemmelsen gir vide rammer for mål og innhold i barnehagen med hensyn til de pedagogiske forpliktelser barnehagen har, og setter ingen spesifikke krav til omfang og nivå.*

Fra 1995 har barnehagen hatt en rammeplan som angir mål og innhold for det pedagogiske arbeidet. Rammeplanen har status som en forskrift til loven. Utdanningsforbundet deler ikke departementets vurdering om at dette *gir vide rammer for mål og innhold i barnehagen med hensyn til barnehagens pedagogiske forpliktelser*. I rammeplanens innledning (s. 7) skisseres planens status på denne måten:

Med utgangspunkt i barnehagelovens målformuleringer og retningslinjer fra departementet har barnehagen tradisjonelt hatt relativt få konkrete holdepunkter fra samfunnet ved utforming av det pedagogiske innholdet. Rammeplanen endrer delvis på dette forholdet. I denne planen er det angitt

- forpliktende mål som barnehagen skal arbeide i retning av

- *krav til kvalitet i det sosiale samspillet i hverdagen*
- *fem fagområder som alle barn i barnehagen skal ha erfaring med i løpet av barnehageåret:*
 - *samfunn, religion og etikk*
 - *estetiske fag*
 - *språk, tekst og kommunikasjon*
 - *natur, miljø og teknikk*
 - *fysisk aktivitet og helse*

Utdanningsforbundet mener at departementet i lovens formålsparagraf må tydeliggjøre det pedagogiske oppdraget som rammeplanen gir. Selv om rammeplanen er under revidering, er det ikke gitt noen signaler om at dette dokumentet skal svekkes som en plan som gir forpliktende føringer for mål og innhold. Utdanningsforbundet vil hevde at dagens formålsparagraf og rammeplan gir motstridende signaler om barnehagens pedagogiske oppdrag. Dette er svært uheldig.

- Dette svekker brukernes rett til å stille kvalitetskrav til tilbudet - det blir uklart hva de faktisk kan forvente av barnehagen.
- Dette svekker kommunens mulighet for å drive godt tilsyn. Loven må være kommunens viktigste tilsynsdokument. Formålet må uttrykke hva slags oppdrag samfunnet har gitt barnehagen. "Gode aktivitets- og utviklingsmuligheter" er ikke egnet til å uttrykke dette mandatet.

Et verdigrunnlag for alle barnehager

Utdanningsforbundet mener at barnehagens formål må stadfeste hva vi bygger vår virksomhet på. Utdanningsforbundet mener at barnehagens virksomhet skal bygge på våre felles grunnverdier og på den kristne og humanistiske kulturarv.

Utdanningsforbundet mener at barnehagens virksomhet skal bygge på en tydelig verdiplattform. I et samfunn preget av stort kultur- og trosmangfold, er det viktig at oppdragelse og utdanning formidler verdier som kan skape tillit og grunnlag for god kommunikasjon og konfliktløsning.

Norge har allerede sluttet seg til et slikt verdigrunnlag ved å ratifisere FN's barnekonvensjon. Artikkel 29, Utdanningens formål sier: *Utdanningen skal sørge for at barn får utvikle personlighet og teoretiske og praktiske ferdigheter. Den skal skape respekt for menneskerettighetene og fremme holdninger om fred, toleranse og likestilling mellom kjønnene og vennskap mellom folk. Utdanningen skal skape respekt for naturmiljøet og for egen og andres kultur.*

Utdanningsforbundet mener at verdigrunnlaget i dagens formålsparagraf ikke ivaretar alle grupper i dagens samfunn. Barnekonvensjonens artikkel 14 om Tanke-, samvittighets- og religionsfrihet sier: *Barn har rett til tanke-, samvittighets- og religionsfrihet. Staten skal respektere foreldrenes rett og plikt til å veilede barna i slike spørsmål.* Norge har tidligere blitt kritisert av FN for at formålsparagraf i barnehage og skole kan bryte med denne artikkelen.

Utdanningsforbundet ønsker ikke at begrepet "kristne grunnverdier" skal knyttes til barnehagens mandat. Departementet definerer de kristne grunnverdiene som et verdisett, samt "kristen tro og lære". Utdanningsforbundet mener at trosopplæring ikke kan komme inn under barnehagens mandat. Dette er en oppgave for foreldrene, i samarbeid med de ulike

trossamfunn. Dette er en oppgave som de ulike trossamfunn tildeles offentlige midler for å ivareta.

Utdanningsforbundet ønsker følgende formulering av formålsparagrafen:

1. *Barnehagen skal gi barn under opplæringspliktig alder et likeverdig pedagogisk tilbud.*
2. *Barnehagen skal i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem bistå barna i deres dannelsesprosess og på den måten skape et godt grunnlag for livslang læring og aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn.*
3. *Barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, kulturelle og etniske bakgrunn.*
4. *Barnehagens virksomhet skal bygge på den kristne og humanistiske kulturarv.*
5. *Omsorg, oppdragelse og læring i barnehagen skal fremme menneskelig likeverd, likestilling, åndsfrihet, toleranse og økologisk forståelse.*
6. *Barnehagen skal tilby barna et læringsmiljø preget av lek, omsorg og gode sosiale relasjoner.*
7. *Barnehagen skal ha et innhold som bygger på samfunnets felles kunnskaps-, kultur- og verdigrunnlag.*
8. *Eiere av private barnehager og barnehager eiet eller drevet av menigheter innen Den norske kirke kan i vedtektene fastsette alternativ formulering av verdigrunnlaget i 4. ledd.*

§ 2 Innhold

Lovens innholdsbestemmelse må

- slå fast at barnehagen er en pedagogisk virksomhet hvor læring, lek og omsorg settes i en pedagogisk sammenheng. Rammeplanen er et forpliktende dokument som angir mål og innhold for barnehagen.
- understreke at barnehagens mål for kulturformidling er å forberede barn på å lære å leve i et flerkulturelt samfunn. Formidling av kristne tradisjoner og kristen kulturarv er viktig for å skape forståelse for majoritetskulturen.

Utdanningsforbundet mener det er positivt at departementet ønsker å utvide innholdsparagrafen. Det ligger mange gode intensjoner og gode formuleringer i den foreslåtte innholdsparagrafen. For å kunne behandle hele innholdsparagrafen vil vi kommentere departementets forslag på de enkelte ledd:

1. *Barnehagen skal være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet.*

Utdanningsforbundet mener at begrepet "*pedagogisk tilrettelagt virksomhet*" ikke er dekkende for barnehagens oppdrag. Begrepet "*tilrettelagt*" må fjernes fra paragrafens første ledd.

Barnehagens pedagogikk bygger på et læringssyn hvor barns læring og utvikling er avhengig av den måten de blir møtt på i hverdagssituasjoner; hvilke svar de får på sine spørsmål, hvordan de utfordres til komme videre i sin utvikling og hvilke reaksjoner de får på sine handlinger. Ikke minst er barns språklige og sosiale læring avhengig av pedagoger som har et bevisst forhold til hvordan deres kommunikasjon påvirker barns læring og utvikling. Dette krever pedagogisk tilstedeværelse - ikke tilrettelegging.

Rammeplanens intensjoner om et helhetlig læringssyn forutsetter at pedagogikk utøves i alle hverdagssituasjoner. Arbeidsgruppa for kvalitet i barnehagen understøtter også dette synet på barnehagens pedagogikk og på pedagogrollen.

2. Barnehagene skal bistå hjemmene i deres omsorgs- og oppdrageroppgaver og på den måten skape et godt grunnlag for livslang læring og aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn.

Utdanningsforbundet mener at dette leddet dekkes i arbeidsgruppas forslag til § 1 om formål.

3. Omsorg, oppdragelse og læring i barnehagen skal fremme menneskelig likeverd, likestilling, åndsfrihet, toleranse og forståelse for bærekraftig utvikling. Barnehagen skal gi muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser i trygge og samtidig utfordrende omgivelser.

Utdanningsforbundet mener at dette leddet dekkes i arbeidsgruppas forslag til § 1 om formål.

4. Barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn. Barnehagen skal gi grunnleggende kunnskap på sentrale og aktuelle områder.

Utdanningsforbundet mener at dette leddet er dekket i arbeidsgruppas forslag til § 1 om formål.

5. Barnehagen skal støtte barns nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær og gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter.

Utdanningsforbundet støtter dette leddet.

6. Barnehagen skal formidle verdier og kultur, gi stort rom for barnas egen kulturskaping og bidra til at alle barn får oppleve glede og mestring i et sosialt og kulturelt fellesskap.

Utdanningsforbundet mener at dette leddet bør vise at det er en viktig oppgave for barnehagen å bidra til at barn lærer å forholde seg til et flerkulturelt samfunn. Det er derfor viktig at lovens innholdsparagraf sier noe om både majoritetskultur og minoritetskultur.

I et flerkulturelt samfunn er det viktig å lære barn å forholde seg aktivt til kulturuttrykk og til de symbolene som representerer kultur.

Utdanningsforbundet mener at kristne tradisjoner og kristen kulturarv må være sentrale elementer i barnehagens innhold. Dette er viktig for å skape forståelse for, og kunnskap om det samfunnet vi lever i. Alle barnehager i Norge må forholde seg til høytider som jul og påske. Hele samfunnet er preget av forberedelser til julen, det offentlige rom er preget av symboler og kulturuttrykk som speiler julens innhold - både kristne og verdslige. Foreldre og søsken har juleferie, og barnehagen er stengt. Alle barna må inkluderes i dette fellesskapet.

I barnekonvensjonen påpekes barns rett til åndelig utvikling. Geir Skeie (2003) uttrykker: *Barn fortjener å møte kulturen i form av de spor som menneskers livstolkning har satt i tradisjoner, kunst, musikk og religion. Dette er menneskeslektens felles eiendom. ... Også den*

enkelte religion er et slikt felles kulturgods, en kulturarv som ikke eies bare av dem som tilhører den aktuelle religion. Vi er alle medfortolkere av de religiøse tradisjoner som finnes.

Dette må være lovens utgangspunkt for kulturell formildning av religion og religiøse tradisjoner.

I mange barnehager vil formidlingen av kristen kultur foregå parallelt med formidling av kultur og tradisjoner knyttet til andre livssyn og religioner.

7. Barnehagetilbud for samiske barn skal bygge på samisk språk og kultur.

Utdanningsforbundet støtter dette leddet.

8. Departementet fastsetter en rammeplan for barnehagen. Rammeplanen skal gi retningslinjer for barnehagens innhold og oppgaver.

Utdanningsforbundet mener at dette leddet blir mer presist hvis siste setning formuleres: Rammeplanen gir *forpliktende* retningslinjer for barnehagens innhold.

9. Barnehagens eier kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold.

Departementet understreker at barnehagens innhold må være av en slik karakter at det gir rom for lokale tilpasninger. Som eksempler på ulike kriterier for lokal tilpasning nevner departementet barnehagens driftsform, åpningstid, barnas alder, barnegruppens størrelse. Dette er Utdanningsforbundet enig i. Barns etniske, religiøse og kulturelle bakgrunn er også faktorer som må være avgjørende i tilpasningen av innholdet.

Det er viktig at departementet gir tydelige signaler om hvilke forpliktelser lov og rammeplan medfører, og innenfor hvilke rammer en tilpasning kan skje. I niende ledd i innholdsparagrafen bør derfor departementet nevne de aktuelle forhold som kan gi grunnlag for tilpasning.

10. Med utgangspunkt i rammeplan for barnehagen skal samarbeidsutvalget for hver barnehage fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten.

Utdanningsforbundet støtter dette leddet.

Lovens kapittel II: Barns og foreldres medvirkning

(Høringsnotatets kapittel 7)

- Utdanningsforbundet støtter intensjonen i forslaget om å lovbestemme barns rett til medvirkning. Formuleringen "*barn i barnehage har rett til å uttale seg*" endres til "*barn i barnehage har rett til å uttrykke seg*".
- Utdanningsforbundet mener at loven må gi barn en individuell rett til et likeverdig barnehetilbud.
- Barn må få en rett til å tilhøre en gruppe.
- Foreldres medvirkning må også gjelde deres mulighet til å klage over forhold som gjelder barnehagens faglige arbeid.

Ikke alle barn har et muntlig språk

Utdanningsforbundet viser til barnekonvensjonens artikkel 12, som lyder: *Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykke for disse synspunkter i forhold som vedrører barnet, og gi barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med deres alder og modenhet.* Konvensjonen benytter begrepet *å gi uttrykk for* mens lovforslaget bruker *ha rett til å uttale seg*. Utdanningsforbundet mener at konvensjonens ordlyd er mer presis når det gjelder barn under skolepliktig alder og foreslår derfor at ordlyden endres i tråd med dette.

Ikke alle barn som går i barnehage, har et språk som de kan bruke for å uttale sitt syn på barnehagen. Men alle barn har mulighet for gi uttrykk for hva de mener.

Barns medbestemmelse må forvaltes av kompetent personale

Barns medbestemmelse vil skape et godt utgangspunkt for læring, dersom de ansatte tar hensyn til det barna er interessert i, motivert for og opptatt av.

Barns medvirkning krever nærværende ansatte med høy kompetanse. Det kreves kompetanse og oppdaterte kunnskaper om barn og barndom, kompetanse til å tolke deres uttrykk, til å se hvert barn, til å forstå deres hensikt, behov og vilje. Personalet må også sikres tid for å kunne ivareta barns medbestemmelse. Utdanningsforbundet støtter derfor arbeidsgruppa i deres presisering av at barns medvirkning vil kreve en styrking av kravet om tilstrekkelig og kompetent personale. Å lovfeste barns rett til medbestemmelse tilsier at man beholder kompetansekravet i barnehageloven.

Barnehagerett

Utdanningsforbundet ser barnehagen som en viktig læringsarena for barn under skolepliktig alder og mener at barn må få individuell rett til barnehageplass. Alle borgere bør ha lik rett til både utdanning og velferd.

I Norge har det i mange år vært bred politisk enighet om at alle barn hvis foreldre ønsker det, skal få barnehageplass. Allerede Daginstitusjonsutvalget (NOU 1972:39 Førskoler) understreker at alle barn vil ha glede og nytte av et pedagogisk tilbud før skolestart.

Arbeiderpartiregjeringen uttalte i barnehagemeldinga (1999 – 2000) blant annet:

"Grunngjevinga for ein rett til barnehageplass er primært å gi kvar familie ein tryggleik for barnehageplass same kvar han bur, ut frå argumentet om like rettar." Videre:

"Eit døme på ein rett som kan ha parallellar til retten til barnehage, er retten til tre års vidaregåande opplæring."

I Familie-, kultur- og administrasjonskomiteens innstilling til statsbudsjett for 2002, om prøveprosjektet i Oslo indre øst (gratis korttidstilbud til alle 4- og 5-åringer i bydelen) heter det fra flertallet (alle unntatt FrP):

"Flertallet mener at dette er et meget godt tilbud til barn med minoritetsbakgrunn for å bedre integrering, språkopplæring og for å øke deltakelsen av disse barna i barnehagen. Flertallet viser til de meget positive resultatene og erfaringene fra dette prosjektet, og mener at en nødvendig evaluering ikke må forhindre at en eventuell videreføring eller utbygging av prosjektet kan skje f o m høsten 2002. Flertallet ser det som naturlig at Regjeringen kommer tilbake til denne saken i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett med tanke på å utvide tiltaket for hele landet." (Vår understreking.)

Som del av barnehageforliket har man drøftet individuell rett til barnehageplass når full behovsdekning er oppnådd. Regjeringens mål om full barnehagedekning er nå satt til 2006. Den nye loven skal gjelde fra samme år, og Utdanningsforbundet mener derfor at denne rettigheten må lovfestes ved denne revisjonen.

Barn må få rett til å tilhøre en gruppe

Nyere kunnskap om barns læring i barnehagen tar ofte utgangspunkt i relasjoner. Kvaliteten på samspillet mellom barn og voksne er hyppig beskrevet (Bae 2004, Nordin-Hultman 2004). Men også relasjonen barn imellom har fått mye oppmerksomhet (Lamer 1997, Frønes 1994). Selv helt små barn ser ut til å knytte bånd til andre barn, og erfaringene som barn gjør sammen, er av stor betydning for deres læring og trivsel (Sandvik 2000, Løkken 1996). Det er betegnende at da det nylig ble utlyst et doktorgradsstipend i barnehageforskning, var et kriterium for tildeling at prosjektet skulle dreie seg om *barns relasjonelle læring*.

Å bygge opp relasjoner preget av vennskap, god lek, empati og anerkjennelse, krever tid og kontinuitet. Utdanningsforbundet mener det er på tide at vi tar denne kunnskapen på alvor og formulerer en rett for barn i barnehagen til å tilhøre en gruppe. Organiseringen av barnehagen bør ta hensyn til at barns læring i sitt vesen er relasjonell.

Utdanningsforbundet er bekymret for de siste årenes endringer i barnehagens organisering, med mange barn på delte plasser og uregelmessige oppholdstider. Dette kan ha ført til at mange barn har fått svekket sin mulighet for stabile og trygge relasjoner som fremmer læring og trivsel. Svensk forskning tyder på at også størrelsen på barnegruppene ser ut til å ha betydning for barns læring. Det er likevel vanskelig å angi et eksakt tall for den ideelle barnegruppe.

Utdanningsforbundet mener at ved å lovfeste barns rett til å tilhøre en gruppe, retter man oppmerksomheten mot barnehagens organisering - på en positiv måte. I første omgang bør en slik rett anspore både førskolelærere og barnehageforskere til å søke mer kunnskap om hvordan man bygger de gode gruppene som kan støtte barns læring og utvikling.

Utdanningsforbundet mener at denne retten bør hjemles sammen med barns rett til å uttrykke seg om barnehagetilbudet. Disse to rettighetene vil gjensidig understøtte hverandre. En trygg gruppe vil fremme barns evne til å uttrykke sin egen oppfatning. Ett av de områdene det er viktig at vi får kunnskap om hvordan barn opplever, er nettopp hvordan barnehagen organiserer for deres relasjoner til barn og voksne.

Det vil kreve kunnskap om barn å forvalte disse rettighetene til barns beste, og Utdanningsforbundet mener at det er riktig å knytte disse rettighetene til en normering av pedagogisk kompetanse i barnehagen.

Foreldres medvirkning

Utdanningsforbundet mener at endringsforslaget til §§ 4 og 5 innebærer en klargjøring av foreldrenes rett til medvirkning. Utdanningsforbundet støtter forslaget.

Foreldres rett til å klage gjelder ikke for de innholdsmessige sidene ved barnehagetilbudet. Dette bør rettes ved at en slik hjemmel lovfestes i ny § 2 *Foreldres medbestemmelse*.

Eierstyre

Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget om å fjerne § 6 *Eierstyre opprettet etter kommuneloven § 11*. Kommuneloven § 11 gir kommunene frihet til å opprette et eierstyre for barnehagen eller ikke. Utdanningsforbundet mener at kommunenes frihet til å organisere sin virksomhet tilpasset lokale forhold og behov, er ivaretatt gjennom denne bestemmelsen. Dersom kommunen velger å opprette eierstyre for barnehager, mener vi foreldremedvirkning og brukerperspektivet tilsier foreldrerepresentasjon i slike styrer. Utdanningsforbundet mener at medbestemmelse best sikres gjennom bestemmelse om representasjon i barnehageloven. Utdanningsforbundet mener imidlertid at kommunene bør stå fritt i å bestemme antall representanter fra foreldrene. Vi foreslår derfor at § 6 endres til:

§ 6. Eierstyre opprettet etter kommuneloven § 11

Dersom kommunestyret oppretter eget styre for kommunale barnehager, jf. kommuneloven § 11, skal foreldrene være representert i styret.

Lovens kapittel III: Ansvar og myndighet, kapittel IV: Barnehagemyndighetens generelle oppgaver og kapittel IV: Tilsyn

(Høringsnotatets kapitler 8 - 10)

Utdanningsforbundet har valgt å uttale seg om disse kapitlene samlet, da bestemmelsene i disse kapitlene delvis går over i hverandre. Vår intensjon er at loven må klargjøre styringskjedens ulike oppgaver og ansvar.

Utdanningsforbundet

- foreslår at disse kapitlene samles og får overskriften: **Barnehagemyndighetenes ansvar, tilsyn og veiledning**
- mener at kommunenes mulighet for å stille vilkår ved godkjenning og tildeling av offentlige tilskudd, må lovhjemles
- mener at de ansattes rett til ordnede lønns- og arbeidsvilkår, tilsvarende opplæringsloven § 10-10, må tas inn i loven
- mener at også det statlige ansvaret for sektoren må lovfestes, jf. opplæringsloven § 14-1
- mener at barnehageloven må ha en bestemmelse om etterutdanning av førskolelærere og øvrig personale, tilsvarende opplæringsloven § 10-8
- mener at barnehagemyndighetens ansvar og oppgaver ikke kan delegeres ned til virksomhetsnivå
- mener at kommunene må ha mulighet for å avslå nyetablering, dersom behov ikke er reelt
- støtter forslaget om innskjerping i lovbestemmelsen om hvilke ordninger som faller inn under godkjenningsplikten
- mener at loven må ha bestemmelser om barnehagens miljø.

Styring av barnehagesektoren

I høringsnotatet heter det: *Barn representerer ingen sterk brukergruppe. Av hensyn til barnets beste er det viktig at barnehagesektoren fungerer etter de fastsatte intensjoner... ..*

Barnehager skal ivareta barns velferd og læring ved å gi dem gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem. Det stilles således krav til det tilbudet barnehagen skal gi barna.

Utdanningsforbundet er enig i at innføring av statlig tilsyn vil kunne gi verdifull systematisk informasjon til bruk for fagdepartement og direktorat. Videre bør departementet be om at det føres tilsyn med utvalgte kvalitetsmål. På denne måten vil myndighetene få god kunnskap om hvordan sektoren fungerer og om eventuelle behov for endringer som bør initieres fra sentralt hold.

Ut fra dette mener Utdanningsforbundet at vi trenger en nasjonal, regional og kommunal forvaltning som kan styre barnehagen som en pedagogisk institusjon - det vil si i tråd med det mandatet barnehagene er gitt gjennom lov og rammeplan. Dette krever et sterkt lov- og

regelverk. Vi støtter departementets vurdering av at det stilles ekstra krav både til barnehagen og til god oppfølging fra barnehagemyndighetens side gjennom veiledning og tilsyn med barnehagene.

Statlig nivå

Statens og departementets ansvar

Utdanningsforbundet finner det underlig at departementets ansvar for sektoren ikke drøftes i høringsnotatet. Organisasjonen mener at statens ansvar må gå lenger enn til å gi målsettinger for virksomheten. I dette spørsmålet viser vi igjen til Barnekonvensjonens artikkel 4: *Det er statens ansvar at barn får sine rettigheter oppfylt.*

Dokumentasjon og vurdering av hvordan sektoren drives er en viktig oppgave. Til dette hører også forskning og utredning av spørsmål som er viktige for barnehagens oppgaver og innhold. Utvikling av sektoren i form av statlige satsinger er et eksempel på statens ansvar. Et annet er iverksetting av et kompetanseutviklingsprogram. Etter vår mening er det behov for en styrking og presisering av ansvaret på statlig nivå, jf. opplæringsloven § 14-1. Utdanningsforbundet foreslår tilsvarende bestemmelse i barnehageloven.

Vi ønsker også å nevne OECDs nøkkelelementer i en strategi for å utvikle en god politikk og forvaltning av sektoren: *... at det finnes et helhetlig ansvar og tilbud som kombinerer omsorg og læring for barn i alderen 0 - 8 år, at barnehagen er et tilbud for alle barn i samfunnet, og særlig for barn som trenger særskilt støtte, at finansieringen er stabil og i hovedsak offentlig, at barnehagevirksomheten har nær sammenheng med utdanningssystemet, men med sin egen spesifikke karakter og egne tradisjoner, at personalet er velutdannet og at virksomheten fortløpende følges opp og vurderes og at det finnes langsiktig plan for forskning og utredning.*

Det er viktig at statlig styring organiseres på en måte som skaper klarhet i styringslinjene og klarhet i forhold til de ulike instansers fullmakter og ansvar.

Utdanningsforbundet mener det er behov for en underliggende institusjon under departementet på nasjonalt nivå, et direktorat. Direktoratet bør ha oppgaver av faglig og forvaltningsmessig art. Organisasjonen mener at Utdanningsdirektoratet kan ivareta denne funksjonen også for barnehagene. Utdanningsforbundet mener et direktorat må få en utvidet tilsynsrolle. Veiledning, dialog og informasjon må være sentrale elementer i tilsynsrollen. Dette kan bidra til å øke departementets mulighet til å utøve sine primære oppgaver som politikkskaper og initiativtaker, samt styrke departementets strategiske lederrolle.

Utdanningsforbundet mener at departementet må sikres pedagogisk kompetanse for å kunne lykkes som et politisk sekretariat.

Fylkesnivå

8.4 og 10 Fylkesmannens ansvar

Utdanningsforbundet ønsker at fylkesmannen skal ha som oppgave å være bindeledd mellom departement/direktorat og kommune/barnehagenivå. Ved siden av lovlighetskontroll og tilsyn med kommunens håndtering av sitt ansvar som barnehagemyndighet bør fylkesmannens oppgave være å medvirke til at den nasjonale barnehage-/utdanningspolitikken blir fulgt opp av kommunene som myndighet og av private og kommunale barnehageeiere.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om at fylkesmennene skal føre tilsyn med hvordan kommunene utøver sitt ansvar som barnehagemyndighet. Samtidig mener vi det er behov for at fylkesmennene også kan føre tilsyn med den enkelte barnehage (stikkprøver). Dette mener

vi, fordi kommunene - etter vår oppfatning - har ulik mulighet for å utøve sitt ansvar alene. Departementet tar opp dette på følgende måte i notatet: *Departementet vil peke på at nyere kommunal organisering med en flatere struktur kan gi særskilte utfordringer i forhold til utøvelsen av tilsyn med både egne kommunale barnehager og private.* Fylkesmennene bør derfor kunne ta initiativ til selv å gripe inn som tilsynsmyndighet overfor den enkelte barnehage. Utdanningsforbundet ønsker derfor å videreføre denne hjemmelen. Områder for fylkesmennenes tilsyn overfor kommunene bør fremgå av lovteksten. Det vises til innstilling 27. september 2004 i NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*, der det foreslås at særlovgivningen skal peke ut de områdene det skal føres tilsyn med. Det vises for øvrig til kommentarene over, der vi etterlyser lovbestemmelser om myndighetsnivåenes faglige ansvar.

Utdanningsforbundet mener at fylkesmannen bør være klageinstans i forhold til foreldrenes rett til å klage over barnehagens faglige arbeid.

Fylkesmannen bør være en ressurs og et serviceorgan for kommuner og private barnehageeiere. Fylkesmannen bør bidra til å ivareta barns og foresattes rettigheter og rettssikkerhet. Veilednings- og utviklingsoppgaver bør ivaretas både av et direktorat, departement og fylkesmann. Kompetanseutvikling for barnehageansatte bør også være en viktig oppgave.

Utdanningsforbundet støtter departementets holdning til at fylkesmennene gjennom tilsyn og veiledning skal bidra til å sikre en enhetlig lovforståelse og praktisering. En lov med tydelige kvalitetskrav vil være avgjørende for likeverdig praktisering. Utdanningsforbundet vil hevde at fylkesmannens oppgaver vil kreve barnehagefaglig kompetanse og økte ressurser.

Kommunenivå

Utdanningsforbundet mener det er riktig å klargjøre kommunens ansvar og oppgaver som barnehagemyndighet. Utdanningsforbundet mener at en viktig oppgave er utbygging og drift av barnehager. Denne oppgaven må videreføres i ny barnehagelov.

Utdanningsforbundet mener at kommunen må ha barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivå og at myndighetsansvar og myndighetsoppgaver ikke skal kunne delegeres ned til tjenestested. Delegering av oppgaver må innebære en reell delegering av fullmakter og ansvar innenfor rammen av delegasjonsvedtak og retningslinjer gitt av departementet.

Vilkår

Utdanningsforbundet mener at godkjente barnehager automatisk skal ha rett til offentlige tilskudd. Organisasjonen mener imidlertid at det er avgjørende for en effektiv sektor at kommunene får hjemmel til å sette vilkår for støtten.

Vilkår bør kunne stilles for å sikre barnehager av høy kvalitet. I tillegg til vilkår med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid, mener Utdanningsforbundet at vilkår også skal kunne knyttes til bemanning, kompetanse, gruppestørrelser, areal, de ansattes lønns- og arbeidsvilkår og til at midler blir benyttet til formålet.

Lønns- og arbeidsvilkår

Utdanningsforbundet mener barnehageloven må sikre likeverdighet også for de ansatte, uavhengig av om de arbeider i privat eller offentlig barnehage. Vi får støtte for dette synet av

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen. I budsjettinnstillingen for 2005 sier komiteen følgende:

For komiteen er det vesentlig at de private barnehagene kan komme på høyde med de offentlige når det gjelder kvaliteten på tilbudet og rettigheter for de ansatte. Samtidig merker komiteen seg at departementet viser til at de kommunale barnehagene har flere barn med funksjonshemming, barn som krever ekstra ressurser for tilrettelegging av barnehagetilbudet og en høyere andel av barn med minoritetsspråklig bakgrunn.

Barnehagedrift er et offentlig ansvar som i all hovedsak finansieres av offentlige midler. Likeverdig økonomisk behandling av private og kommunale barnehager må bety at det offentlige kan stille like krav til barnehager, uavhengig av hvem som driver virksomheten. Likeverdighet blir det først når det stilles like krav, og utgiftssidene kan sammenlignes. Organisasjonen mener derfor at barnehageloven må ha tilsvarende bestemmelse som friskoleloven § 4 - 4 Lønns- og arbeidsvilkår.

8.3 og 10 Kommunens ansvar som barnehagemyndighet og Tilsyn

Utdanningsforbundet støtter departementets holdning om at det er behov for å tydeliggjøre kommunens ansvar som barnehagemyndighet. Videre at et godt lokalt kommunalt tilsyn med barnehagene er viktig når det gjelder brukernes rettssikkerhet. Utdanningsforbundet savner imidlertid at barnehagene behandles som en pedagogisk virksomhet av alle styringsnivåer. Drøfting og forslag om kommunens ansvar som faglig barnehagemyndighet mangler.

Utdanningsforbundet ønsker at barnehagemyndigheten, både kommunen, fylkesnivå og departement, får et tydelig, faglig ansvar for barnehagene. Nivåene må derfor få definert sine oppgaver og sitt ansvar for vurdering og analyse, utvikling, veiledning og støtte, tilsyn, forvaltning, kompetanseutvikling og kunnskapsspredning i lov eller forskrift. Foreldre har rett til å få faglig begrunnede svar på sine spørsmål.

Kommunens ansvar som barnehagemyndighet innebærer et ansvar for å følge opp den faglige kvaliteten i barnehagene. Utdanningsforbundet mener at kommunen må ha ansvar for hvordan barnehagene oppfyller sitt pedagogiske mandat; oppfyllelse av formål, innhold og rammeplan, for kvalitetsutvikling og for kompetanseutvikling. Dette krever at administrasjonen må ha god faglig kunnskap til barnehagesektoren.

Vi støtter arbeidsgruppa for kvalitet sitt forslag om at barnehageloven får en bestemmelse om etterutdanning av førskolelærere/ansatte tilsvarende opplæringsloven § 10-8.

Utdanningsforbundet savner også bestemmelser om kommunenes ansvar for finansiering av barnehager i lovteksten.

Utdanningsforbundet er bekymret for kommunenes mulighet til å utføre sitt ansvar som barnehagemyndighet. Utdanningsforbundet mener at det må finnes barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen og er sterkt imot praksisen med å delegere myndighetsansvar/oppgaver ned til virksomhetsnivå. Etter Utdanningsforbundets oppfatning skal og kan ikke en leder for en kommunal tjenesteytende virksomhet, drive forvaltning og tilsyn av andre tjenesteytere i kommunen.

Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget til siste ledd i § 8. Registrering i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte, bør hjemles i lov om kontantstøtte. Det vises til kommentar under overskriften *Barnehageeiers ansvar*.

9.1 Godkjenning av barnehager

Utdanningsforbundet støtter ikke videreføring av bestemmelsen om en automatisk rett til etablering og godkjenning av nye barnehager. Selv om vi fremdeles trenger mange nye barnehageplasser, nærmer vi oss full barnehagedekning. Den nye loven skal være fremtidsrettet. I høringsnotatet heter det: *Kommunens to hovedoppgaver som lokal barnehagemyndighet er i dag å ha ansvar for at det finnes et samlet barnehagetilbud i kommunen som dekker brukernes behov og ønsker, og å påse at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende lover og regler.* For at kommunene skal kunne ta dette ansvaret, mener Utdanningsforbundet at kommunene må ha hjemmel til å løse problemer ved eventuell overetablering. Utdanningsforbundet vil derfor foreslå at kommunen som barnehagemyndighet får en hjemmel til å avslå godkjenning, dersom behovet for nye plasser i kommunen ikke er til stede. En parallell til opplæringslovens bestemmelse om begrensninger i retten til å få godkjent friskoler i Norge, når vertskommunen/vertsfylkeskommunen kan dokumentere klart negative følger av etableringen, bør etter Utdanningsforbundets oppfatning være aktuell for barnehagesektoren. Slike negative følger kan være av økonomisk, organisatorisk eller pedagogisk karakter.

Utdanningsforbundet vil presisere at avgjørelse om ikke å godkjenne etablering av barnehage må være basert på en totalvurdering av kommunens behov for plasser og tilbud av forskjellige typer, ut fra hva foreldre etterspør for sine barn. Avslag må kunne ankes til fylkesmannen. Det vises for øvrig til våre kommentarer under kapitlene 1 - 5.

Utdanningsforbundet støtter forslaget første og andre ledd.

For øvrig vises til våre kommentarer under *Vilkår og Lønns- og arbeidsvilkår*. Utdanningsforbundet mener at § 10 tredje ledd må utvides i tråd med dette.

Barnehageeier

8.1 Godkjenningsplikt

Utdanningsforbundet har forståelse for departementets forslag om å skjerpe bestemmelsen om hvilke ordninger som faller inn under bestemmelsen om godkjenningsplikt. Vi savner imidlertid en drøfting av forskjellen mellom barnehage og omsorgs-/tilsynstilbud for barn under skolepliktig alder. Vi viser til vår uttalelse om formåls- og innholdsparagrafene. Ut fra hensynet til at enkelte foreldre også i fremtiden vil ønske å benytte tilsynsordninger som dagmamma eller park, støtter Utdanningsforbundet departementets forslag om kun å endre bokstav a) i lovens paragraf 6.

8.2 Barnehageeiers ansvar

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å stadfeste barnehageeiers ansvar i loven. Dette er viktig for foreldrene og deres rett til medvirkning og for kommunene når de skal utøve tilsyn med den enkelte barnehagevirksomhet. Spesielt viktig er bestemmelsen om rapportering av regnskapsdata og tjensteddata. Disse gir grunnlag for analyse, planlegging og styring, og gir grunnlag for å vurdere om nasjonale mål nås. Samtidig gir opplysningene grunnlag for å føre tilsyn.

Utdanningsforbundet mener imidlertid at forslaget er mangelfullt. Det foreslås ingen krav til barnehagens mandat og det faglige innholdet ut over at lov og regelverk skal følges. Dette vil skape vanskeligheter for barnehagemyndighetens ansvar for tilsyn og veiledning når det

gjelder barnehagens faglige arbeid med barna. Dette understreker behovet for en lov som både tydeliggjør barnehagens pedagogiske mandat og som setter minstenormer for kvalitetsstandarder om kompetanse, bemanning og gruppestørrelse.

Utdanningsforbundet mener at lovforslagets 3. ledd er unødvendig. Nødvendige opplysninger som trengs for kontroll og beregning av utbetaling av kontantstøtte, kan departementet fastsette i sine forskrifter til bestemmelsen om innrapportering av regnskaps- og tjenstedata fra hver barnehageeier. Ved å sette krav til registrering av hvilke barn som benytter barnehagen, som del av tjenstedataene, vil man unngå å knytte bestemmelser om kontantstøtteordningen til lov som regulerer barnehagedrift.

Andre bestemmelser

9.2.1 Familiebarnehager

Utdanningsforbundet viser til at familiebarnehager i all hovedsak er veiledede virksomheter. Dersom familiebarnehager ønsker å følge barnehagelov og rammeplanen, må de søke godkjenning som barnehage. Ved godkjenning av familiebarnehager som barnehager bør kommunen kunne stille vilkår om førskolelærerkompetanse, som i ordinær barnehage.

9.2.2 Andre særskilte barnehagetyper

Utdanningsforbundet støtter departementets syn om at det ikke er behov for å regulere godkjenning og drift av slike barnehager særskilt i loven. Organisasjonen vil poengtere at alle barnehager har det samme mandatet gitt i lovens §§ 1 og 2 samt i rammeplanen.

9.3 Prioritet ved opptak

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag.

Barnehagens miljø

Utdanningsforbundet støtter ikke departementets forslag om å fjerne dagens § 3: *Barnehagens utforming*. Utdanningsforbundet mener at plass er et viktig kvalitetskriterium og mener derfor at veiledende norm om areal må videreføres. Vi mener at barnehageloven fortsatt må ha en bestemmelse om utforming, der sammenhengen mellom det fysiske miljøet og det pedagogiske oppdraget kommer tydelig fram. Loven må sikre at lokalene og uteområdet fremmer formålet. Utdanningsforbundet viser til argumentasjon fra arbeidsgruppa for kvalitet, der barnekonvensjonens artikkel 3.3 legges til grunn for at bestemmelsen foreslås utvidet. En slik bestemmelse forutsettes også dersom veiledende norm for areal skal videreføres.

Utdanningsforbundet vil i tillegg vise til vårt forslag om at barn må ha rett til å tilhøre en gruppe barn og til regulering av forholdet pedagogisk leder og antall barn. Vi viser til at elever i skolen har fått sin egen arbeidsmiljølov. At samfunnets yngste barn skal ha tilsvarende rettigheter, bør være innlysende.

Lovens kapittel 5 Personalet

(Høringsnotatets kapittel 11)

Lovens bestemmelser om personalet må:

- Stille krav om førskolelærerkompetanse i den daglige ledelsen av barnehagen. Betegnelsen styrer må videreføres.
- Stille krav som sikrer førskolelærerkompetanse i det daglige arbeidet med barna. Betegnelsen pedagogisk leder må videreføres. Normeringen av antallet barn knyttet til den enkelte pedagogiske leder hjemles i loven - ikke i forskrift.
- Fjerne adgangen til å gi varig dispensasjon fra utdannings- og kompetansekrav.

Personalnormering som styrings- og tilsynsverktøy

Utdanningsforbundet mener at mange av de formuleringene som ligger i de ulike alternativene til lovens kapittel om personalet, er uegnet som redskaper for styring og tilsyn av barnehagen. Begreper som *forsvarlig*, *tilstrekkelig*, *tilfredsstillende* og *hensiktsmessig* er ikke egnet innenfor det styringssystemet vi har i norsk barnehagesektor.

Grunnen til dette er at vi ikke på noe nivå i forvaltningen har prioritert fagkompetanse, evaluering og kunnskapsutvikling innenfor barnehagefeltet. Disse begrepene kan være meningsfulle innenfor et system hvor departement, kommune, barnehageeiere og personale inngår i reglemessige dialoger om hva som er *tilstrekkelig* og *tilfredsstillende*. Dette forutsetter også et styringssystem som har god oversikt over hvordan barnehagene til enhver tid organiseres og i hvilken grad de oppfyller de mål som samfunnet har satt for barnehagen.

Det vises til at Sverige har klart å opprettholde en høyere pedagogtetthet enn i Norge, og at Sverige bruker for eksempel begrepet *lämplig* om barnegruppens størrelse og *kvalificerad* om personalet. Vi har tidligere vist til at svensk barnehagepolitikk er i ferd med å utvikle seg bort fra slike formuleringer. Dette til tross for at Sverige i en helt annen grad enn Norge har tatt i bruk varierte styringsredskaper (også aktiv bruk av økonomiske virkemidler) i sitt arbeid for å sikre kvalitet i barnehagene.

Førskolelærerkompetanse

Utdanningsforbundet mener at barnehagen er en pedagogisk institusjon og en del av barns utdanning. Personalets holdninger, kunnskap og kompetanse er de viktigste forutsetningene for at barnehagene skal kunne oppnå det samfunnsmandatet myndighetene gir gjennom lov og rammeplan. De som arbeider i barnehagen, må ha god kunnskap om barns utvikling, læring og sosialisering, om kommunikasjon, samspill og god omsorg, om lærestoff og kultur som barnehagen skal formidle, om hvordan læringsaktiviteter planlegges og gjennomføres og hvordan læringsaktiviteter vurderes og utvikles.

Førskolelærere er den eneste pedagoggruppen som har en utdanning som er rettet mot arbeid i barnehagen. Førskolelærere får gjennom sin utdanning variert fagkunnskap og solid pedagogisk kunnskap. Utdanningen har et renommé som en profesjonsrettet utdanning. Kravet om formell kompetanse på barns utvikling, læring og sosialisering er - etter vårt syn - et svært viktig element i styringen av sektoren.

Departementet legger i sitt høringsutkast fram forslag som vil kunne undergrave førskolelærerutdanningen. Dersom førskolelærerkompetansen ikke lenger skal etterspørres spesielt på noen samfunnsområder, kan det bety en svekket motivasjon for å søke førskolelærerutdanning. For dem som allerede har en førskolelærerutdanning, oppleves noen av departementets forslag som en kraftig nedvurdering av egen kompetanse.

Det har i lange perioder vært et stort underskudd av førskolelærere. I dag er situasjonen slik at tilgangen på førskolelærere varierer mye mellom ulike områder og distrikter i Norge. Departementet bør utforme barnehageloven på en måte som bidrar til at unge mennesker ønsker å søke førskolelærerutdanning og at de som allerede har en førskolelærerutdanning, er stolt av denne og ønsker å bruke den i barnehager.

Utdanningsforbundet mener at det er behov for flere pedagoger i norske barnehager. Dette er også i tråd med OECDs vurderinger av norsk barnehagepolitikk. Derfor ser vi positivt på departementets forslag om å finne nye måter å skaffe kvalifiserte pedagoger til barnehagen, gjennom å tilby videreutdanning i barnehagepedagogikk til annet pedagogisk personale.

§ 18 Ledelse

Ved forrige lovrevisjon beskrev departementet styrerfunksjonen hovedsakelig gjennom faglige og personalmessige oppgaver. Det er derfor lett å forstå at de også argumenterte for førskolelærerkompetanse i stillingen:

Styreren:

- representerer barnehagens eier
- har ansvar for å lede den samlede personalgruppen
- skal sørge for at det samlede pedagogteamet arbeider på en måte som gir alle barn de beste utviklingsmuligheter
- sørge for at samarbeidet med barnehagens øvrige personale og andre institusjoner og instanser fungerer bra
- har ansvar for at rammeplanen og dens intensjoner nedfelles i årsplanen og i barnehagens hverdag (Ot.prp. nr. 68 (1993-94)).

I dag legges det større vekt på styrernes rolle som administrator og økonomisk ansvarlig for virksomheten. Utdanningsforbundet vil imidlertid hevde at administrasjon og økonomi må tjene barnehagens formål. Derfor er faglig innsikt like nødvendig i styrerstillingen i dag som det var i 1994.

Utdanningsforbundet støtter intensjonen i departementets alternativ B om å lovfeste kravet til en daglig leder som har førskolelærerkompetanse. Dette argumenteres det godt for i kvalitetsgruppas innspill og i departementets egen utredning.

Kvalitetsgruppa argumenterer også godt for å beholde stillingsbetegnelsen styrer, og departementet gir i høringsnotatet sin tilslutning til denne argumentasjonen.

Utdanningsforbundet støtter også argumentene om at dette er en godt innarbeidet yrkestittel, og at "daglig leder" er mer avstandskapende enn opplysende.

Departementet skriver at lovverket ikke skal gi stillingsbetegnelser, men bruker i sitt utkast likevel benevnelsen "rektor" om skolens daglige leder. I opplæringsloven har man valgt å beholde denne stillingsbetegnelsen, til tross for nylige revisjoner. Utdanningsforbundet kan ikke se noen argumenter for at skole og barnehage skal behandles ulikt på dette punktet.

For å oppfylle barnehagens pedagogiske mandat, må styrer også lede virksomheten som en lærende organisasjon. Styrers oppgave som personalleder i det faglige arbeidet er vesentlig. Styrer må skape rom for at personalet har tid til felles refleksjon, til læring og til utvikling. Et

felles ideologisk ståsted er viktig for å lykkes i arbeidet med barna. Dette tilsier at kompetansekravet og bestemmelser om styrer i hver barnehage, videreføres i loven.

Utdanningsforbundet støtter ikke alternativ B - tredje ledd - om at skolens rektor kan være daglig leder for barnehagen, dersom barnehage og skole er organisert som en mindre virksomhet. Utdanningsforbundet mener at ved felles organisering av barnehage og skole bør virksomheten ledes av et lederteam bestående av styrer og rektor. Vi mener at ledelsen må sikres både barnehagefaglig og skolefaglig kompetanse. Utdanningsforbundet mener det er behov for forskrifter til denne unntaksbestemmelsen.

Dispensasjonsadgang

Utdanningsforbundet er imot en videreføring av varig dispensasjonsadgang fra utdannings- og kompetansekravet. Utdanningsforbundet kan ikke se at det finnes grunnlag for en slik videreføring. Begrunnelsen for innføringen var i sin tid mangelen på personer med førskolelærerutdanning.

Vi mener at dispensasjonsadgangen undergraver kvaliteten i barnehagen og undergraver nødvendigheten av å ha fagutdannede pedagoger i viktige stillinger i barnehagen. Vi kan ikke lenger se at dette er et generelt problem for landet sett under ett. Hvis det fremdeles er problemer med å rekruttere kvalifisert personell, bør man benytte midlertidig tilsetning for ett og ett år om gangen. Arbeidsgiver må da regelmessig bestrebe seg på å skaffe kompetent arbeidskraft.

§ 19 Barnehagens øvrige personale

Med utgangspunkt i barns rett til et likeverdig barnehagetilbud er det viktig å lovfeste en norm for pedagogisk bemanning. Arbeidsgruppa gir en god beskrivelse av hvordan innføringen av rammeplan for barnehagen har ført til større krav til pedagogisk planlegging, gjennomføring og dokumentasjon i barnehagen. Dette har skjedd mens normeringen for pedagoger har blitt svekket i lovverk og gjennom praktisering av lovverk. SSB kan legge fram statistikker som viser at forholdet mellom antallet barn og ansatte har endret seg i mange år, i retning av flere barn per ansatt.

Utdanningsforbundet tolker dette som en trend som skyldes at barnehagemyndigheter og barnehageeiere har vært mer opptatt av målet om å skaffe barnehageplasser til alle, og av økonomi, enn av kvalitet i barnehagene. Presset på kommunene på disse områdene har ikke avtatt. En svekkelse av pedagognormen vil bety en svekkelse av kvaliteten i mange barnehager.

En likeverdig økonomisk behandling av barnehagene må også bety krav til likeverdig kvalitet.

Vi har tidligere i vårt høringssvar vist til at den nye paragrafen om barns medvirkning, skaper ytterligere behov for kompetente pedagoger i direkte arbeid med barna. Barns rett til medvirkning må ikke bli en papirbestemmelse som skal brukes i festtaler eller kun rapporteres i internasjonale sammenligninger.

Pedagogisk leder

Betegnelsen pedagogisk leder ble innført samtidig med at rammeplanen ble en forskrift til loven. I Ot.prp. nr. 68 (1993-94) begrunnes innføringen av denne funksjonen slik:

- de pedagogiske lederne skal i hovedsak ha faglige oppgaver, selv om stillingene også kan innebære enkelte administrative funksjoner
- vil være leder for en eller flere barnegrupper og et avgrenset antall av personalet
- skal organisere det pedagogiske og praktiske arbeidet i barnegruppen
- bidra til utarbeiding av barnehagens årsplan og omsette den i barnegruppens daglige program
- selv om de vil ha visse veiledningsoppgaver vil deres oppgave i hovedsak være direkte arbeid med barn
- ha ansvar for samarbeidet med foreldrene og planlegge og gjennomføre foreldremøter
- bistå styreren i saker som angår samarbeid med andre instanser.

Utdanningsforbundet mener at begrepet pedagogisk leder i like stor grad betegner en *funksjon* som en bestemt stillingskategori. Det må være et viktig mål for departementet å sørge for at barnehagene opprettholder denne funksjonen. Lederbegrepet setter også navn på et spesielt ansvar som denne gruppen har for ledelse av både en barnegruppe og annet personale.

Den tidligere betegnelsen på denne stillingen var *avdelingsleder*. Ettersom flere barnehager begynte å organisere seg uavhengig av avdelingsbegrepet, ble det mer presist å kalle stillingen for pedagogisk leder. Utdanningsforbundet mener at barn også skal ha rett til å tilhøre en gruppe barn og voksne i barnehagen. Dette på grunn av den kunnskap vi har om at barns læring og sosialisering er avhengig av gode relasjoner til barn og voksne.

Utdanningsforbundet vil sikre:

- den funksjonen som ligger i pedagogisk leder-betegnelsen
- barns rett til å tilhøre en gruppe
- barns rett til medbestemmelse.

Derfor støtter Utdanningsforbundet departementets alternativ A, men med noen justeringer:

Normtallet bør være fast, ikke flytende. Dette vil forenkle håndheving av normen.

Kommunene har i liten grad brukt det faglige skjønnnet som dagens flytende norm gir, men brukt det høyeste normtallet. For å bedre forholdene for barna, mener vi at maksimaltallet må settes lavere enn dagens norm. Utdanningsforbundet mener også at et fast normtall vil bidra til at barn i barnehagen får den samme rett som barn i skolen har til en kontaktlærer.

Utdanningsforbundet mener at normen for pedagogisk bemanning bør hjemles i lov, for å forenkle kommunenes håndtering av regelverket. Utdanningsforbundet kan heller ikke se at normeringen mellom barn og pedagoger er et forhold som vil variere mye over tid, og som det dermed vil være behov for å justere jevnlig.

Utdanningsforbundet har allerede redegjort for sitt syn på dispensasjoner.

§ 19 Barnehagens øvrige personale

Bemanningen skal bestå av førskolelærere og annet kvalifisert personale.

Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med tillegg av ett års videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Det skal være en pedagogisk leder som er førskolelærer per 8 barn som er til stede i barnehagen samtidig, hvis barna er under 3 år. Hvis barna er over 3 år skal det være en pedagogisk leder som er førskolelærer per 16 barn som er til stede i barnehagen samtidig.

Kommunen kan gi midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet i tredje ledd for et år av gangen. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Bemanningen for øvrig skal være tilfredsstillende til at personalet kan drive en god pedagogisk virksomhet i tråd med den rammeplan departementet har fastsatt.

Personale som arbeider på nattid

Under departementets vurdering og forslag om personale som arbeider i barnehage på nattid, omtales nattilbud som en tilsynsordning. Det er vanskelig å drive pedagogisk virksomhet med barn som sover. Nattilbud bør derfor ikke omtales i lov om barnehager.

Utlysning av stillinger

Bestemmelsen er ivarettatt i annet lovverk. Utdanningsforbundet støtter derfor forslag om at bestemmelsen utgår i barnehageloven.

Øvingsopplæring

Det er viktig å bevare førskolelærerutdanningen som en profesjonsrettet utdanning. Øvingsopplæring er viktig for å få dette til. Utdanningsforbundet mener at departementet bør vurdere høgskolenes høringssvar nøye i dette spørsmålet. Lovbestemmelsen bør ikke fjernes uten en grundig vurdering av om dette vil påvirke kvaliteten på førskolelærerutdanningen.

Høringsnotatets kapittel 12 Oversikt over uendrede bestemmelser

Utdanningsforbundet kommenterer her kun de paragrafene som ikke tidligere er berørt i høringssvaret.

§ 7a. Samordnet opptaksprosess i kommunene

Utdanningsforbundet støtter videreføring.

§ 7b. Offentlige tilskudd til private barnehager

Det vises til Utdanningsforbundets syn om at alle offentlige midler må komme barna til gode og til forslaget om at kommunene må kunne stille vilkår. Bestemmelsen bør derfor endres i tråd med dette.

§ 11. Barnehagemyndighetenes rett til innsyn

Utdanningsforbundet støtter videreføring.

§ 15a. Foreldrebetaling

Utdanningsforbundet mener prinsipielt at barnehageplass bør være gratis på lik linje med grunnskolen.

§§ 20, 21, 22, 23 og 25

Utdanningsforbundet støtter videreføring av dagens tekst. Vi støtter ikke endringen fra *styrer* til *leder* i paragrafene 22 og 23.

Høringsnotatets kapittel 13 Forskrifter til barnehageloven

Utdanningsforbundet mener det er vanskelig å uttale seg om hvilke forhold som bør hjemles i forskrift, før vi ser endelig forslag til lovtekst. Vi viser derfor, i denne omgang, til våre kommentarer under de ulike lovkapitlene.

Høringsnotatets kapittel 14 Administrative og økonomiske konsekvenser

Utdanningsforbundet mener at barnehagesektoren i mange år har hatt for knappe midler til forskning og utvikling, kompetanseheving og utviklingsprosjekter. Forskning og utredning som grunnlag for politikkutvikling har vært minimal, og midler til utvikling av barnehagene har i mange år blitt mindre og mindre.

En styrking av barnehagens pedagogiske kvalitet, innføring av barns rett til medbestemmelse og et bedre tilsyn på alle forvaltningsnivåer må følges opp med økte midler og større vekt på fagkompetanse i forvaltningen og økt pedagogtetthet i barnehagene.

Referanser

Bae, Berit (2004): *Dialoger mellom førskolelærer og barn - en beskrivende og fortolkende studie*. Dr.philos.-avhandling. Universitetet i Oslo.

Barne- og familiedepartementet (1995): *Rammeplan for barnehagen*. Q-0903 B. Oslo.

Barne- og familiedepartementet (1999): St.meld. nr. 27 (1999-2000): *Barnehage til beste for barn og foreldre*. Oslo.

Frønes, Ivar (1994): *De likeverdige*, Universitetsforlaget: Oslo.

Nordin-Hultman, Elisabeth (2004): *Pedagogiske miljøer og barns subjektskaping*. Pedagogisk Forum: Oslo.

Lamer, Kari (1997): *Du og jeg og vi to! Om å fremme barns sosiale kompetanse*. Teoriboka. Universitetsforlaget: Oslo.

Løkken, Gunvor (2004): *Toddlerkultur*. Cappelen: Oslo.

Organization for Economic Cooperation and Development (1999): *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Norway*. OECD: Paris.

Organization for Economic Cooperation and Development (2001): *Starting strong. Early Childhood Education and Care*. OECD: Paris.

PEDLEX Norsk Skoleinformasjon (2003): *Opplæringslova og forskrifter. Med forarbeid og kommentarer*. Red. Øistein Sletta. Oslo.

Sandvik, Ninni (2000): *Når munterhet rommer livets alvor*. Hovedfagsoppgave i barnehagepedagogikk. Høgskolen i Oslo.

Skeie, Geir (2003): *Har barn rett til religion? I Barnehagefolk nr. 4, 2003*. Pedagogisk Forum: Oslo.

Utbildningsdepartementet (2004): *Kvalitet i förskolan*. Regjeringens proposition 2004/05:11. Stockholm.

Utdannings- og forskningsdepartementet (2003): *Lov om frittstående skolar (friskolelova)*. Oslo.