

330,00

www.nfuo.no

200404169

Norsk Forbund for  
Utviklingshemmede

Barne- og Familiedepartementet -351  
Postboks 8119 Dep.  
0032 Oslo

46/2.00/tgs  
Oslo 10.01.05

Saksbehandler: Trine Grøslie Stavn

## HØRINGSNOTAT OM NY BARNEHAGELOV - HØRINGSUTTALELSE FRA NORSK FORBUND FOR UTVIKLINGSHEMMEDE (NFU)

### Innledning

Departementet presiserer innledningsvis at den nye loven skal styrke forutsetningene for at barnehagen kan gi barna omsorg og et godt pedagogisk tilbud. I tillegg står ønske om å sikre kvaliteten i barnehagetilbudet sentralt og det ble i denne forbindelse satt ned et eget arbeidsutvalg. Dette er satsningsområder som NFU ser på som svært positive og viktige. Det er derfor med bekymring vi leser en del av de endringsforslagene som fremmes, da vi ikke ser samsvar mellom enkelte av disse og de uttalte satsningsområder (se våre kommentarer til de enkelte forslag nedenfor).

Videre bygger forslagene på det utgangspunkt at ansvaret for finansieringen skal overføres til kommunene i nær fremtid. NFU er i prinsippet ikke imot rammefinansiering, men vi vil i denne sammenheng sette fokus på et alvorlig problem som våre medlemmer dessverre opplever på flere områder hvor statens tilførsel av økonomiske midler har gått fra øremerkede tilskudd til rammefinansiering. Det oppleves da at svært mange tilbud, både lovpålagte og ikke lovpålagte, reduseres i omfang og kvalitet og i verste fall forsvinner. Særlig merkes dette i forhold til omsorgssektoren som forvalter en rekke tjenester som de fleste personer med utviklingshemming er avhengig av. Tjenester som skal ivareta de ulike personer med utviklingshemming sine behov, og særlig de med store og sammensatte behov blir stadig en salderingspost i kommunens budsjetter. NFU frykter da, sett i lys av den anstrengte kommuneøkonomien vi i dag må forholde oss til, at dette også vil skje i barnehagesektoren. Barn med store og sammensatte behov vil da være spesielt utsatt, da de ofte krever økonomiske ressurser som overstiger "10% tilskuddet" (forutsatt at dette opprettholdes som

øremerket) til tiltak for barn med funksjonshemming i barnehage. NFU håper at den ansvarlige tilsynsmyndighet vil ha dette som et særlig område ved sin virksomhet slik at også disse barna får den kvalitet og omsorg i sitt barnehagetilbud som loven er ment å ivareta.

## **Punkt 2 Lovens kapittel I: Barnehagens formål og innhold**

### **2.1 Barnehagens formål**

Departementet foreslår formålsbestemmelsen videreført slik den lyder i dag, med følgende begrunnelse: ” *barnehagens formål skal fortsatt være å gi barna gode utviklings og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem. Barnehagen skal videre hjelpe til med å gi barna en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier. Opplæringsloven har også kristen formålsbestemmelse, og barnehager og skolen bør bygge på samme verdigrunnlag.* ”

NFU støtter forslaget og den foreliggende formålsparagrafen.

### **2.2 Barnehagens innhold**

Departementet foreslår innholdsbestemmelsen utvidet: ” *til å inneholde bestemmelser som bygger på overordnede samfunns mål i vårt demokratiske samfunn, og som fastslår at barnehagen skal ta hensyn til barns ulike forutsetninger, som alder, kjønn, funksjonsnivå, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn. Barnehagen skal i nær forståelse med barnas hjem bistå hjemmene i omsorgen og oppdragelsen av barnet, og skal på denne måten legge grunnlaget for livslang læring og aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn. Innholdsbestemmelsen fastsetter overordnede bestemmelser om innholdet, samtidig som det gis muligheter til lokal tilpasning og variasjon.* ”

NFU har ingen innvendinger til utvidelsen og støtter den foreslåtte lovteksten til barnehagelovens § 2.

Når det gjelder barnehagens rammeplan og arbeidet med en revidering av denne er NFU glad for bemerkningen om at denne vil være gjenstand for en bred høring før den blir fastsatt.

## **Punkt 3 Lovens kapittel II: Barns og foreldres medvirkning**

### **3.1 Barns rett til medvirkning**

Det foreslås en ny bestemmelse (lovens § 3 Barns rett til medvirkning) om barns rett til medvirkning innenfor barnehagens virksomhet med utgangspunkt i hovedprinsippene i FNs barnekonvensjon. I tillegg til lovbestemmelsen mener departementet at rammeplanen også bør bidra til å ivareta barnas synspunkter og meninger i arbeidet med planlegging og vurdering av den daglige virksomhet på en klarere måte enn i dag.

NFU ser positivt på forslaget om at også barna får en formell medvirkningsbestemmelse, men skal bestemmelsen få en reell verdi er det viktig at **alle** barn blir hørt og forstått i denne sammenheng. Departementet gir følgende eksempel: *mange barnehager trenger fortsatt å*

arbeide med å finne fram til hensiktsmessige og gode måter å involvere barna mer aktivt på i arbeidet med planlegging og vurdering. Ved å endre arbeidsmåte fra å observere barn til å samtale med dem, kan barna selv få gitt uttrykk for sine meninger". Mange barn med utviklingshemming vil ikke være i stand til å uttrykke sine meninger ved ord, og bestemmelsen setter derfor krav til personalet og deres kompetanse slik at de kan tolke og ta hensyn til også disse barnas behov og meninger. NFU mener dette er et viktig moment som eventuelt bør fremgå av rammeplanen slik at ikke enkelte barn blir ekskludert fra retten til medvirkning.

### **3.2 Foreldres rett til medvirkning**

NFU har ingen innvendinger mot de regelforenklinger som foreslås i forbindelse med bestemmelsen om foreldreråd og samarbeidsutvalg, så lenge foreldrenes rett til medvirkning ikke svekkes.

NFU er derimot skeptiske til forslaget om å oppheve gjeldende lovs § 6 som sikrer foreldre medvirkning i eierstyret oppnevnt etter kommuneloven § 11. Bestemmelsen krever at foreldrene skal ha et minsteantall representanter hvis et slikt styre opprettes for kommunale barnehager og ble innført fordi foreldrerepresentasjon i slike styre ble vurdert som viktige for å ivareta samarbeidet mellom barnehageeier og foreldre. Departementet vektlegger det faktum at: "kommuneloven bestemmer at kommunene skal ha størst mulig frihet til å organisere sin virksomhet tilpasset lokale forhold og behov, og at det i tillegg må kunne forventes at brukarmedvirkning vektlegges i kommunal forvaltning. Departementet har tillit til at kommunene selv sørger for brukerrepresentasjon i eierstyret etter kommuneloven § 11 i den grad det finnes tjenlig." NFU deler dessverre ikke departementets tillitt til kommunene når det gjelder brukarmedvirkning. Dette begrunnet i at NFU til en stor grad opplever at brukarmedvirkningen ikke er reell (selv om denne er lovbestemt) på en rekke andre områder, blant annet helse- og sosialsektoren. NFU er derfor av den formening at bestemmelsen bør opprettholdes for å beholde maksimal og nødvendig medvirkning fra foreldrenes side.

### **Punkt 4 Lovens kapittel III: Ansvar og myndighet**

NFU ser det som positivt at departementet ønsker en tydeliggjøring av ansvarsforholdene i sektoren, og vi støtter ellers de forslag som departementet fremmer på dette området. Når det gjelder vedtektsbestemmelsene og forslaget om at dagens detaljerte opplisting av hvilke forhold vedtektene skal inneholde ikke videreføres i ny lov, mener vi dette er en riktig endring lovteknisk sett. NFU forutsetter derimot at en nærmere regulering og forklaring nedfelles i forskrift eller et veiledningshefte.

### **Punkt 5 Lovens kapittel IV: Barnehagemyndighetenes generelle oppgaver**

#### **5.1 Godkjenning av barnehager**

Etter gjeldende rett skal kommunen ved godkjenningen fastsette barnas leke- og oppholdsareal. Departementet mener at denne fastsettelsen er overflødig når kommunen har mulighet til å sette vilkår til driften i forhold til antall barn, barnas alder og oppholdstid..

I høringsnotatets punkt 9.1.5 foreslår departementet i tillegg å oppheve dagens veiledende norm for lekeareal. I følge normen er lekeareal inne satt til 4 kvadratmeter netto per barn over tre år, og om lag 1/3 mer per barn under tre år. Normen for utearealet i barnehager er anslått til omlag 6 ganger leke- og oppholdsareal inne. NFU mener forslaget om å oppheve normen er svært uheldig og at det kan få store konsekvenser for kvaliteten. Vi er dermed av den oppfatning at forslaget er direkte i strid med ønske om å sikre kvaliteten i barnehagetilbudet. Det avgjørende for barnas leke- og oppholdsareal vil etter forslaget være kommunens egnethetsvurdering i forhold til lokale forhold og behov. Vi erfarer allerede i dag at barnegruppene stadig blir større, dette dels på grunn av kravet om full barnehagedekning og dels av økonomiske grunner. Mange kommuner benytter anledningen til å nå målet om full barnehagedekning ved å tøye normen for lekeareal til det ytterste og i tillegg gir flere barn i hver barnegruppe større inntekt. Barn med særlige behov blir her ekstra skadelidende da de ofte er i behov av ekstra areal for eksempel på grunn av ekstrautstyr etc. Uten en norm for lekeareal frykter NFU at forholdene blir ytterligere forverret, styrt av kommunens økonomi og prioriteringer og målet om full barnehagedekning på bekostning av kvalitet og forsvarlighet.

## 5.2 Prioritet ved opptak

NFU er glad for departementets forslag om å videreføre den retten barn med nedsatt funksjonsevne har til prioritet ved opptak i barnehagen.

I tillegg er det forslag om å fjerne vilkåret om at barn med nedsatt funksjonsevne skal ha nytte av barnehageoppholdet, da departementet finner det urimelig at det for en spesiell gruppe skal vurderes om de vil ha nytte av barnehagetilbudet. NFU gir vår fulle støtte til dette forslaget. Vår erfaring er at denne bestemmelsen har satt flere foreldre i en konfliktsituasjon som har skapt unødige problemer. Dette fordi sakkyndige har konkludert med at barnet ikke vil ha nytte av barnehageoppholdet mens foreldrene selv er overbevist om at deres barn klart vil ha god nytte av dette.

I forbindelse med retten til prioritet ved opptak er det et viktig område hvor NFU er svært skuffet over at departementet ikke foreslår endring av dagens praksis. Departementet gir kommunen fortsatt anledning til å kunne ta økonomiske og praktiske hensyn når det gjelder hvilken barnehage barnet skal få plass i. Vi har merket oss følgende uttalelse i høringsnotatet: *” Barn med store eller sammensatte funksjonsnedsettelse kan ha behov for et mer tverrfaglig og behandlingsrettet tilbud enn det en vanlig barnehage gir. Slike tilbud gis vanligvis i spesialbarnehage eller i egne avdelinger knyttet til ordinære barnehager.”* Hvis denne organiseringen er ”det vanlige” og inkludering i ordinær barnehage/avdeling er unntaket er dette et alvorlig faresignal i henhold til intensjonen om reell inkludering som ellers preger dagens samfunn jfr. blant annet Regjeringens handlingsplan og de overordnede prinsipper som ligger til grunn for regelverket rundt opplæring. Det er viktig at inkluderingsprosessen starter tidlig og erfaring viser at barnehagen er et av de områder hvor denne prosessen er minst problematisk. Barn med utviklingshemming og andre med særlige behov blir da en naturlig del av det ordinære fellesskapet og dette letter overgangen til skole betraktelig. Det er derfor av stor betydning at barn med utviklingshemming får gå i barnehage med andre barn de senere skal gå på skole sammen med. I tillegg er det et faktum at barnehagealderen gir erfaringer med betydning for hele barndommen, ungdomstiden og voksenlivet. Ved etablering

og bruk av spesial barnehager/avdelinger mister man mye av denne viktige og verdifulle lærings- og inkluderingsprosessen.

NFU kan heller ikke se at etablering og bruk av spesialbarnehager fremmer de verdier som fremgår av bestemmelsen om barnehagens innhold (§2) det kan nevnes verdier som *aktiv deltagelse i et demokratisk samfunn, menneskelig likeverd og formidling av verdier*. Slik vi ser det formidler segregerte tilbud tvert imot holdninger om at barn med særlige behov er annerledes og ikke likeverdige andre barn. Dette er holdninger og verdier som vi ikke skulle behøve å bli møtt med, og måtte kjempe i mot, i dagens samfunn.

Det er også viktig å være klar over at god kvalitet ikke nødvendigvis henger sammen med spesialtiltak.

NFU mener derfor at foreldrenes ønsker bør veie tyngst når det gjelder valg av barnehage og ikke kommunens vurderinger av de praktiske og økonomiske hensyn.

### **5.3 Universell utforming**

Departementet har valgt følgende tilnærming til arbeidet med universell utforming på barnehageområdet: *"Departementet vil på et senere tidspunkt, når blant annet handlingsplanen og Syseutvalgets innstilling foreligger, vurdere om det er grunn til å nedfelle prinsippet om universell utforming i barnehageloven."*

NFU mener det ikke er noen grunn til å vente med dette, og vil på det sterkeste oppfordre departementet til å nedfelle et krav om universell utforming i den nye barnehageloven eller i tilhørende forskrift. Dette vil være en naturlig oppfølging av NOU 2001:22 og St.meld. nr. 40 (2001-2003). Dessuten er det et uomtvistelig faktum at et senere krav om universell utforming fører til store merkostnader ved pålegg om ombygging etc. i ettertid.

### **Punkt 6 Tilsyn**

NFU har ingen spesielle kommentarer til bestemmelsen om kommunens tilsynsansvar.

Eiere av barnehager har ansvar for at lov og regelverk etterleves, og i slike tilfeller skal kommunen føre tilsyn med seg selv og sine ansatte der hvor kommunen selv er barnehageeier. NFU er ikke i tvil om at det er hensiktsmessig og nødvendig å ha en tilsynsordning med kommunens myndighetsutøvelse, også med hensyn til å styrke private barnehageeieres rettssikkerhet. Vi støtter derfor departementets forslag om å innføre et slikt statlig tilsyn som i utgangspunkt skal påse at kommunen utfører de oppgaver den er pålagt etter barnehageloven. Vi er også enige i at valg av tilsynsmetode ikke skal lovreguleres. Det er viktig at tilsynet utføres så effektivt som mulig og tilsynsmyndigheten eller dens overordnede departement el. direktorat vil være den nærmeste til å vurdere hvordan dette bør utføres. NFU er derimot ikke enig i at tilsynet ikke skal ha andre reaksjonsformer enn dialog og støtte gjennom rådgivning der hvor det blir avdekket myndighetsutøvelse som ikke er i samsvar med loven. På bakgrunn av erfaring hvor vi stadig opplever en uvilje hos kommunene til å effektivere påklagede vedtak som klageinstansen har omgjort kan vi heller ikke se at en kommune vil utvise større vilje til å følge råd og veiledning gitt av tilsynsmyndighetene. Vi mener det både bør være mulig å gi

pålegg og også konsekvenser av økonomisk art for at tilsynets rettsikkerhetsmessige rolle skal fungere optimalt.

NFU viser for øvrig til vår høringsuttalelse av 5. januar 2005 vedrørende statlig tilsyn med kommunesektoren.

## **Punkt 7 Lovens kapittel V: Personalet**

Innledningsvis nevnte NFU departementets presisering om at den nye loven skal styrke forutsetningene for at barnehagen kan gi barna omsorg og et godt pedagogisk tilbud. I tillegg står ønske om å sikre kvaliteten i barnehagetilbudet sentralt. Etter vår oppfatning er det flere av de foreslåtte alternativer som er direkte motstridende til de nevnte satsningsområder, vi viser her særlig til høringsnotatets punkt 11.3 alternativ 2, c og d. NFU er helt enig i de vurderinger som sier at personalets stabilitet er av stor betydning for barnehagens kvalitet og organisasjonens mulighet for å arbeide systematisk og langsiktig med kvalitetsutvikling, samt at personalets holdninger, kunnskap og kompetanse er den viktigste forutsetningen for god kvalitet i barnehagen.

### **7.1 Styrer/daglig ledelse**

Når det gjelder bestemmelsen om styrer/daglig ledelse mener NFU at alternativ B vil være det beste.

Departementets forslag er som følger:

#### **§18 Ledelse**

*Alternativ B: Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.*

*Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning på høgholenivå med tillegg av ett års (60 studiepoeng) videreutdanning i barnehagepedagogikk.*

*Etc.*

Lovens § 2 fastslår at barnehagen skal være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet. NFU er av den formening at det er nødvendig med en faglig utdannet leder (førskolelærer) for å ivareta denne bestemmelsen. Dessuten er det viktig at barn i landets ulike barnehager er sikret et likeverdig pedagogisk tilbud, slik at ikke kvaliteten i den enkelte barnehage blir avhengig av kommunens økonomiske situasjon og prioriteringer i ansettelsesprosessen. I tillegg mener vi det er svært viktig at styreren er tilstedet i barnehagen. Dette er et viktig moment for et godt samarbeid med det øvrige personalet, og den nære kontakten med barna i barnehagen, i tillegg kan styrer stille opp som vikar (noe som ellers ofte nedprioriteres). Gjennom våre medlemmer har NFU erfaring med at den daglige ledelse flere steder organiseres på en annen måte. Mindre barnehager blir slått sammen med en styrer eller enhetsleder som det ofte kalles. Det fungerer da dessverre slik at enhetsleder er lite tilstede, langt fra daglig i den enkelte barnehage, har lite/ingen kontakt med barna, lite med de ansatte og er vanskelig å få tak i.

På bakgrunn av overstående og forholdene for øvrig mener NFU at bestemmelsen om at daglig leder/styrer skal være tilstede i barnehagen bør fremgå klart av loven.

## 7.2 Barnehagens øvrige personale

I henhold til bestemmelsen om det øvrige personalet støtter NFU hovedalternativ 1 alternativ B.

Forslaget er som følger:

Hovedalternativ 1 viderefører pedagognormen.

§19. Barnehagens øvrige personale

Alternativ B

*Bemanningen skal bestå av førskolelærere og annet egnet personale.*

*Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.*

*Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgsolenivå med tillegg av ett års (60 studiepoeng) videreutdanning i barnehagepedagogikk.*

*Etc.*

*Dagens norm om pedagogtetthet videreføres i forskrift, men med en felles norm i forskriften på en førskolelærer per 10-14 barn som er til stede samtidig.*

NFU er helt enig med arbeidsgruppens konklusjon om at et tilstrekkelig antall ansatte med relevant kompetanse er selve bærebjelken i barnehagens kvalitet, og at kravet til personalets kompetanse bør styrkes. Vi mener derfor at bestemmelsen om pedagogtetthet bør reguleres i selve loven og at alternativ B med en førskolelærer per 10-14 barn som er til stedet samtidig bør være et minimumskrav og at dette også klart bør fremgå av loven. Det er mange flere barn med særlige behov i barnehagen i dag som trenger et pedagogisk tilrettelagt tilbud.

Barnehagen må ikke bli et sted hvor alle uten utdannelse kan få arbeid. I dag går flere barn i barnehage enn tidligere, og dagene er lange. Da er det viktig at barna ivaretas av et godt kvalifisert personale.

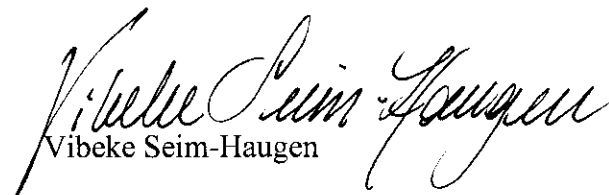
Det er barnehageeier som har ansvar for at den totale bemanningen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Hva som er tilstrekkelig, må vurderes ut fra antall barn og deres behov. Hvis kravet til pedagogtetthet oppheves og det ikke lenger er noe krav om at førskolelærere skal tilsettes (alt D) frykter NFU at kvaliteten i dagens barnehager kan bli betydelig svekket. Det vil være fare for at kommunens økonomi og prioriteringer vil være styrende for vurderingen av hva som er tilstrekkelig bemanning. I tillegg til en generell svekkelse av kvaliteten ser NFU en stor fare for at barn med særlige behov vil bli skadelidende. I mange tilfeller der det enkelte barn er tildelt timer med egen spesialpedagog etter opplæringsloven § 5-7 om spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder, og som mottar denne hjelpen i barnehagen, men også der hvor den enkelte barnehage er tildelt ressurser i forbindelse med tiltak, ser vi at innsparing og knappe personalressurser får en særlig uheldig virkning for disse barna. De får ikke den stimulering og opplæring de har behov for og krav på, da de avsatte ressurser ofte må brukes til å dekke opp for manglende kompetent personale. I dag ser vi dette spesielt i forbindelse med sykdom i personalgruppen, mens det ved en eventuell lovendring hvor kravet til pedagogtetthet oppheves og det ikke lenger er noe krav om at førskolelærere skal tilsettes er en fare for at dette blir et daglig problem.

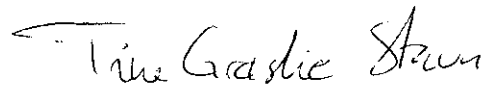
Slik NFU tolker flere av forslagene i høringsnotatet bygger disse på en forutsetning om at kommunen utelukkende forvalter regelverket med den hensikt å oppnå lovens gode intensjoner. Slik det fremgår av denne høringsuttalelsen viser vår daglige erfaring dessverre en helt annen virkelighet, hvor kommunens hovedmål er å holde budsjettene. Dette hovedmålet blir da også førende for forvaltningen av lovverket, noe som i de fleste tilfeller får svært uheldige konsekvenser for den enkelte. I forhold til barnehagesektoren mener NFU det vil bli et betydelig svekket lovverk hvis minstenormen for pedagogtetthet oppheves og det ikke lenger er noe krav om at førskolelærere skal tilsettes eller en fastsatt norm for lekeareal. En eventuell svekkelse av lovverket på nevnte områder gjør NFU bekymret for utviklingen i norske barnehager de neste årene. Dessverre vil det da, som så ofte ellers, være de svakeste som blir hardest rammet av innsparinger og kvalitetssenkning. Barn med særlige behov er spesielt avhengig av en stabil, tilstrekkelig og kompetent bemanning og nok plass til å utfolde seg på. I tillegg krever de ofte økonomiske ressurser som overstiger "10% tilskuddet" til tiltak for barn med funksjonshemming i barnehage, og deres behov vil da være spesielt utsatt for å ende i kommunens salderingspost ved en ellers anstrengt økonomisk situasjon.

NFU håper departementet legger frem et endelig forslag til ny barnehagelov som **ivaretar alle** barns rett til et omsorgsfullt og godt pedagogisk tilbud og en ellers kvalitativ god barnehagehverdag.

**Med vennlig hilsen**

for Norsk Forbund for Utviklingshemmede

  
Vibeke Seim-Haugen  
Generalsekretær

  
Trine Grøslie Stavn  
Juridisk konsulent