



Barne- og familiedepartementet
v/ Øystein Djupedal
Postboks 8036 Dep.
0030 OSLO

BARNE- OG FAMILIEDEP	KASS ÅR.
ARKIVNR.: 330.01	
17 NOV 2005	
SAKSBEH:	SIGN.
SAKSNR.: 2005/02756	

Høringsvar - Forslag til forskrifter til ny barnehagelov

Utdanningsforbundet har mottatt forslag til forskrifter til ny barnehagelov, utarbeidet av regjeringen Bondevik, til høring. Utdanningsforbundet er glad for at den nye loven slår fast at barnehagen er en pedagogisk institusjon og at Stoltenberg-regjeringen ser på barnehagen som en frivillig del av utdanningsløpet. Lov og forskrifter er det redskapet myndighetene har for å kunne sikre barn et likeverdig kvalitativt barnehagetilbud. Personalets kompetanse og forholdstall mellom pedagoger og antall barn vil derfor bli prioritert i vår uttalelse.

Utdanningsforbundet vil også berøre enkelte merknader til forskriftene, da disse er retningsgivende for hvordan lov og forskrifter blir praktisert rundt om i landet. Det vises også til vår høringsuttalelse til ny barnehagelov, datert 3. januar 2005. Vi har valgt å legge ved en oversikt over våre hovedsynspunkter, da disse er grunnlaget også for vårt høringsvar denne gang.

Utdanningsforbundet har følgende hovedsynspunkt:

- **Forskrift om norm for pedagogisk bemanning må bidra til økt pedagogtetthet. Forskriftens § 1 må strammes inn. Dagens forskrift omhandler forholdet mellom pedagogisk leder og antall barn. Utdanningsforbundet foreslår at forskriften utvides med ny paragraf om den øvrige pedagogiske bemanningen.**
- **Departementets presisering av at styrers tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til norm for pedagogisk bemanning, er viktig. Forskriftsendringen i § 2 støttes.**
- **Muligheten for dispensasjon fra pedagognormen bør ikke videreføres. Forskriftens § 3 støttes ikke.**
- **Primært ønsker Utdanningsforbundet en lovendring når det gjelder dispensasjonsmuligheter fra utdanningskravet. Det er ingen grunn til å videreføre muligheten for å innvilge slik dispensasjon. Utdanningsforbundet mener at dersom bestemmelsen skal videreføres, må dispensasjon kun gis for ett år av gangen og fylkesmannen må tillegges denne myndigheten. Muligheten for varig dispensasjon fjernes.**
- **Utdanningsforbundet hadde forventet at departementet i denne høringen ville omtale hvordan man vil følge opp krav som skal stilles til videreutdanning i barnehagepedagogikk, innhold og lengde, for at andre pedagoggrupper skal kunne sidestilles førskolelærernes kompetanse. Utdanningsforbundet forventer at kravet blir 60**

studiepoeng, slik det ble skissert i høringsnotatet til ny barnehagelov. Likeså savner vi omtale av hvordan departementet i merknader til loven vil følge opp sin lovnad om å videreføre veiledende norm for barns leke- og oppholdsareal. Utdanningsforbundet forventer at dagens merknad videreføres som et minimumskrav.

1. Forskrift om norm for pedagogisk bemanning

1.2. Norm for pedagogisk bemanning

Utdanningsforbundet mener at dagens norm ikke er god nok. Vi mener det er behov for å stramme inn forskriften om norm for pedagogisk bemanning. Departementet redegjør godt for hensikten med forskriften, jf. innledningen til kap 1.2.1.2 *Departementets vurdering og forslag*.

Utdanningsforbundet mener at departementets egen argumentasjon taler for en innskjerping av forskriftens § 1.

Norm for pedagogisk bemanning er en av de viktigste bestemmelsene barnehagesektoren har for å sikre barn et likeverdig pedagogisk tilbud, uavhengig av hvilken barnehage de har plass i. Bestemmelsen er en av svært få reguleringer knyttet til hvilken kvalitet barnehagene skal ha. Utdanningsforbundet mener at pedagogtettheten må økes for å kunne møte krav stilt i lov og i rammeplanutkast. Den nye barnehagelovens § 2 slår fast at barnehagen er en pedagogisk institusjon. For å kunne drive godt pedagogisk arbeid, må en sikre nok førskolelærere. Utdanningsforbundet mener derfor at forskriftens § 1 må strammes inn. I tillegg foreslår vi en ny paragraf om øvrig pedagogisk bemanning.

Utdanningsforbundet argumenterte i høringssvaret til ny barnehagelov for et fast, lavere normtall. Dagens forskrift med spenn praktiseres ikke etter hensikten. Barnehageeier legger seg på de høyeste normtallene. I tillegg søkes det dispensasjon fra normen, eller man tar inn flere barn uten slik søknad. Barna sikres dermed ikke den kvalitet sentrale myndigheter har ønsket. Vårt forslag til norm var henholdsvis 16 barn per pedagogisk leder, hvis barna er over tre år, og 8 barn per pedagogisk leder, dersom barna er under tre år (side 22 i tidligere uttalelse). Om vårt forslag til forholdstall er tilstrekkelig til å oppfylle krav i ny lov og rammeplan, vil være avhengig av barnehagens totale bemanning, dens kompetanse og samlede førskolelærertetthet. Dagens forskrift regulerer kun forholdet mellom pedagogisk leder og antall barn. For å følge opp regjeringens ønske om å øke førskolelærertettheten, foreslår vi at forskriften i tillegg får en ny paragraf med bestemmelser om den øvrige pedagogiske bemanningen.

Utdanningsforbundet viser til den politiske plattformen for den nåværende regjering, der det blant annet heter:

Regjeringen vil ha en tiltaksplan for å øke antall førskolelærere i barnehagene. Opprettholde krav om pedagogisk kompetanse blant ledelse og ansatte i barnehagene.

Regjeringen har her en god anledning til å bidra til økt antall førskolelærere i barnehagen, ved å stramme inn og utvide forskriften om pedagogisk bemanning. I flere deler av landet er det et "overskudd" på førskolelærere. Utdanningsforbundet mener derfor det er grunn til at forskriften også aktivt bør si at barnehageeier skal bestrebe seg på å øke andelen førskolelærere.

Utdanningsforbundet savner en drøfting av når et barn oppfattes som en treåring. I forbindelse med en revisjon av lovverket på nittitallet endret departementet sin tolkning av når et barn anses som tre

år. Tidligere var et barn tre år fra den dato barnet fylte tre år, mens dagens merknad sier at et barn anses for å være tre år fra det kalenderåret det fyller tre år. Denne endringen har ført til at svært mange toåringer blir "behandlet" som om de allerede var fylt tre år. Denne tolkningen fører til at søskengrupper (1 - 6-årsgrupper) har flere små barn enn ønskelig, eller at toåringer flyttes over til de større barnegruppene. Vi kjenner tilfeller der barn som blir tre år i november/desember flyttes til 18 – 20-grupper allerede i januar. Toåringer telles altså som 1 barn i forhold til pedagogisk leder, noe som bryter med forskriftsbestemmelsen. Denne praksisen fører til svekket bemanning, både pedagogisk- og totalbemanning, noe som igjen fører til dårligere kvalitet for barna og vanskeligere arbeidsforhold for de ansatte. Det er et faktum at barnehageeiere "spekulerer" i dette, da de får høyere statsstøtte for disse barna hele det året de fyller tre. Ved å "behandle" toåringer som treåringer, får barnehageeier høyere statstilskudd enn det kostnadene for disse barna skulle tilsi. Utdanningsforbundet oppfordrer derfor den nye regjeringen til å endre merknaden til denne forskriften, slik at barn ikke behandles som tre år før de faktisk er tre år.

1.3. Styrers administrasjonstid

Utdanningsforbundet mener at styrerstillingen ikke skal regnes med i den pedagogiske normen. En del barnehageeiere har fordelt styrerressursen på avdelinger for dermed å kunne ta inn flere barn. Dette blir gjort uten at styrer faktisk deltar i arbeidet med barna. Gjennom å presisere at styrers tid til administrasjon og ledelse skal komme i tillegg til norm for pedagogisk bemanning, unngås dette. Samtidig anerkjennes styrers ansvars- og arbeidsoppgaver og behovet for tid til å utføre dette. Vi støtter derfor den foreslåtte presiseringen i § 2.

Utdanningsforbundet mener at departementet bør ha en utfyllende omtale av behovet for styrerressurs i merknaden til forskriften. Styrers betydning for barnehagens kvalitet og kvalitetsutvikling er stadig blitt vektlagt. Skal implementering og arbeid i tråd med ny lov og revidert rammeplan og kompetanseheving i sektoren lykkes, må styrerne ha tid til å prioritere dette. Utdanningsforbundet mener også det er nødvendig at merknadene vurderer behovet for forsterket ledelse i de nye, store barnehagene som nå etableres (400 barn i en barnehage i Oslo).

1.3.3. Dispensasjon fra norm for pedagogisk bemanning

Som departementet selv bemerker, ble denne bestemmelsen innført i en periode med stor mangel på barnehageplasser og førskolelærere.

Selv om Utdanningsforbundet vil peke på at det i enkelte deler av landet fremdeles er stor førskolelærermangel, ser vi ingen grunn til å videreføre forskrift om dispensasjon fra normen. Vi oppfordrer isteden den nye regjeringen til å sørge for å øke utdanningskapasiteten på førskolelærerutdanningene i de deler av landet der mangelen er stor. At den nye loven åpner for at personer med annen treårig pedagogisk utdanning på høgsolenivå, med videreutdanning i barnehagepedagogikk, kan ansettes som pedagogiske ledere, er også et forhold som tilsier at det ikke er behov for å videreføre denne bestemmelsen.

Utdanningsforbundet viser til departementets presisering og gode begrunnelse for at dispensasjonsbestemmelsen kun skal brukes unntaksvis. De forhold som omtales, tilsier at bestemmelsen ikke bør videreføres. Det er derfor uforståelig at departementet utvider barnehageeiers mulighet for å søke dispensasjon, eller gi seg selv mulighet til å gå ut over pedagognormen, som er situasjonen for kommunens egne barnehager.

Utdanningsforbundet kan ikke støtte departementets begrunnelse for å opprettholde bestemmelsen. Som tidligere sagt, er norm for pedagogisk bemanning en av de viktigste kvalitetsbestemmelsene i

barnehagesektoren. Utdanningsforbundet mener at alle barn skal ha rett til et likeverdig barnehage tilbud. § 3 åpner for at enkelte barn ikke sikres den fastsatte kvalitetsnormen. Utdanningsforbundet foreslår derfor å fjerne § 3.

Dersom bestemmelsen likevel videreføres, mener Utdanningsforbundet at det fremdeles må være fylkesmannen som har myndighet til å innvilge slik dispensasjon, og at dispensasjonen gjelder for ett år av gangen, som i dag. Økt kapasitet blant førskolelærere gjør at utvidelse av tidsperioden ikke er nødvendig. Foreslått nytt første ledd støttes.

I høringsforslaget står det at forskrift om pedagogisk bemanning er gitt i hjemmel i barnehagens § 19, sjette ledd. Utdanningsforbundet regner med at det skulle vært vist til hjemmel i § 18 Barnehagens øvrige personale.

2. Forskrift om midlertidige og varige dispensasjoner og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder

Det vises til vår argumentasjon over. Utdanningsforbundet mener at det ikke er behov for å videreføre muligheten for å innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet. Denne muligheten undergraver barnehagen som en pedagogisk virksomhet. (Det vises igjen til vår uttalelse til forslag til ny barnehagelov, side 21.) Departementet argumenterer selv for at det må stilles store krav til barnehagepersonalets kompetanse, ut fra dagens forhold, og peker videre på at norske barnehager har en lavere andel personer med pedagogisk utdanning, enn land det er naturlig å sammenligne seg med.

Departementet argumenterer også med at det i dag er mindre behov for å bruke dispensasjonsmuligheten. Dette viser at det ikke er behov for å videreføre ordningen med varige dispensasjoner. Ved å sette i verk enkelte tiltak hva gjelder utdanningskapasiteten, slik at man for eksempel kan tilby fagarbeidere og assistenter førskolelærerutdanning, vil man om kort tid kunne øke førskolelærertettheten i våre barnehager. Enkelte kommuner har allerede økt pedagogtettheten.

Som følge av dette ønsker vi primært en lovendring, at muligheten for å innvilge varig dispensasjon fjernes. Sekundært mener vi at forskriftsadgangen til å innvilge dispensasjoner blir strengere. Det vil si at det maksimalt skal kunne innvilges dispensasjon ett år av gangen og at denne myndigheten legges til fylkesmannen. Det vises her til Opplæringsloven, der det er bestemmelse om at ufaglærte bare kan få midlertidig ansettelse i lærerstilling ett år av gangen. Varig dispensasjon må unngås. Derfor foreslår vi at varig dispensasjon kun kan innvilges dersom en person har innehatt stilling som pedagogisk leder eller styrer i mer enn 4 år. Utdanningsforbundet har forståelse for at man ønsker tilnærmet felles regler for alle stillingene, da dette innebærer en betydelig forenkling av saksbehandlingen.

Utdanningsforbundet mener arbeidsgiver må forpliktes til å ha nok førskolelærere. Dette gjelder både i arbeidet med å rekruttere nye førskolelærere og gi førskolelærere gode lønns- og arbeidsvilkår, slik at de blir.

Utdanningsforbundet mener det er flere problemer ved at kommunene både er barnehageeier og tilsynsmyndighet. Vi er derfor svært skeptiske til at kommunene delegeres kompetanse til å beslutte unntak og innfri dispensasjoner som fører til et dårligere barnehage tilbud for barn og foreldre. Kommunen har etter forslaget fått adgang til å innvilge både midlertidige og varige dispensasjoner. Det synes vi er uheldig, da kommunen også er eier av mange barnehager. Dette blir "*bukken som*

passer havresekken". Vi har fått inn høringssvar fra underliggende ledd som stiller spørsmål om i hvor stor grad barnehageeier vil anstrenge seg for å få tak i førskolelærere, hvis de får beholde anledningen til å dispensere fra utdanningskrav og pedagognorm.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å flytte bestemmelsen om unntak fra utdanningskravet for personer som arbeider på nattid, fra lov til forskrift. Under departementets vurdering og forslag om personalet som arbeider i barnehage på nattid, Ot. prp. nr. 72, 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.

3. Forskrift om saksbehandlingsregler for opptak i barnehage

Utdanningsforbundet mener at de gode saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven er ivaretatt i forslag til forskrift om saksbehandling for opptak i barnehage. Utdanningsforbundet støtter departementets forslag om at det skal være klagerett der man ikke har fått sitt første ønske oppfylt. Det vises for øvrig til Utdanningsforbundets høringssvar av 31. januar 2003, der vi svarte på forslag om å lovfeste samordnet opptak. Utdanningsforbundet støtter på denne bakgrunnen forslag til forskrift.

4. Forskrift om familiebarnehager

Utdanningsforbundet viser igjen til sitt høringssvar av 3. januar 2005. Utdanningsforbundet støtter forslag om ny paragraf om forskriftens mål og virkeområde. Utdanningsforbundet kan derimot ikke støtte videreføring av at ubebodde lokaler kan godkjennes som et hjem i en familiebarnehage, jf. forslag til § 3, nest siste avsnitt. Etter Utdanningsforbundets oppfatning er dette i strid med innholdet i forslag til ny § 1, der det heter: *En familiebarnehage er en barnehageform der barna får et tilbud i private hjem.*

Utdanningsforbundet mener videre at forskriften må presisere et maks antall barn per hjem når barna er under 3 år. Det er flest barn i denne aldersgruppen som benytter seg av tilbud om familiebarnehager, derfor er det nødvendig med en regulering. Vi vil foreslå at maksimaltallet settes til tre barn per hjem hvis alle barna er under 3 år.

5. Forskrift om foreldrebetaling

Utdanningsforbundet har forståelse for forslaget om at maksimalgrensen ikke tallfestes i forskrift. Ut fra foreldre og barnehagers synsvinkel skaper imidlertid en slik forskriftsfesting større forutsigbarhet. Som en midlertidig ordning, inntil maksimalpris trinn 2 er innført, støtter vi endringen om at maksimalgrensen blir fastsatt i Stortingets årlige budsjettvedtak.

Utdanningsforbundet støtter ikke at betaling av kost kan komme i tillegg til makspris. Det vises her til vår uttalelse i forbindelse med innføring av maksimalpris, der hensynet til barns helse ble vektlagt. Dette aspektet er nå fremhevet i lov og forslag til rammeplan. Helse og riktig kosthold er dermed en viktig del av barnehagens oppgave.

Utdanningsforbundet viser ellers til tidligere uttalelse om muligheten for å sette høyere foreldrebetaling enn den gjeldene maksimalgrensen, blant annet i vårt høringssvar til utkast til forskrift om foreldrebetaling i barnehage – endringer i barnehageloven, datert 2.februar. 2004.

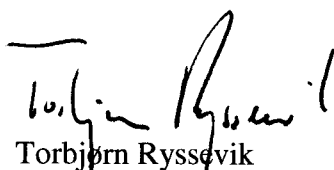
Annet


Utdanningsforbundet mener det er behov for å stramme inn ordbruken i lov og forskrifter. Bruk av ord som *tilstrekkelig* og *forsvarlig* gir for store muligheter til tolkning og skjønn. Slik ordbruk sikrer ikke barn et likeverdig, pedagogisk tilbud.

Utdanningsforbundet mener at forskrifter om føring av registrering til bruk i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte ikke hører hjemme i Lov om barnehager. Slik forskrift bør hjemles i lov om kontantstøtte.

Utdanningsforbundet støtter endringen i forskrift om politiattest.

Utdanningsforbundet har ingen kommentarer til de øvrige forslagene.


Torbjørn Ryssevik
avdelingssjef


Gun Aamodt
seniorkonsulent

Vedlegg:

Fra Utdanningsforbundets hørings svar – Ny barnehagelov

Utdanningsforbundet mener at barnehagen er en viktig læringsarena. For å oppfylle barnehagens samfunnsmandat, må det stilles krav om førskolelærerkompetanse i stillingene som styrer og pedagogisk leder.

Stortinget har vært opptatt av at barn og foreldre skal sikres likeverdige forhold som brukere av barnehager, uavhengig av om de har plass i privat eller offentlig barnehage. Oppholdsbetalingen er fastsatt av staten. Foreldrene må også kunne forvente et tilbud av likeverdig kvalitet. Den beste måten å sikre barn og foreldre et likeverdig pedagogisk barnehagetilbud, er gjennom kvalitetsbestemmelser i barnehageloven.

I departementets følgebrev står det at forslaget imøtekommer behovet for en forenkling og modernisering av dagens lov av 5. mai 1995 nr. 19. Utdanningsforbundet vil peke på at dagens barnehagelov har svært få reguleringer.

Utdanningsforbundet mener barnehagene trenger flere førskolelærere, ikke færre. For å sikre rekruttering av kvalifisert arbeidskraft, må loven sikre de ansatte likeverdige lønns- og arbeidsvilkår.

Utdanningsforbundets hovedsynspunkter:

Utdanningsforbundet legger følgende til grunn:

- 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.

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.

Lovens innholdsbestemmelse må

1. 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.
2. 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.

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.

Lovens bestemmelse om barn og foreldres medvirkning

- Utdanningsforbundet mener at loven må gi barn en individuell rett til et likeverdig barnehagetilbud.
- 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*".
- 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.

Om ansvar, myndighet og tilsyn

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 friskoleloven § 4-4 *Lønns- og arbeidsvilkår*, må tas inn i loven
- mener at offentlige midler må komme barna til gode, jf. friskoleloven § 6-2
- 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 behovet ikke er reelt
- støtter forslaget om at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet
- støtter forslaget om innskjerping i lovbestemmelsen om hvilke ordninger som faller inn under godkjenningssplikten
- mener at loven må ha bestemmelser om barnehagens miljø. Veiledende arealnorm må videreføres.