

SAKSFRAMLEGG

Avd, Saksb:	Seksjon kirke, kultur og oppvekst, Ingri Bjørnevik
Arkivsaksnr.:	17/5666 Arkiv: A10 &13

HØRING - ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN - MV. (MINIMUMSNORM FOR GRUNNBEMANNING, SKJERPET NORM FOR PEDAGOGISK BEMANNING OG PLIKT TIL Å SAMARBEIDE OM BARNAS OVERGANG FRA BARNEHAGE TIL SKOLE OG SFO)

Sammendrag:

Kunnskapsdepartementet (KD) har kommet med en høring om endringer i barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven og forskrift om pedagogisk bemanning. Lovendringene vil gi en lovfestet minimumskrav til grunnbemanning, gi et skjerpet krav til den pedagogiske bemanningen og lovfeste en plikt for barnehageeier og skoleeier til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole.

Høringsfrist 13. oktober 2017.

Forslag til vedtak:

Arbeidsutvalget godkjenner vedlagt høringssvar.

17/5666

HØRING - ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN - MV. (MINIMUMSNORM FOR GRUNNBEMANNING, SKJERPET NORM FOR PEDAGOGISK BEMANNING OG PLIKT TIL Å SAMARBEIDE OM BARNAS OVERGANG FRA BARNEHAGE TIL SKOLE OG SFO)

Sakens fakta:

Minimumskrav til grunnbemanning og skjerpet forskriftskrav til pedagogisk bemanning

Kunnskapsdepartementet (KD) foreslår at det lovfestes et minimumskrav til grunnbemanningen som innebærer at det skal være én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år. Barn skal regnes som over tre år fra august det året de fyller tre år.

KD foreslår å skjerpe kravet til den pedagogiske bemanningen i forskrift om pedagogisk bemanning. Forslaget innebærer at det stilles krav om at barnehagene har en pedagogisk bemanning som tilsvarer minimum én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år.

Videre foreslår KD at det lovfestes en plikt for barnehageeier og skoleeier til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning (SFO). Plikten skal være gjensidig og reguleres derfor i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven. Formålet med samarbeidet skal være å bidra til at barna får en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. KD foreslår at skoleeier skal samordne samarbeidet og utarbeide en plan for barnas overgang.

Barnehagesektoren har de siste tiårene vokst betydelig og vært gjennom store endringer. Samtidig er det gjort få endringer i kravene til bemanning. Barnehagens bemanning og samlede kompetanse har stor betydning for hvor godt barnehagetilbudet er. For å ivareta barnas behov for omsorg, lek og læring er det viktig med et tilstrekkelig antall voksne i barnehagen. Samtidig ønsker regjeringen å sikre at barna møter kompetente og engasjerte voksne.

Barnehageloven har ingen bestemmelser som regulerer hvor mange barn det kan være per ansatt. Det følger av barnehageloven paragraf 18 femte ledd at bemanningen må være *«tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet»*. Bestemmelsen er videreført fra barnehageloven av 1975 og 1995, og er den eneste bestemmelsen som regulerer grunnbemanningen i barnehagen.

Med «tilfredsstillende pedagogisk virksomhet» menes at barnehagen skal drives i samsvar med de krav til formål og innhold som framgår av formålsbestemmelsen i paragraf 1, innholdsbestemmelsen og i paragraf 2, bestemmelsene om barns og foreldres rett til medvirkning i paragrafene 3 og 4 og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen).

Statistikk fra 2015 viser at antall barn per ansatt varierer mellom barnehagene. I de ti prosentene av barnehagene med lavest grunnbemanning er det nesten to barn over tre år mer per ansatt, enn i de ti prosent barnehagene med høyest grunnbemanning. Dagens regelverk tillater for store lokale variasjoner i grunnbemanningen, dette sikrer ikke i tilstrekkelig grad et likeverdig barnehagetilbud for alle barn. KD mener derfor at det bør lovfestes et tydelig krav til barnehagens grunnbemanning.

KD mener at barnehagelovutvalgets forslag, der forholdstallet mellom ansatte og barn foreslås til 1:3 for barn under tre år (én ansatt per tre barn per årsverk) og 1:6 for barn over tre år (en ansatt per seks barn per årsverk), er egnet til å sikre tilstrekkelig voksensettethet i barnehagen. KD foreslår at barn skal regnes som over tre år fra august det året de fyller tre år.

KD foreslår at bemanningsnormen skal gjelde for barnehagen i sin helhet. Det tallfestede kravet til grunnbemanningen vil dermed gi uttrykk for det antall årsverk som må tilsettes når det er klart hvor mange barn det skal være i barnehagen. I beregning av bemanningsnormen skal det foretas en omregning av hele barnegruppen til samme enhet. Omregningen kan skje ved å omgjøre hele barnegruppen til enten barn under tre år eller barn over tre år. Barn under tre år omgjøres til barn over tre år ved å gange antall barn med to. Barn over tre år omgjøres til barn under tre år ved å dele antall barn på to.

Forholdstallet mellom antall barn under/over tre år og antall ansatte vil ofte være et desimaltall. Dette desimaltallet viser minimumskravet til antall årsverk. I beregningen av bemanningsnorm skal barnehagen ikke runde oppover til nærmeste hele årsverk slik som det gjøres i beregningen av pedagognormen. Barnehagen skal legge en prosentvis tilnærming til grunn.

KD har kommet frem til at den nye beregningsmåten som de har kommet frem til, sikrer en større fleksibilitet i regelverket for den samlede bemanningen i barnehagen. Det presiseres at dette er årsverk avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen.

Den faktiske grunnbemanningen i barnehagen vil ofte variere noe i løpet av dagen. I og med at beregningen av bemanningsnormen skal ta utgangspunkt i antall årsverk per barn, og barnehagens åpningstid vanligvis er noe lenger enn en arbeidsdag, vil ikke kravet til grunnbemanning nødvendigvis være oppfylt hele barnehagedagen. KD understreker at barnehageeier må sørge for at grunnbemanningen er tilstrekkelig til at barnehagen kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet gjennom hele barnehagedagen og ved sykdom.

KD legger til grunn at det i enkelt tilfeller kan være vanskelig å få tak i tilstrekkelig kvalifisert personale til å oppfylle det tallfestede kravet til grunnbemanningen. For at kravet til grunnbemanning ikke skal medføre at barnehagene for eksempel blir tvunget til å ansatte personer som ikke vurderes som kvalifiserte til å jobbe med barn, eller der oppfyllelsen av kravet er kritisk for videre drift, mener KD at det bør innføres dispensasjonsadgang. KD foreslår at kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanningen for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det.

Regjeringen ønsker å sikre at barn møter kompetente og engasjerte voksne, derfor innfører de et minimumskrav til grunnbemanning, og et skjerpet krav til pedagogisk bemanning. KD foreslår skjerpet krav til den pedagogiske bemanningen i forskrift om pedagogisk bemanning paragraf 1. KD foreslår at det stilles krav om at barnehagene har en bemanning som tilsvarer

minimum én pedagogisk leder per sju barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år.

Plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO

Forskning viser at overganger i utdanningsløpet generelt, og mellom barnehage og skole spesielt, kan være problematiske. En trygg og god overgang handler blant annet om at barn og foreldre opplever overgangen som forutsigbar og vet hva de kan forvente når barnet begynner på skolen. Det handler også om skolen er forberedt på hvilke kompetanse barn har med seg fra barnehagen. De fleste barn har med seg erfaringer med å bygge vennskap og kjenner lærelyst fra barnehagen. For barn som starter i SFO før eller samtidig med skolestart, vil overgangen til SFO kunne ha betydning og innvirkning for overgangen til skolen.

Verken barnehageloven, opplæringsloven eller friskoleloven har bestemmelser som regulerer barnas overgang fra barnehage til skole og SFO. En lovfesting av en gjensidig plikt for barnehage- og skoleeier til å samarbeide om barnas overgang, vil bidra til at alle barn kan få en trygg og god overgang, uavhengig av hvilken barnehage barnet har gått i og hvilken skole barnet skal begynne på. KD mener SFO bør inkluderes i overgangsordningene. En ordningen som ikke tar hensyn til at mange barn starter i SFO før eller samtidig som barnet starter på skolen, vil være lite hensiktsmessig.

En trygg og god overgang handler også om at skolen er forberedt på hvilke erfaringer barna har med seg fra barnehagen og at barna kan få bygge videre på det. KD mener det vil være naturlig at skoleeier får i oppgave å samordne samarbeidet. Ved å lovfeste at skoleeier skal utarbeide en plan som viser hvordan barna kan få en trygg og god overgang, vil man sikre at alle skoleeiere tar initiativet til og sørge for at det utarbeides en plan for barnas overgang fra barnehage til skole. Skoleeier skal involvere barnehageeierne i utarbeidelsen.

KD foreslår at det lovfestes en plikt for barnehageeiere og skoleeiere til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO. Plikten skal være gjensidig og reguleres derfor både i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven. Det skal fremgå av opplæringsloven og barnehageloven at formålet med samarbeidet skal være å bidra til at barna får en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. Det lovfestes ikke et krav om samarbeid om overgangen til SFO i friskoleloven.

Vurdering og analyse:

Fagforbundet mener kvalitet i barnehagen er avhengig av voksentetthet og kompetansen de ansatte innehar. I det norske utdanningssystemet er det egne utdanninger som har sitt primærområde i barnehagen. Det vil være en stor gevinst for samfunnet å bruke denne kompetansen riktig. Derfor er det viktig at både barnehagelærer og barne- og ungdomsarbeider får en sentral plass i en ny bemanningsnorm.

I dagens lovgivning er krav til kompetanse for ansatte regulert i egen forskrift. Når myndighetene nå skal endre denne forskrifta, er det viktig at de inkluderer kravet om 25% barne- og ungdomsarbeider.

Barne- og ungdomsarbeideren er en praktisk pedagogisk utdanning. Utdanningen er tilrettelagt for å jobbe med barn og unge i alderen 0 – 18 år. Dette gjør at utdanningen er unik, og vil være en viktig kompetanse i barnehagen, og vil utfylle kompetansen til førskolelæreren.

Forskning viser at mindre barnegrupper ville gitt mer tid til sosial kompetanse, gode samtaler, læring språkutvikling og bedre tid til refleksjon over barnehagens kvalitet og innhold. En avgjørende faktor for å følge opp Stortingsmelding nr 41: *Kvalitet i barnehagen*. Utvalget ønsker å fastsette en norm for gruppestørrelse og personaltetthet. Forholdet mellom antall barn og ansatte må derfor lovfestes.

Fagforbundet mener en ny bemanningsnorm må være med på å styrke voksentettheten i barnehagen. Bemanningen i barnehagen har ikke vært endret på ti år, men kravene til de ansatte har økt, barna er lengre i barnehagen. Om målene i den nye rammeplanen skal innfris, trenger vi feler voksne i barnehagen. Derfor mener Fagforbundet at vi trenger en styrking av voksentettheten.

Forskning viser at for de minste barna er det viktig med små barnegrupper. Hjerneforskning viser at barn trenger ro og færre relasjoner enn eldre barn for å utvikle hjernen. Derfor mener Fagforbundet at vi i tillegg til en bemanningsnorm, trenger vi en norm for antall barn i barnegruppa. I dag går mange barn under tre år i barnehagen, derfor trenger de barna å ha eget vern i barnehageloven, for å kunne få et godt og trygt barnehagetilbud.

Foreldresamarbeid og barns medvirkning er viktig styrkes i den norske barnehagen. En forutsetning for dette arbeidet skal bli vellykket er at alle ansatte må ha mulighet til å kunne være tilstede både når barna blir levert og hentet i løpet av tiden barna er i barnehagen. Fagforbundet mener derfor at også pedagogiske ledere må ha vakter som er utenfor barnehagens kjernetid, på lik linje med de andre ansatte. Ansatte som ikke har mulighet til å møte barn i leverings- og hentesituasjoner, vil ikke ha mulighet til å se hvilken relasjoner det er mellom barna og foreldrene.

Likestillingsanalyse:

I et likestilt arbeidsliv der kvinner og menn deltar på lik linje, må behovet for å kombinere arbeid og omsorg ivaretas. Dette krever full barnehagedekning.

Administrative og økonomiske konsekvenser:

Innenfor seksjonens rammer

Verveffekt:

Høringssvaret bidrar til å synliggjøre Fagforbundets barnehagepolitikk

Klimaeffekt:

Elektronisk saksbehandling vil minske klimautslippene i saksbehandlingen

Konklusjon:

Arbeidsutvalget godkjenner vedlagt høringssvar til Kunnskapsdepartementet.

Oslo, **02.08.2017**

Gunnar Gussgard
administrativ leder

Rakel Malene Solbu
avdelingsleder/enhetsleder

Vedlegg:

HØRING – ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN – MV. (MINIMUMSNORM FOR GRUNNBEMANNING, SKJERPET NORM FOR PEDAGOGISK BEMANNING OG PLIKT TIL Å SAMARBEIDE OM BARNAS OVERGANG FRA BARNEHAGE TIL SKOLE OG SFO)

Høringssvar fra Fagforbundet:

Tiden er moden for en nasjonal bemanningsnorm for barnehagene, til nå bare har hatt pedagognorm. Det er viktig at den nye bemanningsnormen faktisk sikrer at det blir flere voksne i barnehagen, og at de voksne er sammen med barna.

Regjeringens forslag på ny bemanningsnormen, har fungert som en uskreven bemanningsnorm innen sektoren siden 80-tallet. SSBs tall viser at det ikke er mange barnehager som har en dårligere bemanningsnorm, flertallet følger denne normen, eller har en bedre norm.

Fagforbundet mener barnehagene har fått mange nye oppgaver og barna er yngre, flere og har lengre dager i barnehagen, noe som gjør at vi hadde forventet en økning i antall voksne i barnehagene. Dette for å styrke kvaliteten på tilbudet, og gi de ansatte mulighet til å gi barn og foreldre det tilbudet de skal forvente etter rammeplanen.

Fagforbundet mener at for å styrke kvaliteten i barnehagesektoren, trenger vi en helhetlig gjennomgang av hele barnehageloven med forskrifter. Solberg-regjeringen har fulgt opp noen av endringsforslagene til *Øie-utvalget (NOU 2012:1 Til barnas beste)*, med høringer av enkeltparagrafer. Dette gi dessverre ikke en oversiktlig og helhetlig gjennomgang av barnehagesektoren.

Minimumskrav til grunnbemanning

Fagforbundet mener barnehagesektoren trenger flere voksne. Nesten alle barn i Norge går i barnehage, og barna tilbringer mye av tiden sin der. Åpningstiden i barnehagen er lengre enn en arbeidsdag. Dette gjør at bemanningsressursen i barnehagen ikke er tilfredsstillende gjennom hele dagen. Vaktsystemet i barnehagen gjør at de ansatte, våre medlemmer, gjør at endringsforslaget vil føre til at våre medlemmer vil være mer alene med barna.

Fagforbundet mener grunnbemanningen i barnehagen skal være én voksen per to barn under tre år, og én voksen per fem barn over tre år. Barnet er tre år den måneden det fyller tre år.

Dette kravet vil styrke bemanningen. Fagforbundet mener barn skal ha rett til å tilhøre en barnegruppe, og at denne barnegruppen skal ha en størrelse som er trygg og pedagogisk forsvarlig. Vi trenger derfor en norm på størrelsen på en barnegruppe, ikke bare på antallet voksne. En barnegruppen skal bestå av fire voksne og åtte barn under tre år, og fire voksne og 20 barn over tre år. Organiseringen av bemanningen må sikre at det alltid er flere enn en tilstede sammen med barnegruppa.

Dette kravet vil gi en styrking av kvaliteten, flere voksne tilstede vil ivareta barnas behov for omsorg, lek og læring med at det er tilstrekkelig antall voksne i barnehagen.

Fagforbundet forventer at barnehageeier vil bruke de ansatte og deres kompetanse, der hvor barna er på avdelingen. *Forskning (FAFO rapport 2012:01 Tidstyver i barnehagen)* viser at de ansatte med minst formell kompetanse, er de som er mest sammen med barna. Med en styrking av bemanningen, forventer Fagforbundet at denne endringen snur.

Dispensasjon fra kravet til grunnbemanning

Kunnskapsdepartementet vil innføre en dispensasjonsadgang til bemanningskravet.

Fagforbundet mener at før barnehageeier får mulighet til dispensasjon, må de vise hvordan det skal arbeides for å rekruttere. Det må være kvalifisert voksne, og at vi legger bak oss tiden da «alle kunne jobbe i barnehagen»

Begrepet «særlig hensyn» som benyttes i høringen, trenger å bli definert bedre av myndigheten.

I tillegg til arbeidet med å implementere rammeplanen, vil barnehageeier også måtte ha en plan for hvordan de skal styrke bemanningen og tilby kompetanse til de ansatte. Fagforbundet stiller seg positivt for å være med på å styrke kompetanse til de ansatte. Den statlige kompetansestrategien som inkluderer alle ansatte, må sikre partsamarbeid innen sektoren.

Fagforbundet mener styrking av kompetanse skjer best via partsarbeid lokalt. Lokalt kan det utarbeide kompetanseplaner tilpasse brukerens og de ansattes behov. Derfor mener Fagforbundet at den nasjonale kompetansestrategien, har en sentral rolle i dette arbeidet. Både når det gjelder å rekruttere nye medarbeidere og implementering av ny rammeplan.

Skjerpet forskriftskrav til pedagogisk bemanning

Fagforbundet mener at dette skal stilles kompetansekrav i barnehageloven. Kompetansekravet skal være at 25 prosent av de ansatte skal ha barne- og ungdomsarbeiderfaglig kompetanse, og 50 prosent av de ansatte skal være barnehagelærer, eller tilsvarende kompetanse. Dette kravet forutsetter at grunnbemanningen endres slik at vi får flere voksne i barnehagen, enn dagens norm.

Det norske utdanningssystemet har utdanninger som har sitt primærområde innen barnehagen og oppvekstsektoren. Erfaring viser at kompetanse som ikke er regulert i lov eller forskrift ikke blir verdsatt på lik linje med kompetanse som blir regulert. Fagforbundet mener derfor at både kompetansen som barnehagelærer- og barne- og ungdomsarbeider må lovreguleres.

I *Stortingsmelding nr. 19 (2015-2016) Tid for lek og læring*, påpekes det som en utfordring at det er for stor variasjon mellom barnehagene når det gjelder personalets kompetanse. En annen utfordring er at de ansatte ikke synliggjør sin kompetanse og ansvarsområde. Det er en oppfatning om at alle ansatte skal utføre alle typer arbeidsoppgaver, uansett formelle kvalifikasjoner. KD mener det fortsatt er begrenset kunnskap om hvordan barne- og ungdomsarbeideren får brukt sin kompetanse innenfor dagens barnehageorganisering. De stiller spørsmål om kompetansen blir brukt godt nok.

FAFO har på oppdrag av Fagforbundet gjennomført forskning på barne- og ungdomsarbeiderfaget. *Forskningsrapportene Kompetanse og kvalitet i arbeid med barn og unge (Rapport 2015:51)* og *Gjør fagbrevet en forskjell (Rapport 2017:01)* viser at barne- og ungdomsarbeideren er kan brukes bedre. Forskerne påpekte en manglende strategi for bruk av fagkompetanse i barnehagen. En lovfesting av barne- og ungdomsarbeideren i barnehageloven vil kreve at barnehageeiere bruker kompetanse i barnehagen bedre enn de gjør i dag. Da en lovfesting vil forplikte.

Plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO

Fagforbundet er enige i at barnehageeier og skoleeier må ha forpliktende samarbeid om barns overgang fra barnehage til skole og SFO. *Forskning (Kontinuitet og diskontinuitet i overgangen fra barnehage til skolefritidsordning og skole.)* viser at overgangene blir bedre om SFO inkluderes i dette arbeidet.

Forskningen avdekket at SFO sin betydning i overgangen må ikke undervurderes. SFO står i en særstilling i mellomrommet mellom barnehage og skole, mellom lek og aktiviteter. SFO kan gi barna en unik mulighet for å trekke veksler på barnas Derfor må SFO innlemmes i samarbeidet mellom barnehage og skole. Skoleeier må være forpliktet å inkludere SFO-tilbudet i planarbeidet.

Regjeringen ønsker at tidlig innsats starter i barnehagen. Om denne innsatsen skal få en verdi er det viktig at dette arbeidet inkluderes i planen som utarbeides mellom barnehagen og skolen. Det må være en gjensidig anerkjennelse for hverandres arbeid for den enkelte elev i overgangen. Uten dette vil det ikke alle barn ha god og trygg overgang. Informasjonen om barnet må være i samarbeid med barnets hjem.

Fagforbundet er part i partnerskapet mot mobbing. Fagforbundet er opptatt av at alle barn skal ha venner, og får beholde vennskapet med sine venner. Da er det viktig at i overganger mellom barnehage og skole/SFO, inkludere barns medvirkning i planen mellom barnehage og skole/SFO.

Rammeplanen vektlegger barndommens egenverdi, barn som går i barnehagen får en god barndom preget av trivsel, vennskap og lek. Det gode vennskapet barn har skapt i barnehagen, må ivaretas i overgangen mellom barnehage og skole/SFO. Planen som utarbeides må ha barnets beste som utgangspunkt, et godt vennskap er viktig for barns trivsel og for at de skal oppleve overgangen trygg og god.

Økonomiske konsekvenser av lovforslagene

I forslaget til ny bemanningsnorm kommer det fram at det ikke følger med noen økonomisk støtte. De kommunene som får en merkostnad må selv finne dekning for dette. De økonomiske konsekvenser av endringsforslaget vil derfor variere mellom ulike kommuner avhengig av hvilket nivå kommunen allerede har i forhold til bemanningstetthet. Et eksempel fra Sarpsborg kommune som har noe under 30 prosent kommunale barnehager og noe over 70 prosent private barnehager. Dette koster henholdsvis kr 79 mill. og kr 267 mill. i året. Totalt kr 346 mill. Denne utgiften vil stige til kr 398 mill. i 2021.

Når prisen foreldrene betaler er lovbestemt og det er lovpålagt full barnehagedekning, har ikke kommunene noe annet valg enn å hente pengene fra andre områder. Det betyr at det er skole eller eldreomsorg som kan få konsekvensen av den ny bemanningsnormer som isolert sett er bra. For mange kommuner vil dette være en overordnet tvangstrøye som gjør at det blir ytterligere vanskelig å drive kommune, og hvor det blir mindre midler til lokale prioriteringer.

I de kommunene er ansvarlig for økonomien i de private barnehagene med utgangspunkt i det kommunale utgiftsnivået vil foreslått ending kunne medføre økte overføringer til private barnehager uten at midlene må benyttes til økt bemanning alene.

Primært mener Fagforbundet at finansieringsordningen for barnehager må sees på i sin helhet og at foreslått ordning må få sin finansiering.