



BARNEOMBUDET

Kunnskapsdepartementet (KD)
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres ref:

Vår ref:
17/00859-2

Saksbehandler:
Kjersti Botnan Larsen

Dato:
13. oktober 2017

Høringsuttalelse om norm for grunnbemanning, skjerpet pedagognorm og samarbeid om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO

1. Innledning

Barneombudet takker for muligheten til å gi en høringsuttalelse om bemanningsnorm, skjerpet pedagognorm og plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO. Vi mener det er nødvendig at barnehageloven stiller tydelige krav til antall ansatte i barnehagen og til kompetansen til det pedagogiske personalet. Dette er avgjørende for at barna får et likeverdig barnehagetilbud i et trygt barnehagemiljø hvor de har muligheter for lek, læring og utvikling. Barnehagen er første del av utdanningssystemet vårt og legger et viktig grunnlag for barnas videre liv.

Vi har kommentarer til alle forslagene til Kunnskapsdepartementet. I punkt 2 har vi oppsummert vårt syn.

2. Sammendrag av vårt syn

Barneombudet er glad for at Kunnskapsdepartementet foreslår lovendringer for å styrke kvaliteten i barnehagetilbudet, og prioriterer tiltak rettet mot barnehagen. Vi støtter de foreslåtte endringene, men har flere forslag til endringer.

Barnekonvensjonen er ikke nevnt i høringsnotatet

Barneombudet påpekte i høringen om intensiv opplæring og plikt til flerfaglig samarbeid at Kunnskapsdepartementet ikke hadde vurdert lovforslagene opp mot barnekonvensjonen. Dessverre har departementet heller ikke i denne høringen vurdert lovforslagene opp mot barns rettigheter i barnekonvensjonen. Det er alvorlig at dette er andre høringen på kort tid hvor barnekonvensjonen ikke er en del av vurderingsgrunnlaget. Vi forventer at departementet retter på dette i fremtidige høringer, og at dere i lovproposisjonen vurderer forslagene opp mot barnekonvensjonen.

Lovfesting av norm for grunnbemanning (bemanningsnorm)

- Barneombudet støtter forslaget om tallfesting av bemanningsnormen.
- Det skjønnsmessige kravet til bemanningen bør endres til en forsvarlighetsvurdering. Bemanningen i barnehagen må til enhver tid skal være *forsvarlig* slik at personalet kan drive en *god* pedagogisk virksomhet. Det er ikke et godt nok krav at bemanningen er *tilstrekkelig* til å drive en *tilfredsstillende* pedagogisk virksomhet.

- Det bør ikke være mulig å dispensere fra bemanningsnormen. Her er det ikke egne krav til kompetanse for de ansatte. Det vil være tilstrekkelig med dispensasjonsadgang for pedagognormen.
- Dersom det likevel skal være mulig å dispensere, må vilkårene endres. I tillegg til at dispensasjon kun skal gis om det er særlige hensyn, må det også gå frem av § 18 at *barnas beste* skal være et grunnleggende hensyn i vurderingen.

Skjerpingen av pedagognormen

- Vi støtter forslaget til skjerpning av pedagognormen.
- Ombudet er fornøyd med at normen ikke lenger angis som et intervall, men som et maksimumstall for antall barn per pedagogisk leder.
- Lovreguleringen av vilkårene for dispensasjon bør endres. I tillegg til at dispensasjonen kun skal gis om det er særlige hensyn, må det også gå frem av bestemmelsen at *barnas beste* skal være et grunnleggende hensyn i vurderingen

Felles kommentar til reguleringen av normene

- Departementet har foreslått ulike beregningsmåter for bemanningsnormen og pedagognormen. Dette blir for komplekst – vi mener at beregningsmåten for normene bør være lik. Ved valg av beregningsmåte må barnets beste være en del av vurderingen.
- Departementet har valgt en fragmentarisk og lite oversiktlig regelverksteknikk for reguleringen av kravene til personalet ved å fastsette noe i barnehageloven og annet i egen forskrift. Dette er lite tilpasset brukerens behov. Både pedagognormen og bemanningsnormen bør være regulert i barnehageloven.

Lovfesting av plikt til samarbeid om overgangen mellom barnehage og skole/ SFO

- Vi støtter en lovfesting av plikten til samarbeid om overgangen, men mener innholdet i plikten bør tydeliggjøres.
- Vi støtter krav om plan, men begrepet er noe uklart. Det bør være en viss felles minstestandard for hva skoleeier skal gjøre.

3. Barneombudets mandat

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Vi skal særlig følge med på at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter. Vi skal av eget tiltak, eller som høringsinstans, ivareta barn sine interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter, foreslå tiltak som kan styrke barns rettsikkerhet, med mer. Barneombudets mandat er avgrenset til barn under 18 år.

4. Alvorlig at barnekonvensjonen ikke er en del av vurderingsgrunnlaget

Barneombudet mener at barnekonvensjonen må være en del av grunnlaget for enhver lov- og forskriftsendring som berører barn og unge. Vi mener det er alvorlig at Kunnskapsdepartementet heller ikke i denne høringen har vurdert noen av forslagene opp mot barns rettigheter. Vi pekte også i høringen om lovfesting av intensiv opplæring og plikt til flerfaglig samarbeid på at Kunnskapsdepartementet ikke hadde barnekonvensjonen som en del av vurderingsgrunnlaget. Når vi nå har sett to høringer på kort tid som klart berører barn og unge uten å nevne barnekonvensjonen, så gjør dette oss bekymret.

Barnekonvensjonen er blant de internasjonale menneskerettighetene som Norge har forpliktet seg til å etterleve. Det følger av menneskerettsloven §§ 2 og 3 at barnekonvensjonen gjelder som norsk lov, og at konvensjonen ved motstrid går foran norsk lov.

Barnekonvensjonen skal sikre de grunnleggende menneskerettighetene til barn og unge. Etter barnekonvensjonen artikkel 4 er staten pålagt å sette inn alle egnede tiltak for å sikre barnerettighetene. Barnekomiteen har uttalt at det er nødvendig å utvikle et barnerettsperspektiv i hele statsforvaltningen, blant de folkevalgte og i domstolene, for å få til en effektiv gjennomføring av hele konvensjonen. Det gjelder særlig de gjennomgående prinsippene i artikkel 2, 3, 6 og 12.¹ Om hensynet til barnets beste i artikkel 3 sier barnekomiteen dette:

*«Ethvert organ og enhver institusjon innenfor den lovgivende, den utøvende og den dømmende makt skal anvende prinsippet om barnets beste gjennom en systematisk vurdering av hvordan barns rettigheter og interesser blir eller vil bli berørt av deres beslutninger og handlinger – av for eksempel en foreslått eller eksisterende lov eller politikk eller administrativ handling eller domstolsavgjørelse [...]».*²

Barneombudet legger til grunn at når Norge har inkorporert konvensjonen, så er en del av implementeringen at vi vurderer lovforslag som gjelder barn opp mot barnerettighetene. Slik sikrer vi at nasjonal lovgiving er i tråd med konvensjonen. Her er det viktig å ha et barnerettighetsperspektiv.

I Ot. Prp. Nr. 3, (1998-99) *Om styring av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (menneskerettsloven), har det daværende Justis- og politidepartementet uttalt at lovgiverne har ansvar for å sikre at lovgivingen ikke strider mot menneskerettighetskonvensjonene. De sier også at det er viktig for den politiske debatten av et lovforslag, at vurderingen til de som har utarbeidet loven av om forslaget er i samsvar med konvensjonene kommer frem. Justis- og politidepartementet peker videre på at etter deres syn bør alle som utarbeider et lovforslag, vurdere om menneskerettighetene legger begrensninger på valgfriheten til myndighetene på det aktuelle området. Videre skriver de at *«Er menneskerettighetene relevante, bør forholdet til menneskerettighetskonvensjonen behandles uttrykkelig»* (s 56). Dette er også i samsvar med Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid, som trekker frem at forholdet til menneskerettighetene bør konsekvensutredes.

I alle forslag som gjelder barn og unge i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven forventer Barneombudet at Kunnskapsdepartementet har gjort greie for og vurdert relevante artikler i barnekonvensjonen. Når det skal lovfestes en bemanningsnorm, skjerping av pedagognormen og en plikt til å samarbeid om overgangen mellom barnehagen og skole/ SFO, må dette vurderes opp mot barnekonvensjonen. Dette gjelder særlig barnas beste, jf. artikkel 3. Vi kan ikke se at Kunnskapsdepartementet har gjort denne vurderingen i noen av forslagene. Barneombudet forventer at departementet har vurdert alle lovforslagene opp mot barnekonvensjonen i lovproposisjonen når den legges frem. Vi forventer òg at barnekonvensjonen er tydelig gjort greie for ved den neste høringen Kunnskapsdepartementet sender ut, og at forslagene er vurdert opp mot relevante artikler i konvensjonen.

¹ FN's barnekomité (2003) *Generelle tiltak til gjennomføring av Konvensjonen om barnets rettigheter (artiklene 4 og 42 og artikkel 44 nr. 6). Generell kommentar nr. 5. CRC/GC/2003/5.*

² Ibid side 4

5. Minimumsnorm for grunnbemanning

Barneombudet støtter at det lovfestes en tallfestet minimumsnorm for grunnbemanning. Vi er enige i at antall ansatte har betydning for barnas trygghet og trivsel i barnehagen. Ansatte som følger med på hvordan barna har det er viktig for å fremme trygge og gode barnehagemiljø, samt forebygge og håndtere mobbing og andre krenkelser i barnehagen.

Kunnskapsdepartementet viser til at gjeldende krav til bemanning i barnehagen åpner for at det kan bli for store forskjeller mellom barnehagene. Dette kan igjen gå utover kvaliteten på og likeverdigheten i barnehagetilbudet. Barneombudet er enig i dette. Vage og skjønsmessige formuleringer, som formuleringen i bhgl. § 18 første ledd, om at bemanningen må være «tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet» kan tolkes svært ulikt av barnehageeier uten å være i strid med loven. Dette gjør at vi, som departementet, er bekymret for om barnehagetilbudene er likeverdige fra barnehage til barnehage. Vi er positive til at det blir lovfestet en minstestandard for antall ansatte per barn.

En bemanningsnorm gir en forutsigbarhet for barnehageeier og barnehagen. Kommunale og ikke-kommunale barnehageeiere må sikre at det settes av tilstrekkelig med midler til lønn slik at bemanningsnormen er oppfylt. Gjennom å lovfeste krav til bemanningsnormen som er fastsatt som et normeringstall vil det være mulig for kommunen som barnehagemyndighet, og i særlige tilfeller Fylkesmannen, å føre tilsyn med om barnehagene oppfyller lovpålagte krav. Dette vil være enklere enn med dagens skjønsmessige regulering.

5.1 Tallfesting av minimumsnormen

Vi støtter forslaget om at det lovfestes at det skal være inntil tre barn under tre år per ansatt og inntil seks barn over tre år per ansatt. Vi ber departementet følge med på om bemanningsnormen på sikt bør stille krav om enda færre barn per ansatt, og eventuelt foreslå en skjerping i bemanningsnormen.

Vi støtter at det kun er hele eller deler av årsverk som er knyttet til direkte arbeid med barna som skal medregnes når det skal vurderes om kravet er oppfylt. Vi vil samtidig peke på at dette kan være vanskelig i praksis, særlig for styrers arbeid. Er det egentlig mulig å anslå hvor mye av et årsverk styrer bruker med barnegruppene og hvor mye som brukes til annet? Vi mener at det bør gå like tydelig frem av bestemmelsen om pedagogisk grunnbemanning, som det gjør av bestemmelsen om pedagognorm, at styrers tid til administrasjon og ledelse ikke skal regnes med i bemanningsnormen. Vi foreslår et nytt ledd om dette i § 18, se under.

Vi er også enig i at spesialpedagoger og andre som er å anse som ekstra personale i barnegruppen eller ikke jobber direkte med de ordinære barnegruppene ikke skal regnes med. Spesialpedagoger skal følge opp enkeltbarn som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller andre tilretteleggingsbehov. Det er et viktig signal at disse ikke regnes med.

5.2 Forsvarligheten skal vurderes til enhver tid

Departementet problematiserer i høringsnotatet at minstestandarden som bemanningsnormen fastsetter kan bli praktisert som et maksimumstall. Dette er en bekymring vi deler, men vi mener at det likevel er viktig å lovfeste en minstestandard. Det er alltid en fare for at en minstestandard i praksis blir en maksimumsstandard. Vi forventer også at fylkesmannen fører tilsyn med oppfyllelsen av bemanningsnormen, også i den enkelte barnehage om vilkårene for dette er oppfylt, jf. barnehageloven § 9 andre ledd.

Forsvarlighetskravet bør presiseres

Vi er bekymret for at beregningsmåten som er valgt og fleksibiliteten som gis, kan gjøre at enkelte barnehager vil ha en for lav bemanning i store deler av barnehagens åpningstid. Det er viktig at barnehagen til enhver tid må sørge for at virksomheten kan oppfylle kravene i barnehageloven og rammeplanen. Vi støtter at barnehageloven § 18 første ledd inneholder krav til bemanningen i barnehagen til enhver tid, men mener at dette kravet bør skjerpes.

For å unngå at bemanningen er for lav mener vi at det bør være tydelig at det må gjøres en konkret vurdering av om bemanningen i barnehagen til enhver tid er forsvarlig. Vi mener at det bør presiseres at barnehageeier/ barnehagen skal vurdere om barnehagen må ha høyere bemanning enn det som er lovfestet, jf. forslag til § 18 første ledd. Barnehagen må vurdere om det kan være særskilte forhold som gjør at antall ansatte bør være høyere i en konkret barnegruppe, for eksempel barn med særskilte behov eller at barnehagens fysiske miljø gjør at det kan være vanskelig å holde oversikt over barna.

Vi mener det er behov for å gjøre noen endringer i utformingen for å tydeliggjøre hva som kreves. Våre forslag må også ses i sammenheng med barnekonvensjonen artikkel 3 og hensynet til barnets beste.

Det er i gjeldende § 18 og i departementets forslag oppstilt et krav om at bemanningen må være *tilstrekkelig* til at personalet kan drive en *tilfredsstillende* pedagogisk virksomhet. Barneombudet mener at dette kravet bør endres. Hva vil det si at bemanningen skal være tilstrekkelig? Slik vi ser det bør for det første § 18 første ledd endres slik at bemanningen skal være forsvarlig. Forsvarlig er et vanlig juridisk vurderingstema, og innebærer mer enn en vurdering av om det er nok personale tilstede. Vi vil også peke på at både når det gjelder kravene til styrer og pedagogisk bemanning er disse knyttet opp mot forsvarlighetsvurderinger. Vi kan ikke se at det er noen grunn til at det skal være et annet vurderingstema for øvrig personale. Ved å endre til «forsvarlig» vil vurderingstemaet være om bemanningen er forsvarlig slik at slik at barnehagen kan drive en pedagogisk virksomhet som oppfyller krav i barnekonvensjonen, barnehageloven og rammeplanen. Dette gjelder gjennom hele dagen og ved sykdom

Den andre endringen vi foreslår i § 18 første ledd er at det ikke er nok at personale kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Barnehagen er en viktig velferdstjeneste som de aller fleste barn mottar. Vi vet at kvaliteten på barnehagetilbudet er viktig for barnas lek, læring og utvikling. Det er derfor nødvendig at vi stiller høye kvalitetskrav til barnehagetilbudet også.

Barneombudet har merket seg at barnehagelovutvalget i NOU 2012:1 *Til barns beste* i punkt 16.2.2 foreslo at «tilfredsstillende pedagogisk virksomhet» ble endret til «god pedagogisk virksomhet». Målsettingen for barnehagen skal ikke være at barnehagen er en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, den skal være god. Dette er en endring vi støtter og vi foreslår at siste del av § 18 første ledd endres slik at det blir i samsvar med utvalgets forslag. Vi viser også til barnehagelovutvalgets begrunnelse for endringen.

Forslag til endringer i § 18 første ledd:

«Bemanningen i barnehagen må være *forsvarlig slik* at personalet kan drive en *god* pedagogisk virksomhet»

5.3 Det bør ikke være mulig å dispensere fra kravet til grunnbemanning

Barneombudet mener det ikke bør være en mulighet til å dispensere fra det tallfestede kravet til bemanningsnorm i § 18. I denne bemanningsnormen skal alt personale som har kontakt med

barna regnes. Det er ikke krav til kompetanse her. Utdanningskravet er oppstilt til pedagogisk leder, hvor det er en mulighet til å dispensere. Konsekvensen av å gi en dispensasjon vil være at kommunen kan gi dispensasjon til at deres egne virksomheter kan drives med en lavere bemanning hele barnehageåret. Dette vil slik vi ser det vanskelig kunne være til barnets beste.

Vi har merket oss at dispensasjonsadgangen bare skal kunne gis i «særlige tilfeller», men kan ikke se at noen av eksemplene til departementet taler for at det er behov for dette. Barneombudet mener at det ikke bør åpnes for en dispensasjonsadgang i § 18.

I og med at vi mener det ikke bør være dispensasjonsadgang mener vi at klageadgangen kan strykes. Denne blir da overflødig.

5.4 Subsidiært – Vilkårene for dispensasjon må skjerpes

Om det likevel skal være en dispensasjonsadgang mener vi at vilkårene for dette bør skjerpes. Det bør ikke gis dispensasjon om ikke dette er til det beste for barna, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Vi mener derfor at det bør lovfestes at kommunen i vurderingen også skal vurdere hensynet til barnets beste. Vi understreker også at dersom dispensasjon gis må kommunen sikre at bemanningen likevel kan sies å være forsvarlig.

Dersom det likevel skal være dispensasjonsadgang med klageadgang ønsker vi å knytte noen kommentarer til klageadgangen. Dere skriver at kommunens vedtak etter fjerde og femte ledd om å gi dispensasjon kan påklages til fylkesmannen. Dere skriver i høringsutkastet at kommunens vedtak er et enkeltvedtak. Vi legger da til grunn at reglene i forvaltningsloven gjelder. Det er fastsatt i forvaltningsloven § 2 at et enkeltvedtak er en avgjørelse som berører rettighetene eller pliktene til bestemte personer. Det er lagt til grunn i forvaltningsretten at offentlige organ som hovedregel ikke har klagerett. Vi antar at dette også gjelder her og at de eneste som kan klage på kommunens vedtak i denne sammenheng er private barnehager og foreldre som blir berørt av vedtaket. At foreldre kan klage innebærer at dette også bør gjelde foreldregrupper. Vi ber departementet om å klargjøre om offentlige barnehager skal kunne ha klagerett.

6. Skjerpet norm for pedagogisk bemanning

Barneombudet er positive til at pedagognormen skjerpes. Pedagogtettheten er viktig for kvaliteten på barnehagetilbudet.

Vi støtter at pedagognormen ikke lenger skal uttrykkes som et intervall, men som en minstestandard. Den valgfriheten som intervallet åpner for er unødvendig og skaper forskjeller mellom barnehager. Vi er glade for at departementet i sitt forslag har skjerpet kravet sammenlignet med forslaget til forskriftsfesting som Utdanningsdirektoratet sendte ut på høring.

Barneombudet er opptatt av at barn også i barnehager skal ha personer med god kompetanse. Her er kravet til personale med pedagogisk kompetanse avgjørende. Vi ber departementet på sikt vurdere om det er behov for å skjerpe kravene ytterligere.

Vi foreslår at en del av reguleringen i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon tas direkte inn i barnehageloven. Det er rotete når § 18 bare gir en forskriftshjemmel for å fastsette en pedagognorm, og selve normen og dispensasjonsadgangen for denne ikke er fastsatt samme sted som øvrige krav til personalet i barnehagen. Lovgivningsteknikken som brukes nå er vanskelig, også for jurister, å få oversikt over fordi det fremstår som tilfeldig hva som er fastsatt i barnehageloven og hva som er fastsatt i forskriften. Dette bør det ryddes i.

Å flytte reguleringen av krav til pedagogisk personale til barnehageloven kapittel V vil gi et mye mer oversiktlig bilde for de som skal bruke loven. Slik det er nå er det for vanskelig å få oversikt over kravene til personalet. Dette kan føre til at bemanningen i barnehagen ikke er i samsvar med kravene i regelverket, noe som kan ha konsekvenser for barna. Nedenfor i punkt 7.2 har vi utdypet dette.

6.1 Dispensasjonsadgang

Vi støtter en snever dispensasjonsadgang fra normen for pedagogisk bemanning. Men vi ber om at departementet presiserer enda tydeligere i lovproposisjonen at dette er en dispensasjon som kun skal gis unntaksvis. Her er terskelen høy.

Barneombudet ber departementet om å presisere i bestemmelsen om midlertidig dispensasjon fra pedagognormen at også barnets beste skal være en del av vurderingen. Dersom det ikke er til barnas beste skal ikke en dispensasjon gis, til tross for at det foreligger særlige grunner.

Nedenfor i punkt 7 foreslår vi endringer i reguleringen av kravene til personalet i kapittel V.

7. Behov for en mer oversiktlig regulering av kravene til personalet

Barneombudet mener det er behov for å harmonisere kravene til personalet på to punkter. For det første bør bemanningsnormen og pedagognormen beregnes på samme måte. Det blir for komplisert for barnehageeier og barnehager om dette skal gjøres på to ulike måter. For det andre bør alle kravene til personalet som er en del av denne høringen være regulert i barnehageloven kapittel V.

7.1 Beregningsmåten for normene

Vi er i tvil om det vil skape unødvendige utfordringer med en beregningsmåte for bemanningsnormen og en annen for pedagognormen. Vi mener at dette burde bli beregnet på samme måten. Departementet har ikke begrunnet godt nok hvorfor det er nødvendig med to ulike måter å beregne om normene er oppfylt. I forslaget deres er det også vanskelig å se sammenhengen mellom de to normene.

Når dere skal ta stilling til hvilken beregningsmåte som skal brukes ber vi dere om å vurdere dette opp mot hensynet til barnets beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og barnets rett til optimal utvikling og beskyttelse mot vold, jf. barnekonvensjonen artikkel 6 og 19.

7.2 Kravene til personalet bør reguleres samme sted

Barneombudet mener det er nødvendig med en opprydning i reguleringen av kravene til personalet i barnehageloven med forskrifter. Slik det nå er noe som er regulert direkte i barnehageloven, mens annet er regulert i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehagen. Dette gir en svært uoversiktlig regulering. Når vi vet at de fleste i barnehagesektorene ikke er jurister, bør det velges en enklere lovgivningsteknikk enn her. Vi er også bekymret for reguleringen nå, som dels virker tilfeldig, kan føre til at barnehagene ikke oppfyller kravene i loven eller forskriften eller at dispensasjoner gis på feil grunnlag. Det skal ikke være nødvendig å gi ut et rundskriv for at brukerne skal finne frem i lovgivningen, og slik oppleves det nå.

Nå foreslås det at minimumsnormen for grunnbemanning skal inn i barnehageloven, og da bør dette også gjøres med pedagognormen. Dette vil gi en ensartet regulering, og gjøre det enklere for brukerne. Barneombudet foreslår at også reguleringen av kravene til den pedagogiske bemanningen med dispensasjonsadgangen tas inn i kapittel V. Dette kan enkelt gjøres ved å

lage en ny bestemmelse i barnehageloven. Vi foreslår at det lages en ny § 17A om krav til pedagogisk bemanning siden det er så nær sammenheng mellom dette kravet og kravet til styrer.

Vi foreslår at forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehagen oppheves og at innholdet reguleres i ny § 17A i barnehageloven.

Våre endringer er markert med kursiv. Vi har valgt å kursivere hele § 17A i og med at denne er en ny bestemmelse, men vi ber dere merke at dette i hovedsak dreier seg om at vi har flyttet på innhold som var regulert i andre bestemmelser i barnehageloven eller forskriften om pedagogisk bemanning m.v. hit.

Forslag til ny § 17A og endringer i § 18:

§ 17A Krav til pedagogisk bemanning

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning.

Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høghskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Barnehagen skal minst ha én pedagogisk leder per 14 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7 barn når barna er under tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Barn regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år. Styrerens tid til administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av normen for pedagogisk bemanning.

I barnehager der flertallet av barna har avtalt oppholdstid under 6 timer per dag, skal antall barn omregnes til heltidsekvivalente plasser i beregningen av normen for pedagogisk bemanning.

Kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder i andre ledd for inntil ett år om gangen, dersom barnehageeier søker om det stillingen det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker. Dispensasjonen gjelder den personen det søkes dispensasjon for og til en bestemt stilling i en bestemt barnehage.

Kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon fra kravet til pedagogisk bemanning i tredje ledd for inntil ett år om gangen dersom særlige hensyn tilsier det. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i vurderingen av om dispensasjon skal gis. Barnehageeier søker om dispensasjon. Barnehageeier skal legge ved uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg i søknaden.

Kommunens vedtak etter femte og sjette ledd kan påklages til fylkesmannen

§ 18 Barnehagens grunnbemanning

Bemanningen i barnehagen må være forsvarlig slik at personalet kan drive en god pedagogisk virksomhet.

Barnehagen skal minst ha én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år. Styrerens tid til administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av normen for barnehagens grunnbemanning.

Kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning i andre ledd for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i vurderingen av om dispensasjon skal gis. Barnehageeier skal legge ved uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg i søknaden. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen

Departementet kan gi forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet og forskrift om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.

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

Barneombudet støtter at det lovfestes en plikt til samarbeid ved overgangen fra barnehage til skole og SFO. Godt samarbeid er viktig for en god overgang for barnet. Vi er enige i at regelverket er uklart i dag, og at det er nødvendig at plikten presiseres i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven. Dette kan bidra til at barn sikres en god og trygg overgang.

Barneombudet er positive til at det i reguleringen ikke bare er overgangen til skole som er nevnt. Som departementet skriver begynner mange barn på SFO før skolen starter, og også SFO er en ny arena for barna. Vi er også positive til at dere har understreket at plikten gjelder både når kommunen selv driver SFO og når kommunen benytter private tilbydere.

Vi ser problemet når det gjelder friskolene, og mener at det burde vært enda tydeligere formulerte forventninger til samarbeid med friskolens SFO om de har det.

8.1 Forholdet til barnets beste og barns medvirkning

Barneombudet er opptatt av at barns beste må være et grunnleggende prinsipp for arbeidet med gode overganger mellom barnehage, skole og SFO. Vi mener at utformingen av plikten burde har blitt vurdert tydeligere opp mot hensynet til barnets beste. Når kravet er vagt kan dette skape store forskjeller mellom hvordan barnas overgang tilrettelegges, noe som kan være problematisk.

Vi vil også understreke at i forbindelse med overgangen bør det være tydelig at barns rett til medvirkning må ivaretas. For å få en god overgang er det avgjørende at barna selv får medvirke og blir hørt om hva som er viktig for dem når de skal starte på skole og SFO. Vi ber departementet vurdere om barnas medvirkning bør reguleres direkte i lovbestemmelsene.

8.2 Barn som ikke går i barnehagen

Vi har merket oss at forslaget gjelder overganger for barn som går i barnehage. Vi vet at de aller fleste 5-åringene i dag går i barnehage, og disse vil omfattes av plikten. Samtidig er vi bekymret for de få barna som ikke går i barnehage. Hvordan skal det sikres at disse får en god overgang til skolen. Vi mener at hensynet til barnets beste taler for at det lovfestes en særlig plikt for skoleeier til å ta kontakt med foreldrene til barn som ikke går i barnehagen, slik at det også kan legges til rette for en god overgang for disse barna.

8.3 Behov for tydeligere regulering av innholdet i plikten

Departementet har foreslått bestemmelser i barnehageloven, friskoleloven og opplæringsloven på et svært overordnet nivå. Det som er foreslått lovfestet er barnehagens og skolens plikt til å samarbeide, hensikten med samarbeidet og kommunens eller friskolens særlige ansvar for å koordinere samarbeidet.

Vi er bekymret for at en så skjønnsmessig bestemmelse vil åpne for store lokale forskjeller. Vi er også kjent med at det er store forskjeller mellom kommunene i eierstrukturen i barnehagesektoren, antall friskoler, geografiske avstander etc. og at barnehagene og skolene kan ha behov for å innrette samarbeidet på ulike måter. Likevel mener vi at hensynet til barnets beste bør tale for at det lovfestes noen minimumskrav til samarbeidet.

Vi viser her til at det med fordel kan presiseres hva som ligger i kravet til å utarbeide en plan som for eksempel minimumskrav til planens innhold. Gjennom at kravene til planen fastsettes i opplæringsloven og friskolen vil det bidra til likeverdighet. Vi vil også peke på at vi er usikre på om det departementet egentlig lovfester er et krav til en plan eller en rutine. Her bør departementet presisere sine forventninger enda tydeligere. Vi mener at det bør formuleres at

plikten innebærer at skoleeier skal bidra til utarbeidelse og gjennomføring av planene for barnehagene og skolene.

Barneombudet foreslår også at opplæringsloven § 13-5 andre ledd endres slik at ansvaret for å koordinere samarbeidet legges til skoleeier, ikke til kommunen. Det er kommunen som skoleeier som har denne plikten og dette samsvarer også med omtalen i høringsnotatet. Ved å bruke begrepet kommunen kan det bidra til uklare ansvarsforhold, sett opp mot de ulike rollene kommunen har på barnehageområdet.

9. Behov for en helhetlig gjennomgang av barnehageloven med forskrifter

Barneombudet vil avslutningsvis peke på at vi mener at det er behov for en helhetlig gjennomgang av barnehageloven med forskrifter. Barnehageloven bør bli en tydelig rettighetslov som presiserer rettigheter og plikter for at barna skal få et kvalitativt godt barnetilbud i et trygt og godt miljø. Barnehageloven med forskrifter har på mange måter mistet hovedpersonen, nemlig barnet ut av syne. Gjennom flere små og store endringer i barnehageloven med forskrifter har vi fått et regelverk som er fragmentert og vanskelig å få oversikt over.

Vi er kjent med at departementet nå har nedsatt et offentlig utvalg som skal se på opplæringsloven, vi har behov for tilsvarende på barnehageområdet. Når barnehagen er første del av utdanningssystemet vårt må dette avspeiles enda tydeligere og det barn og foreldre må kunne stille tydeligere krav til barnehagen.

Vennlig hilsen

Anne Lindboe
barneombud

Kjersti Botnan Larsen
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.