

Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Barnehage- og utdanningsavdelingen

Deres ref.:

Vår ref.: 2016/421 610 KSM

Vår dato: 14.09.2017

Forslag til endringer i barnehageloven mv - innspill fra Fylkesmannen i Østfold

Fylkesmannen i Østfold viser til høringsbrev datert 22.06.2017, «Høring av 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)». Våre innspill i høringen følger av dette brevet.

Minimumskrav til grunnbemanning

Fylkesmannen i Østfold vil innledningsvis kommentere at tilstrekkelig og kvalifisert bemanning er vesentlig for å kunne gi barn og foreldre det barnehagetilbudet de etter lov og forskrifter har krav på. Vi støtter derfor forslaget om at det innføres en minimumsnorm for grunnbemanningen i barnehagen. Gjennom vår kontakt med sektoren, og gjennom tilgjengelig statistikk, ser vi at bemanningen i barnehagene er under press. I Østfold var gjennomsnittet 15.12.2016 6,2 barn over 3 år pr. ansatt, tall fra de enkelte kommunene spenner fra 4,9 til 6,9 og kun 1/3 av østfoldkommunene hadde 6,0 eller færre barn over 3 år pr. ansatt.

Fylkesmannen i Østfold vil ikke ha en klar anbefaling om nøyaktig hvilket tallfestet krav det skal være for grunnbemanningen. Likevel har vi en kommentar til det departementet skriver om at det siden 1970-tallet har vært en vanlig oppfatning at tre voksne pr. 18/9 barn har vært tilstrekkelig. Vi vil minne om at det har vært en svært stor utvikling i sektoren på disse årene. Vi har fått rammeplaner med store kvalitetskrav til barnehagene, vi har lange åpningstider, gjerne tilpasset foreldre som pendler, barnegruppene er til dels mer krevende med flere barn som krever ekstra tilrettelegging fra de ansatte med mer. Alt dette gjør at det er vanskelig å ta en «norm» fra 1970-tallet og gjøre den gjeldende i 2017.

Departementet skriver i høringsforslaget at de vil følge med på om bestemmelsen, slik den er utformet, vil føre til flere deltidsstillinger i barnehagesektoren. Vi tror det er store muligheter for at dette skjer. Med de økonomiske rammene barnehagesektoren i Østfold har, tror vi bemanningsnormen ikke bare vil bli oppfattet som en minimumsnorm, men at det er denne bemanningstettheten som vil bli realitet i de aller fleste barnehagene.

Vi vet at det er mye sykdom i barnehagene i Norge. Det er også stort fokus på etter- og videreutdanning for å øke kompetansen blant de ansatte. Vi hører fra sektor at det svært ofte settes restriksjoner på bruk av vikar når en eller flere ansatte er fraværende fra barnehagen. Dette betyr, etter vår vurdering, at minimumskravet til grunnbemanning kan bli noe som er oppfylt kun på dager der hele den faste bemanningen er på jobb. Vi ber departementet vurdere om det i lovteksten eller i merknadene til loven bør komme inn en formulering om



tilstrekkelig bemanning også ved sykdom o.l., for eksempel tilsvarende den formuleringen som framkommer i høringsforslaget på side 8. Vi ber også om at departementet klargjør hvorvidt regelen om «et barn er et barn uavhengig av oppholdstid» gjelder for grunnbemanningen, tilsvarende tolkingen som gjelder for pedagognormen.

Fylkesmannen i Østfold stiller spørsmål ved om det er behov for å lovfeste en mulighet til å gi dispensasjon fra kravet om grunnbemanning i barnehagen. Kravet om grunnbemanning må ses på som en minimumsnorm, og til tross for økt krav til kompetanse i alle stillinger i barnehagen, er vi ikke kjent med at det er utfordrende å få tak i egnet personale til stillinger for å fylle normen, med unntak av pedagogstillinger. Vi er redd muligheten for dispensasjon kan bidra til å undergrave hensikten bak den nye grunnbemanningsnormen. Dersom det å oppfylle kravet er «kritisk for videre drift», bør kommunen heller vurdere å føre tilsyn med barnehagen og følge opp med mulig pålegg, framfor å gi dispensasjon fra minimumskravet.

Skjerpet forskriftskrav til pedagogisk bemanning

Fylkesmannen i Østfold støtter også forslaget om å innføre en skjerpet pedagognorm i barnehagene. Tilstrekkelig og kvalifisert bemanning er vesentlig for å kunne gi barn og foreldre et kvalitetsmessig godt barnehagetilbud som oppfyller rammeplanens intensjoner. Vi støtter at det settes en klar maksimumsgrense, og at det tidligere intervallet forsvinner. Det er da viktig at det framkommer tydelig at barnehageeier har ansvar for til enhver tid å vurdere hvor mange barn en pedagogisk leder kan ha ansvaret for.

Fylkesmannen i Østfold reagerer på departementets bruk av begrepet «heltidsekvivalenter» i forslaget til forskriften § 1 fjerde ledd. Vi erfarer at dette begrepet slett ikke er godt kjent og heller ikke er i vanlig bruk i barnehagesektoren. Vi ber departementet velge et mer allment kjent begrep, for eksempel «heltidsplasser»

Departementet ber høringsinstansene om å vurdere forslaget om at antall barn per pedagogisk leder kan øke noe hvis flertallet av barna har kortere oppholdstid enn seks timer per dag, og at beregningen skal ta utgangspunkt i heltidsplasser. Fylkesmannen ber departementet vurdere hvorvidt en slik bestemmelse på en god nok måte sikrer barn med deltids plass nødvendig oppfølging. Begrunnelsen for at den generelle normen i forskriften § 1 skal ta utgangspunkt i antall barn og ikke i antall plasser, er at pedagogen ikke bare har ansvar og oppgaver knyttet til barn som er til stede, men til alle barn i gruppa. Vi vurderer at Utdanningsdirektoratets tidligere forslag til formulering, der det i disse tilfellene settes fast tak på antall barn, er bedre.

Fylkesmannen i Østfold mener det er viktig at flest mulig av de presiseringene som er gjort av pedagognormen, tas inn i selve forskriften, alternativt i merknadene. Vi viser til vår forrige uttalelse til endring i forskriften, der vi ba om at også presiseringen om at pedagognormen gjelder uansett barnas oppholdstid ("et barn er et barn") bør synliggjøres, samt den tolkingen som sier at en pedagogisk leder ikke kan benyttes av flere avdelinger dersom disse ikke er geografisk samlokalisert.

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

Fylkesmannen i Østfold støtter forslaget til regulering i opplæringsloven, friskoleloven og barnehageloven om en plikt til å samarbeide ved barnas overgang fra barnehage til skole og SFO. Slik det er nå, har dette kravet kun vært formulert i barnehageregelverket. At også SFO har kommet inn som en viktig samarbeidspartner, er positivt. De aller fleste barna skal i tillegg til skolen forholde seg til SFO.

Vi støtter også at ansvaret legges på eiernivå og at kommunen som skoleeier får ansvaret for å samordne dette arbeidet og utarbeide en plan for overgangen. Skoleeier har gjennom

opplæringsloven ansvar for å ha et forsvarlig system for å vurdere om krav i opplæringsloven blir oppfylt. Vi vil påpeke at det er viktig å sørge for at kommunene lager gode systemer for å følge opp kravet, da det via ulike lovverk kan være forskjellige innganger til dette; tilsyn fra barnehagemyndigheten, kommunens generelle internkontrollplikt og kravet om forsvarlig system etter opplæringsloven.

Formålet med samarbeidet skal være å gi barna en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. Fylkesmannen i Østfold støtter derfor at departementet i høringsnotatet vektlegger at barn og foreldre vet hva de kan forvente ved skolestart, og at skole og SFO er forberedt på hvilke erfaringer barna har med seg fra barnehagen slik at barna kan få bygge videre på det. Dette medfører blant annet at skoleeiers planer også må vektlegge at barnehagen skal være kjent med hovedinnholdet i skolens læreplanverk og at skolen skal være kjent med hovedinnholdet i rammeplanen for barnehagen.

En trygg og god overgang til skolen er viktig for alle barn. Vi vil likevel påpeke det særlige behovet mange barn med særlige behov har for en forutsigbar og trygg overgang. Når det gjelder disse barna, vil vi også trekke fram barnekonvensjonens artikkel 2 om ikke-diskriminering og artikkel 23 om likeverd og likebehandling

Med hilsen

Dag Løken e.f.
Utdanningsdirektør

Kari Smith-Meyer
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent