



Innst. 380 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Meld. St. 24 (2012–2013)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om framtidens barnehage

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Framtidens barnehage

1.1.1 *Regjeringens mål for framtidens barnehage*

Regjeringen fastholder sitt overordnede mål om å sikre høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager for å bidra til at alle barn får en god start i livet. Prisen skal være så lav at alle som ønsker det, skal ha råd til å ha barn i barnehage. Hensynet til barnets beste skal tillegges vekt. Regjeringen mener at tidlig innsats og tilpasning av tilbudet til hvert enkelt barns behov, skal stå sentralt i barnehagen. Gjennom meldingen gir regjeringen en tydelig retning for framtidens barnehagepolitikk, både når det gjelder kvalitet og innhold, ansattes kompetanse og styringen av sektoren. Norge har, med bakgrunn i urfolks rettigheter, en særlig forpliktelse til å ivareta samiske barns og foreldres interesser. Barnehagen er en av samfunnets viktigste arenaer for å vedlikeholde og utvikle samisk språk, kultur og identitet. Mangfoldsperspektivet, det å inkludere og verdsette kulturelle variasjoner, står sentralt for å videreutvikle barnehagens rolle som arena for forebygging, inkludering og sosial utjevning.

For å sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager må barnehagene ha god bemanning. Regjeringen vil innføre et krav om grunnbemanning i barnehagen på én voksen per tre småbarnsplasser (1:3) og én voksen per seks storbarnsplasser (1:6) innen 2020.

Bemanningsnormen skal utformes i dialog med kommunesektoren.

Formålsparagrafen og rammeplanen legger grunnlaget for den pedagogiske virksomheten. Den nye formålsparagrafen som trådte i kraft i 2010, gir barnehagen et samfunnsoppdrag som er tydelig på hvilke verdier som skal stå sentralt. Det kan være en utfordring for barnehagene å omsette disse verdiene til den praktiske barnehagehverdagen. Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver skal være en hjelp i dette arbeidet, og en revidering i samsvar med formålet vil være nødvendig.

De store endringene i barnehagesektoren de senere årene tilsier en gjennomgang av styringen av sektoren. Det tas sikte på å overføre tilsynsansvaret etter barnehageloven fra kommunene til fylkesmannen. Dette kan bidra til å rendyrke og tydeliggjøre kommunenes ansvar som lokal barnehagemyndighet. Det skal foretas en helhetlig gjennomgang av barnehageloven.

Til sammen vil tiltakene i meldingen bidra til å gjøre barnehetilbudet enda bedre for alle barn.

Det tas forbehold om at tiltak først kan gjennomføres når det er budsjettmessig dekning for det. Bevilgningsforslag vil bli fremmet i de årlige statsbudsjettene for Kunnskapsdepartementet.

1.2 Oversikt over tiltakene i meldingen

Nedenfor følger en oversikt over tiltakene i meldingen i kronologisk rekkefølge. For nærmere omtale av vurderingene som ligger til grunn for det enkelte tiltak, vises det til det kapitlet der tiltaket er omtalt.

Kap. 3 Kunnskap om barnehagen

Regjeringen vil

- styrke barnehageforskningen ytterligere
- satse mer på forskning om styring av sektoren

- få fram flere intervensjonsstudier på barnehageområdet
- styrke formidlingen av forskningsresultater til barnehagesektoren.

Kap. 4 Et tilgjengelig barnehage tilbud for alle

Regjeringen vil

- på sikt innføre krav om to barnehageopptak i året
- veilede kommunene i regelverket om foreldrebetalingen
- fjerne unntaksbestemmelsene for familiebarnehagene i dagens regelverk om å kunne godkjenne familiebarnehager i ubebodde hjem og enkeltstående hjem, og om å drive doble grupper ved godkjenning av nye familiebarnehager
- fjerne adgangen til dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder for veiledere av familiebarnehagene for både eksisterende familiebarnehager og for godkjenning av nye familiebarnehager
- legge til rette for at kommunene skal sørge for pedagogisk veiledning for de familiebarnehagene som ikke evner å finne egne pedagogiske veiledere for både eksisterende og nye familiebarnehager
- gjennomføre en undersøkelse om åpne barnehager som omfatter omfang, åpningstider, type tilbud, kompetanse hos personalet og betydningen for brukerne.

Kap. 5 Styring av barnehagesektoren

Regjeringen vil

- i 2013 sette i gang en helhetlig gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å sikre et best mulig styringsverktøy i framtidens barnehagesektor
- vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn
- ta sikte på at ansvaret for å føre tilsyn med enkeltbarnehager etter barnehageloven overføres fra kommunen til fylkesmannen
- ta sikte på å lovfeste et krav i barnehageloven om at barnehagemyndigheten skal ha et forsvarlig system
- ta sikte på å lovfeste et krav i barnehageloven om at barnehageeier skal ha et forsvarlig system
- følge med på utviklingen knyttet til likeverdig behandling og på sikt vurdere behovet for endringer i forskriften.

Kap. 6 Bemanning og barnegruppen

Regjeringen vil

- innføre et krav om grunnbemanning i barnehagen på én voksen per tre småbarnsplasser (1:3)

og én voksen per seks storbarnsplasser (1:6) innen 2020

- vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barn har rett til å tilhøre en barnegruppe
- vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barnegruppens størrelse skal være forsvarlig.

Kap. 7 Personalets kompetanse

Regjeringen vil

- arbeide for å oppfylle dagens pedagognorm og øke andelen ansatte med relevant utdanning. Spørsmålet om å øke kravet til pedagogisk bemanning kan vurderes på lengre sikt, når barnehagene har fått tilstrekkelig kvalifisert personale til å oppfylle dagens regelverk.
- vurdere å fjerne dagens mulighet til å innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder og styrer
- innlemme fagskoler i oppvekstfag i prøveordningen med fagskoletilbud for ansatte med studiekompetanse
- bidra til mer enhetlig praksis i fylkene med hensyn til praksiskravet for fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget
- etablere et system for kompetanseutvikling i barnehagesektoren
- videreføre kampanjen for rekruttering til barnehagelærerutdanningen, herunder rekruttering av personer med samiskspråklig bakgrunn.

Kap. 8 Barnehagens innhold

Regjeringen vil

- nedsette en rammeplangruppe som får i oppdrag å komme med forslag til revidert rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- foreslå en hjemmel i barnehageloven for å tydeliggjøre innhold og rammer for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering
- innføre en plikt for barnehagene om å tilby språkkartlegging til barn som vurderes å ha særskilt behov for språkinnsats
- initiere pedagogisk utviklingsarbeid og forskning om vurdering av språk og språkmiljø og om rammeplanens fagområde Kommunikasjon, språk og tekst
- samarbeide med Sametinget om kompetanse- og rekrutteringstiltak rettet mot ansatte i den samiske barnehagesektoren
- bidra til samisk språkutvikling i barnehagen og utvikling av pedagogisk materiell, herunder oversettelser til de samiske språkene

- sammen med Sametinget bidra til at kommuner og barnehageeiere har god kunnskap om barnehagetilbud for samiske barn.

Kap. 9 Barnehagens samarbeid med foreldre

Regjeringen vil

- vurdere om og eventuelt på hvilken måte barnehagene kan støttes i å legge til rette for gode tilvenningsrutiner for barn og foreldre
- ta sikte på å etablere et samarbeid med kommunene om hvordan informasjon om kvalitetsarbeidet i barnehagene best kan gis.

Kap. 10 Enkeltpåbud i fellesskapet og samarbeid til barnets beste

Regjeringen vil

- utrede reguleringen av det fysiske og psykososiale miljøet i barnehagen
- overføre bestemmelsen om rett til spesialpedagogisk hjelp i opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven uten at rettigheten svekkes
- lovfeste at PP-tjenesten har et ansvar for å veilede barnehagene
- bidra til å sikre, utvikle og styrke et best mulig samarbeid med instanser som er av betydning for barnehagen
- samle og systematisere kunnskap om forebyggende innsatser for å oppdage og hjelpe utsatte barn i alderen null til seks år med vekt på å styrke tilknytning og samspill mellom barn og foreldre
- vurdere å innføre bestemmelser om samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan.

1.3 Kunnskap om barnehagen

1.3.1 Innledning

St.meld. nr. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagen slo fast at kunnskapsgrunnlaget på barnehagefeltet ikke var godt nok, og at det derfor var nødvendig å satse på mer og bedre forskning og statistikk og å utvikle et nasjonalt system for å følge med på utviklingen av kvaliteten i barnehagesektoren. Mer forskning om og av barnehager støttes også av blant annet Barnehagelovutvalget, som mente at det er behov for en større satsing på forskningsbasert kunnskapsproduksjon på barnehageområdet, sett i sammenheng med sektorens størrelse og samfunnsmessige betydning.

Regjeringen har prioritert å øke forskningsinnsatsen på barnehageområdet.

Det finnes mer kunnskap om barnehagen enn noen gang tidligere. Ikke minst begynner det å komme forskningsresultater som viser hvordan det å gå i barnehage påvirker barna. Den nye kunnskapen kan

bidra til bedre kvalitet i barnehagetilbudet gjennom videreutvikling av bedre politikk og praksis.

1.3.2 Kunnskap om kvaliteten i barnehagen

Kvaliteten på det som foregår til daglig i barnehagen – prosesskvaliteten – er ifølge forskningen avgjørende for hvordan barnehagen påvirker barnets trivsel og utvikling. Særlig viktig er kvaliteten på relasjonene og samhandlingen mellom voksne og barn og barna imellom. Rammene rundt – strukturkvaliteten – bidrar til å legge til rette for eller begrense prosesskvaliteten. God strukturkvalitet er imidlertid ingen garanti for at barn trives og utvikler seg.

Det finnes foreløpig lite empirisk, systematisk norsk forskning om hvordan kvaliteten i barnehagen påvirker barna.

1.3.2.1 PROSESSKVALITETEN I NORSKE BARNEHAGER

Nasjonale mål for prosesskvaliteten i barnehagen er nedfelt i barnehagelovens bestemmelser om formål og innhold og utdypet i rammeplanen. Prosesskvaliteten er avgjørende for barnets trivsel og utvikling i barnehagen, men det finnes foreløpig ingen nasjonal oversikt over prosesskvaliteten i norske barnehager.

1.3.2.2 STRUKTURKVALITETEN I NORSKE BARNEHAGER

Statlige og kommunale myndigheter kan først og fremst påvirke strukturkvaliteten, og da primært gjennom styringsverktøy som finansiering og regelverk. Kunnskapen om strukturkvaliteten i barnehagene er betydelig styrket i løpet av de siste årene.

Departementet vurderer at strukturkvaliteten i norske barnehager i gjennomsnitt er god. Foreliggende forskning kan imidlertid indikere at det er kvalitetsforskjeller mellom barnehagene på en del områder. På bakgrunn av kunnskap om hva som er viktig for kvaliteten i barnehagen, kombinert med kunnskap om hvordan sektoren i Norge ligger an, foreslår departementet tiltak for å heve personalets kompetanse, bevare den høye grunnbemanningen og unngå for store barnegrupper.

1.3.3 Kunnskapsbehov og prioriteringer framover

Det er satset sterkt på barnehageforskning de siste årene. Regjeringens ambisjoner er å videreføre arbeidet med å styrke barnehageforskningen. Kunnskapsdepartementets strategi for utdanningsforskning Kunnskap for kvalitet 2008–2013 peker ut retningen for den samlede innsatsen departementet har for sektorforskningen. Departementet vil legge fram en ny strategi i 2013.

Både St.meld. nr. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagen, Brenna-utvalget og Barnehagelovutvalget konkluderte med at det er behov for mer kunnskap om kvaliteten i barnehagene og om hvordan barnehagen påvirker barna, særlig de aller yngste. Dette er fulgt opp av departementet med en kunnskapsoversikt om de yngste barna. I løpet av de siste årene har det skjedd mye innenfor forskningen på disse områdene, og de første resultatene er omtalt i meldingen.

Et tema som det fortsatt finnes lite kunnskap om, er styringen av sektoren. Hva er effekten av de statlige virkemidlene? Kommunene har en viktig rolle i utviklingen av sektoren og har ansvaret for å sikre et helhetlig og likeverdig barnehagetilbud til alle barn. Det finnes for lite kunnskap om hvordan kommunene arbeider for å sikre likeverdige tilbud og om effekten av dette arbeidet. Departementet vil vurdere tiltak for å framskaffe mer kunnskap om styringen av sektoren.

Barnehageforskningen var tidligere dominert av små, kvalitative studier. De siste årene er metodegrunnlaget blitt mer balansert ved at det er utviklet mange kvantitative prosjekter, herunder longitudinelle studier. Det er viktig at de longitudinelle studiene videreføres slik at vi får kunnskap om de langsiktige effektene av barnehage.

Det er blitt mer samarbeid mellom forskere på tvers av fag, særlig mellom pedagogikk og psykologi, men det er fortsatt behov for mer samarbeid for å sikre kvaliteten i store og brede forskningsprosjekter. Det er for få intervensjonsstudier i barnehageforskningen, definert som bruk av randomiserte, kontrollerte forsøk. Slike intervensjonsstudier gir bedre mål på effekt av tiltak enn andre metodiske tilnærminger. Departementet vil vurdere tiltak for å stimulere til flere intervensjonsstudier i barnehageforskningen.

Formidling av forskningsresultater til sektoren er en utfordring. Det har vært satset relativt mye på praksisrettet FOU der barnehagene utvikler kompetanse og kunnskap gjennom å delta i prosjekter. Departementet har også etablert et nasjonalt kunnskapssenter for utdanning. Kunnskapssenteret skal blant annet oppsummere resultater fra den nasjonale og internasjonale utdanningsforskningen, herunder forskning om barnehager. Kunnskapen skal gjøres tilgjengelig for myndighetene, barnehageeiere, ansatte i barnehagen og andre brukere. Senteret skal identifisere områder der det er behov for ny kunnskap og stimulere til forskning. Senteret vil også spille en viktig rolle når det gjelder dialog om møteplasser mellom forskere og brukere. Det er en viktig oppgave for Utdanningsdirektoratet å formidle ny og relevant kunnskap til sektoren og allmennheten. Også barnehagelærerutdanningene har et stort ansvar for å formidle forskningsresultater gjennom undervisningen, både

når det gjelder utdanning av nye barnehagelærere og i etter- og videreutdanningen.

Departementet har bidratt til at den skandinaviske barnehageforskningen systematiseres og gjøres tilgjengelig.

Departementet legger til grunn at resultater fra offentlig finansiert barnehageforskning som hovedregel skal gjøres gratis tilgjengelig. Regjeringens politikk for åpen tilgang til forskningsresultater er nærmere omtalt i forskningsmeldingen.

I St.meld. nr. 41 (2008–2009) framkommer det at departementet ønsker å utvikle et nasjonalt system for å følge med på utviklingen av kvaliteten i barnehagesektoren. Formålet med systemet skal være å følge med på kvaliteten i barnehagesektoren og identifisere områder hvor kvaliteten kan forbedres. For lokalt nivå skal systemet bidra med informasjon som kan gi grunnlag for lokalt kvalitetsutviklingsarbeid og grunnlag for lokal styring og kontroll. I tillegg vil departementet etablere et samarbeid med kommunene om hvordan de best kan gi informasjon om arbeidet i barnehagene til innbyggerne i sin kommune.

Gjennom det nye systemet skal det også utvikles en årlig rapport om tilstanden og kvaliteten i sektoren.

Regjeringen vil

- styrke barnehageforskningen ytterligere
- satse mer på forskning om styring av sektoren
- få fram flere intervensjonsstudier på barnehageområdet
- styrke formidlingen av forskningsresultater til barnehagesektoren.

1.4 Et tilgjengelig barnehagetilbud for alle

Innledning

Regjeringen vil legge til rette for at alle barn og unge gis muligheter til å delta og utvikle seg i samfunnet uavhengig av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon. Regjeringen har derfor satset på maksimalpris i foreldrebetalingen, utbygging av barnehageplasser og rett til barnehageplass for å sikre tilgjengeligheten.

Regjeringen er opptatt av å nå alle førskolebarn, blant annet for å sikre at de behersker norsk så godt som mulig ved skolestart. For barn som ikke går i barnehage og som har behov for ekstra støtte til å lære språk, er det større risiko for at dette ikke blir oppdaget. I Meld. St. 6 (2012–2013) En helhetlig integreringspolitikk – mangfold og fellesskap varsles en utredning om hvordan man, innenfor dagens regelverk og budsjettammer, best kan nå førskolebarn i alderen tre til fem år som ikke går i barnehage, for å sikre at de med behov for stimulering i norsk språk kan fanges opp.

1.4.1 Rett til barnehageplass

1.4.1.1 VURDERINGER OG TILTAK

Regjeringens mål er på sikt å innføre to barnehageopptak i året for å redusere ventetiden for familier med barn født 1. september eller senere. To opptak i året vil imidlertid kunne gi en del praktiske konsekvenser for kommunene. Årsaken er at det i dag kun er ett hovedopptak om høsten tilknyttet skolestart. Når seksåringene slutter i barnehagen i august for å begynne på skolen, blir det ledig kapasitet tilsvarende ett årskull.

To opptak vil innebære at kommunene må etablere en ny organisering for barnehageopptak, og at de må øke barnehagekapasiteten. Det vil føre til at det frigjøres kapasitet deler av året.

To opptak årlig vil også øke etterspørselen etter pedagoger. På den andre siden vil to opptak i året føre til at flere foreldre vil kunne gå ut i arbeid tidligere. Foreldre vil sannsynligvis unngå andre dårlige barnepassordninger, ventetid og ustabile forhold. Regjeringen er opptatt av at det skal være en barnehageplass tilgjengelig når foreldre trenger den, og ønsker derfor å innføre to opptak i barnehage på sikt. Av hensyn til at to opptak må ses i sammenheng med muligheten for å ansette de pedagoger som trengs for å sikre kvaliteten på tilbudet, og at barnehageeiere må få god tid til å forberede seg på å bygge ut kapasiteten og planlegge bruk av eventuell ledig kapasitet, vurderer departementet at det er en fordel med en gradvis opptapping til to opptak. Tiltaket vil innføres i forbindelse med framtidige statsbudsjetter. Departementet vil i tillegg komme tilbake til endelig innretning og konkrete regelverksendringer.

Regjeringen vil

- på sikt innføre krav om to barnehageopptak i året.

1.4.2 Mangfold i barnehagetilbudet

1.4.2.1 STATUS OG UTFORDRINGER

Regjeringen er opptatt av å bevare et mangfoldig barnehagetilbud og foreldrenes mulighet til å velge mellom ulike barnehager. I lovforslaget om rett til plass i barnehage ble det understreket at søkernes ønsker og behov skal tillegges vekt ved selve opptaket, og at foreldrenes valg må være styrende så langt som mulig.

1.4.2.2 VURDERINGER OG TILTAK

Tildelingen av barnehageplass gjelder i dag innenfor kommunegrensen, noe som kan innebære lang reiseavstand for noen familier. Innføring av geografiske barnehagekretser, slik vi har for skolen, kan for enkelte gi kortere reiseavstand og vil også sikre at barn som bor i samme nabolag går i samme barneha-

ge. Ordningen vil imidlertid kunne føre til et press på kommunen om å omstrukturere barnehagetilbudet. Forslag om innføring av rett til plass innenfor barnehagekrets ble vurdert i arbeidet med rett til plass i barnehage. Regjeringen vil at tildeling av plass fortsatt skal gjelde innenfor kommunegrensen.

Det er etter departementets syn viktig å ha et variert og mangfoldig barnehagetilbud. I dag har vi både kommunale og ikke-kommunale barnehager og barnehager med ulike pedagogiske retninger. Dette gir foreldre valgmuligheter og kan samtidig virke inspirerende for barnehageeierne.

Departementet mener at barnehager bør ha mulighet for å ha fleksible åpningstider, og at det ikke bør fastsettes en maksimal oppholdstid for barn i barnehage.

Det er viktig at alle barn med rett til plass får innfridd sin rett. Departementet viser likevel til at så lenge ikke-kommunale barnehager har ledig kapasitet, så har de mulighet til å ta opp barn som i utgangspunktet ikke har rett til plass. Denne ordningen er med på å sikre at barnefamilier får større grad av frihet til å velge barnehagetilbud for sine barn. Samtidig vil dette bidra til å gi disse kommunene en enklere oppgave med å skaffe nok barnehageplasser når to opptak innføres fordi det allerede er mange ikke-rettighetsbarn som har plass i barnehagen. Departementet vil peke på at da barnehagetilskuddene ble innlemmet i rammetilskuddet til kommunene, fulgte det med midler til alle barnehageplasser som var i drift ved utgangen av 2010, inkludert plasser for barn som ikke hadde rett til plass. Departementet vil følge med på utviklingen når det gjelder antall barn i barnehage uten rett til plass. Det er viktig å se ikke-kommunale barnehagers mulighet til å ta opp barn uten rett til plass i barnehage i sammenheng med kommunenes mulighet til å planlegge behovet for plasser, inkludert en eventuell vekst i antall barn uten rett til plass utover nivået i 2010.

1.4.3 Fortsatt frivillig barnehagedeltakelse

Obligatorisk barnehage kan være et virkemiddel for å øke andelen barn i barnehage, bidra til å utjevne sosiale forskjeller og i større grad enn i dag sikre at alle barn har et godt grunnlag når de begynner på skolen.

Regjeringen anser at det ikke er aktuelt å innføre obligatorisk barnehage. Det er likevel viktig å påpeke at barnehagen er det første trinn i utdanningen fordi så å si alle barn har erfaring fra barnehage i dag før de begynner på skolen.

1.4.4 Foreldrebetaling

1.4.4.1 STATUS OG UTFORDRINGER

Prisen på en barnehageplass er regjeringens viktigste virkemiddel for høy deltagelse i barnehage og

for å redusere kostnaden til foreldrene for en barnehageplass. Målet i Soria Moria I er en maksimalgrense for foreldrebetalingen på 1 750 kroner (2005-kroner). Det har i de årlige statsbudsjettene blitt bevilget midler til nominell videreføring av maksimalprisen.

Forskriften om foreldrebetaling regulerer maksimalprisen for foreldrebetalingen. Maksimalprisen er i 2013 på 2 330 kroner i måneden for en heltidsplass. Forskriften gir også bestemmelser om at det skal være søskenmoderasjon og inntektsgradering for foreldre med lav betalingsevne.

1.4.4.2 VURDERINGER OG TILTAK

Nominell videreføring av maksimalprisen for en barnehageplass er regjeringens politikk for å sikre at alle som ønsker det skal ha råd til å ha barn i barnehage. Tiltaket har vært et svært viktig bidrag for økt barnehagedeltakelse og for å redusere foreldres andel av barnehagekostnaden.

Regjeringen ønsker at barnehagedeltakelsen er frivillig. Samtidig ønsker regjeringen at flest mulig barn skal ha gått i barnehage før de begynner på skolen. Det er om lag 32 100 barn i alderen ett til fem år som ikke går i barnehage. Departementet registrerer imidlertid at flertallet av dagens foreldre oppgir andre grunner enn pris som årsak til at de ikke søker plass i barnehage for sitt barn.

Regjeringen ønsker fortsatt å satse på den universelle ordningen med maksimalpris i foreldrebetalingen som hovedvirkemiddel for å sikre tilgjengelighet og lave utgifter til en barnehageplass. Et universelt tilbud vil sannsynligvis, i motsetning til en statlig gratisordning for enkeltgrupper, være en mer sikker måte å nå ut til alle på, inkludert grupper som ikke, eller i liten grad, benytter seg av barnehage. Departementet vurderer at vi har tilfredsstillende ordninger som skal gi foreldre med lavest betalingsevne lavere utgifter til barnehageplass. Departementet vurderer at ordningen med søskenmoderasjon, som det stilles krav om i forskriften om foreldrebetaling, fungerer godt. Departementet registrerer på bakgrunn av kunnskapen som finnes om omfanget av moderasjoner knyttet til foreldre med lavest betalingsevne, at det likevel kun er i underkant av 6 pst. av barnehagebarna som i praksis er omfattet av moderasjonsordningene, inkludert gratis tilbud. Det er en noe høyere andel av familier med barn i førskolealder som har vedvarende lavinntekt. Departementet vil derfor veilede kommunene i forståelsen av regelverket knyttet til reduksjon i eller fritak fra foreldrebetaling for barnefamilier med lavest betalingsevne. Departementet ser også behovet for å fortsette med søskenmoderasjon i foreldrebetalingen. Departementet ønsker ikke å fjerne muligheten for å gå utover maksimalprisen. Det er imidlertid viktig at prisendringer tas opp med foreldrene først. Departementet vil følge med på ut-

viklingen av bruk av kostpenger i barnehagene og se dette i sammenheng med at alle barn skal sikres et godt kosthold.

Barnehager med høy kvalitet har stor betydning for barns utvikling, særlig for barn fra familier med lav inntekt. Regjeringen er snart i mål med å innfri maksimalprisen på 1 750 kr i måneden (2005-nivå). Regjeringen ønsker å prioritere midler til kvalitetsheving i barnehagen framfor å satse på gratis barnehagetilbud. Regjeringen vil imidlertid videreføre tilbudet med gratis kjernetid i barnehage som et virkemiddel i områdesatsingen.

Regjeringen vil

- veilede kommunene i regelverket om foreldrebetalingen.

1.4.5 Familiebarnehager

1.4.5.1 VURDERINGER OG TILTAK

Departementet ønsker at det fremdeles skal være rom for gode familiebarnehager. For mange kommuner er familiebarnehager med på å sikre nødvendig fleksibilitet for å kunne oppfylle retten til barnehageplass. Familiebarnehager er også en viktig løsning for foreldre som bor i spredtbygde strøk med lange avstander til de ordinære barnehagene.

Departementet ønsker å styrke kompetansen i familiebarnehagene. På denne bakgrunn mener departementet at det er nødvendig å fjerne dagens adgang til dispensasjon fra utdanningskravet som barnehagelærer eller annen godkjent utdanning, og å gi kommunen ansvar for å sørge for pedagogisk veiledning i familiebarnehager som ikke får ansatt veiledere.

Doble grupper innebærer at familiebarnehagen kan ha ti barn til stede samtidig, og da har enkelte familiebarnehager fjernet seg fra de små barnegruppene som skal være familiebarnehagenes særpreget. Departementet mener at unntaksbestemmelsene i barnehageloven om barnegruppens størrelse i familiebarnehagene og om kommunenes godkjenning av familiebarnehagene, kan redusere kvaliteten i familiebarnehagene. Departementet ønsker derfor å fjerne unntaksbestemmelsene i barnehageloven for familiebarnehager som etableres etter at lovendringen trer i kraft. Dette vil følges opp i kommende lovarbeid.

Regjeringen vil

- fjerne unntaksbestemmelsene for familiebarnehagene i dagens regelverk om å kunne godkjenne familiebarnehager i ubebodde hjem og enkeltstående hjem, og om å drive doble grupper ved godkjenning av nye familiebarnehager.
- fjerne adgangen til dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder for veiledere av fami-

liebarnehagene for både eksisterende familiebarnehager og for godkjenning av nye familiebarnehager.

- legge til rette for at kommunene skal sørge for pedagogisk veiledning for de familiebarnehagene som ikke evner å finne egne pedagogiske veiledere for både eksisterende og nye familiebarnehager.

1.4.6 Åpne barnehager

1.4.6.1 VURDERINGER OG TILTAK

Departementet ser at det er viktig med et alternativ til ordinær barnehage der barn som ikke går i barnehage og deres foreldre kan møtes, og der barna kan delta i et pedagogisk tilbud noen timer per uke. Departementet støtter imidlertid ikke Østberg-utvalgets forslag om at kommunen skal forpliktes til å gi et tilbud om åpne barnehager. Det er indikasjoner på at behov for åpne barnehager varierer mellom og innad i kommuner. Innføring av en slik kommunal plikt vil følgelig ikke være hensiktsmessig. Departementet mangler imidlertid systematisk kunnskap om de åpne barnehagene. Departementet vil derfor i løpet av 2013 sette i gang en undersøkelse om åpne barnehager, om blant annet omfang, åpningstider, type tilbud, kompetanse hos personalet og betydningen for brukerne. Finansieringen av åpne barnehager vil bli vurdert i forbindelse med gjennomgangen av forskriften om likeverdig behandling, som vil bli vurdert på sikt.

Regjeringen vil

- gjennomføre en undersøkelse om åpne barnehager som omfatter omfang, åpningstider, type tilbud, kompetanse hos personalet og betydningen for brukerne.

1.5 Styring av barnehagesektoren

1.5.1 Ansvarsfordelingen i sektoren

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for barnehagesektoren og er det øverste statlige myndighetsnivået. Fra 2012 er en rekke forvaltnings- og utviklingsoppgaver delegert til Utdanningsdirektoratet. Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppgave å forvalte tilskudd og kompetansemidler til barnehagesektoren. Direktoratet har også fått delegert ansvaret for embetsstyringen av fylkesmannen.

Fylkesmannen er statens regionale ledd og har oppgaver som er knyttet til veiledning og forvaltning av barnehageloven. Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen oppfyller sitt ansvar som lokal barnehagemyndighet.

Kommunene har lovpålagte myndighets- og forvaltningsoppgaver etter barnehageloven. Kommu-

nen har som oppgave bl.a. å fatte vedtak om godkjenning av barnehager.

Sametinget forvalter tilskudd til samiske barnehager, til språkopplæring og til informasjons-, utviklings- og veiledningsarbeid i samiske barnehager og barnehager med samiske barn. Sametinget rådgir departementet i spørsmål som angår den samiske barnehagesektoren.

1.5.2 Helhetlig gjennomgang av barnehageloven

1.5.2.1 VURDERINGER OG TILTAK

Kommunen har viktige myndighetsoppgaver i barnehagesektoren. Samtidig er kommunen også eier av barnehager i en sektor der omtrent halvparten av barnehagene er ikke-kommunale. Denne situasjonen må møtes med et hensiktsmessig nasjonalt rammeverk og styringssignaler som legger til rette for at kommunen som lokal barnehagemyndighet har kompetente ansatte med en transparent og uhildet myndighetsutøvelse. Regjeringens politikk for styring og samhandling med kommunene skal baseres på gjensidig tillit. Det er viktig at regelverket er utformet slik at barnehageeiere, ansatte, foreldre og andre kan sette seg inn i hvilke lovbestemte forpliktelser barnehagene har. Departementet har merket seg at Barnehagelovutvalget mener at dagens regelverk ikke er hensiktsmessig utformet sett i sammenheng med de endringer sektoren har gjennomgått de seneste årene.

Gjennomgang av regelverket

Departementet mener at de omfattende endringene barnehagesektoren har gjennomgått, gjør at det er nødvendig å gjennomgå og foreta nødvendige endringer i dagens regelverk. Departementet er enig med Barnehagelovutvalget i at dette fortrinnsvis bør gjøres gjennom en helhetlig gjennomgang av loven. I en slik gjennomgang er det også naturlig å se på sammenhengen mellom de ulike bestemmelsene, herunder det samiske perspektivet. Videre mener departementet at det må tas stilling til om sentrale forskriftsbestemmelser bør overføres til barnehageloven.

Barnets beste

Departementet har merket seg Barnehagelovutvalgets vurdering om at et nytt regelverk skal bygge på hensynet til barnets beste. Departementet vil derfor vurdere å innføre en ny bestemmelse om barnets beste i barnehageloven om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. En eventuell styrking og klargjøring av det nasjonale regelverket om barnets beste harmonerer med Norges folkerettslige forpliktelser.

Regjeringen vil

- i 2013 sette i gang en helhetlig gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å sikre et best mulig styringsverktøy i framtidens barnehage-sektor.
- vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.

1.5.3 Behov for ny tilsynsmyndighet

1.5.3.1 VURDERINGER OG TILTAK

Utfordringene knyttet til kommunens tilsynsrolle dreier seg i korthet om at kommunen har ulike roller og oppgaver i barnehagesektoren som kan skape utfordringer for tilsynets habilitet. For det første er kommunen eier av kommunale barnehager. For det andre har kommunen som barnehagemyndighet viktige forvaltningsoppgaver knyttet til blant annet finansiering og oppfyllelse av rett til plass.

Til tross for at det er iverksatt tiltak for å støtte opp om tilsynet med lokal barnehagemyndighet, er departementet i tvil om dagens forvaltningsmodell i tilstrekkelig grad ivaretar kravet om et selvstendig og effektivt tilsyn.

Det er gode argumenter både for og mot å endre gjeldende forvaltningsstruktur der kommunene fører tilsyn med barnehagene etter barnehageloven. Departementet merker seg imidlertid at kritikken mot kommunenes habilitet har vedvart over tid.

Departementet mener det kan være formålstjenlig å legge tilsynsansvaret for den enkelte barnehage etter barnehageloven til fylkesmannen. Fylkesmannen vil ha en forvaltningsmessig distanse til barnehagene slik at det vil kunne bli lettere å ivareta tilsynets habilitet og legitimitet. Fylkesmannen vil også være bedre rustet enn mindre kommuner til å rekruttere personale med relevant kompetanse. Overføring av tilsynsansvaret til fylkesmannen vil kunne være et tiltak for å fremme likebehandling mellom kommunene i det enkelte fylke og i landet som helhet.

Dersom tilsynsansvaret etter barnehageloven overføres fra kommunen til fylkesmannen, vil kommunen fremdeles ha en viktig rolle i barnehagesektoren. Kommunens veiledningsansvar og forvaltningsoppgaver videreføres.

Regjeringen vil

- ta sikte på at ansvaret for å føre tilsyn med enkelt-barnehager etter barnehageloven overføres fra kommunen til fylkesmannen.

1.5.4 Krav om forsvarlig system for barnehagemyndigheten og barnehageeier

1.5.4.1 VURDERINGER OG TILTAK – BARNEHAGEMYNDIGHETEN

God styring av barnehagesektoren vil kunne bidra til å redusere kvalitetsforskjellene mellom barnehagene i Norge. Departementet er derfor opptatt av at de styringsvirkemidlene som benyttes i barnehagesektoren har effekt. Når barnehageloven stiller et krav til kommunen, for eksempel plikt til å tilby barnehageplasser, ligger det i dette at kommunen skal innrette sin virksomhet slik at det lovpålagte kravet oppfylles. Departementet har i denne sammenheng merket seg at 67 pst. av kommunene har valgt å skriftliggjøre sine rutiner for å oppfylle sine myndighetsoppgaver, uten at det finnes en direkte lovhjemmel som pålegger kommunene dette. Tilsynsinstansen kan imidlertid ikke pålegge en virksomhet å ha slike rutiner uten at dette er lovbestemt i et regelverk tilsynsinstansen forvalter.

Selv om det legges til grunn at også kommuneloven § 23 nr. 3 innebærer et internkontrollkrav, vurderer departementet at det kan være behov for en bestemmelse i barnehageloven som pålegger internkontroll for lokal barnehagemyndighet. Hensynet til forsvarlig drift og et hensiktsmessig tilsyn i barnehagesektoren kan tilsi at det etableres et klart, tilgjengelig og kjent rettsgrunnlag for internkontroll i barnehageloven.

Innføring av et internkontrollkrav i barnehageloven kan ha visse administrative konsekvenser for kommunen, særlig ved implementeringen og særlig for det mindretallet av kommuner som i liten grad allerede har dokumentert sitt styringssystem. Departementet mener imidlertid at et internkontrollkrav vil kunne hjelpe barnehagemyndigheten i å oppfylle sine oppgaver, samtidig som det vil effektivisere tilsynet.

Regjeringen vil

- ta sikte på å lovfeste et krav i barnehageloven om at barnehagemyndigheten skal ha et forsvarlig system.

1.5.4.2 VURDERINGER OG TILTAK – BARNEHAGEEIER

Det tas sikte på å innføre et internkontrollkrav for barnehageeier i barnehageloven. Internkontrollkravet skal sikre at barnehageloven med forskrifter faktisk blir oppfylt i den enkelte barnehage slik at tjenestetilbudet til brukerne blir best mulig. Systemet må kunne sette virksomheten og de ansatte i stand til å avdekke lovbrudd og sørge for tiltak der lovbrudd blir avdekket.

Regjeringen vil

- ta sikte på å lovfeste et krav i barnehageloven om at barnehageeier skal ha et forsvarlig system.

1.5.5 Rammefinansiering av barnehagene**1.5.5.1 VURDERINGER OG TILTAK**

Ressursbruken på barnehager har totalt sett økt fra 2011 til 2012. På denne bakgrunn mener departementet at den totale ressursbruken på barnehagene ser ut til å være relativt god. Departementet ønsker fortsatt å sikre gode rammevilkår for de ikke-kommunale barnehagene. Dette er viktig fordi ikke-kommunale barnehager gir mange barn et godt pedagogisk tilbud og bidrar til å sikre at kommunene kan oppfylle retten til plass i barnehage. Rammefinansieringen av barnehagene fra 2011 har vært en stor overgang for kommunene, men forskriften om likeverdig behandling har imidlertid virket kort tid. Det vil derfor ta noe tid for kommunene å tilpasse seg en så stor finansieringsreform. Departementet vil følge med på kostnadene i barnehagene for å få et grunnlag for fastsetting av nasjonale tilskuddssatser for ikke-kommunale barnehager knyttet til forskriften om likeverdig behandling.

Departementet vil, sammen med Utdanningsdirektoratet, fortløpende vurdere endringer i rundskrevet om likeverdig behandling for å gjøre regelverket tydeligere. Departementet vil følge med på utviklingen knyttet til likeverdig behandling og foreta en vurdering av behovet for endringer i forskrift om likeverdig behandling på sikt.

Departementet vil, gjennom Utdanningsdirektoratet, også følge med på hvordan kommunene forvalter det ansvaret som er gitt dem i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager knyttet til studentbarnehagene.

Regjeringens mål er å sikre økonomisk likebehandling ved å trappe opp tilskuddene over en periode på inntil fem år og å legge til rette for likeverdig lønns- og arbeidsvilkår. Full innføring av likeverdig behandling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager vil bidra til utjevning av personalkostnadene, og dette vil legge til rette for likeverdige lønns- og arbeidsvilkår i kommunale og ikke-kommunale barnehager og sikre likeverdig kvalitet i barnehagene. Bestemmelsen om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling begrenser videre muligheten for de ikke-kommunale barnehagene til å ha vesentlig lavere personalkostnader enn de kommunale barnehagene.

Regjeringen vil

- følge med på utviklingen knyttet til likeverdig behandling og på sikt vurdere behovet for endringer i forskriften.

1.6 Bemanning og barnegruppen**1.6.1 Bemanning****1.6.1.1 VURDERINGER OG TILTAK**

Departementet har merket seg at Barnehagelovutvalgets forslag om innføring av krav til den generelle grunnbemanningen i barnehagene fikk bred støtte i høringsrunden. Departementet registrerer videre at Norge har en relativt god bemanning i forhold til resten av Skandinavia. Departementet mener at det er viktig å opprettholde en god grunnbemanning i barnehagene. Å fastsette krav til generell grunnbemanning vil sette en standard for nivået på bemanningen og er et treffsikkert tiltak som vil kunne bidra til å sikre kvaliteten i barnehagene og ivareta det enkelte barnet på en god måte. Dagens regelverk om at barnehageeier skal vurdere barnehagens totale bemanning, vil kunne føre til store forskjeller mellom barnehagene og dermed motvirke at alle barnehager gir et likeverdig tilbud.

På bakgrunn av målet om å utjevne kvalitetsforskjellene i barnehagene vil regjeringen innen 2020 innføre et krav til grunnbemanningen der forholdstallet mellom voksne og barn fastsettes til 1:3 for barn under tre år (én voksen per tre barn målt i heltidsplass per årsverk) og 1:6 for barn over tre år (én voksen per seks barn målt i heltidsplass per årsverk). Dette vil gjelde for barnehagen i sin helhet. Departementet mener det er viktig at barnehagen tilstreber at bemanningen er tilstrekkelig gjennom hele dagen og ved sykdom. Tidspunktet 2020 er valgt for å gi barnehageeiere tid til blant annet å rekruttere tilstrekkelig personale. Barnehageeier i ikke-kommunale barnehager må sørge for at kravet blir oppfylt og må finne økonomisk rom for dette innenfor det tilskuddet som kommunen tildeler. Innføringen av krav til grunnbemanningen vil bli fulgt opp i kommende lov gjennomgang av barnehageloven og i samarbeid med kommunesektoren.

Regjeringen vil

- innføre et krav om grunnbemanning i barnehagen på én voksen per tre småbarnsplasser (1:3) og én voksen per seks storbarnsplasser (1:6) innen 2020.

1.6.2 Barnegruppen**1.6.2.1 VURDERINGER OG TILTAK**

Departementet har merket seg Barnehagelovutvalgets bekymring for at det kan se ut til at det er for store grupper i barnehagen.

Eventuell fastsetting av krav til gruppestørrelsen vil kunne forhindre en uheldig utvikling av gruppestørrelsen i barnehagen. Videre vil fastsettelse av et slikt krav innebære at barnehageeierne mister sin mulighet til å fastsette gruppestørrelsen skjønnsmes-

sig. Departementet mener at som følge av store variasjoner mellom barnehagene bør gruppestørrelsen fastsettes lokalt.

Departementet vil vurdere om det bør innføres en bestemmelse om at barna har rett til å tilhøre en barnegruppe. Departementet vil komme tilbake til dette i gjennomgangen av barnehageloven.

Departementet ønsker ikke å innføre en tallfestet norm for størrelsen på barnegruppen fordi det vil være vanskelig å finne en tallstørrelse som passer de varierte forholdene i ulike barnehager. Departementet registrerer imidlertid at gruppestørrelsen i nyere barnehager er høyere enn i eldre barnehager, noe som tyder på at gjennomsnittet har økt over tid. Departementet ønsker ikke en utvikling mot større barnegrupper. På denne bakgrunn vil departementet vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om forsvarlighet i gruppestørrelsen. Departementet vil komme tilbake til dette i kommende lovarbeid.

Regjeringen vil

- vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barn har rett til å tilhøre en barnegruppe
- vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barnegruppens størrelse skal være forsvarlig.

1.6.3 Barnehagens størrelse og organisering

1.6.3.1 VURDERING

Departementet mener at en eventuell bestemmelse om barnets rett til å tilhøre en barnegruppe, at barnegruppen skal være forsvarlig og et krav om tallfesting av bemanningen i barnehagen vil veie opp for de strukturelle ulempene som kan forekomme i store barnehager og avdelingsfrie barnehager. Departementet mener på denne bakgrunn at det fortsatt må være barnehageeierne som må vurdere størrelsen på barnehagen og hvordan barnehagene organiseres (avdelingsfrie eller avdelingsbaserte). Dette må bestemmes ut fra blant annet tilgjengelighet, barnetall og tilgjengelig bygge- og tomtareal. Departementet ser derfor ikke behov for å innføre tiltak for å regulere barnehagens størrelse og organisering. Barnehagelovutvalget anbefaler heller ikke detaljerte regler om barnehagens organisering.

1.7 Personalets kompetanse

1.7.1 Vurderinger og tiltak

1.7.1.1 ØKT KOMPETANSE I BARNEHAGENE

Regjeringen har som mål å sikre barn en god barndom og bidra til sosial utjevning gjennom et godt barnehagetilbud. En realisering av dette målet avhenger blant annet av personalets kompetanse.

Regjeringen vil arbeide videre for å skaffe nok pedagoger til barnehagene slik at pedagognormen oppfylles. Spørsmålet om å øke kravet til pedagogisk bemanning kan vurderes på lengre sikt, når barnehagene har fått tilstrekkelig kvalifisert personale til å oppfylle dagens regelverk.

Regjeringen vil også arbeide for at en høyere andel av de andre ansatte i barnehagene har relevant utdanning, herunder ansatte med fagarbeiderutdanning. Departementets beregninger tyder på at det er realistisk å få til en vekst i andelen ansatte med relevant utdanning i årene framover.

Regjeringen ønsker at alle ufaglærte assistenter skal ha mulighet til å få hevet sin kompetanse om barn og barnehage.

Regjeringen vil prioritere å innføre en bemanningsnorm, som vil være et viktig grunnlag for å kunne fortsette arbeidet med å øke andelen ansatte med relevant utdanning.

Departementet slutter seg til Barnehagelovutvalgets vurdering om at det kan være behov for å stramme inn på dispensasjonsordningen fra utdanningskravene for pedagogiske ledere og styrere. Praktiseringen av ordningen slik den er i dag kan bidra til å opprettholde lav kompetanse i barnehagen og lav status for barnehagelærerne. Departementet vil derfor vurdere å fjerne dagens mulighet til å innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet. Muligheten til midlertidig dispensasjon beholdes.

Øke statusen for fagarbeiderutdanningen

Barnehagelovutvalget ba departementet om å vurdere om det er behov for en mer spesialisert fagarbeiderutdanning på videregående nivå rettet mot barn i aldersgruppen null til seks år. Dagens barne- og ungdomsarbeiderutdanning er rettet mot arbeid med barn og unge i alderen null til atten år. Utvalget mente at det var argumenter både for og imot å splitte opp barne- og ungdomsarbeiderfaget. Departementets vurdering er at en mer spesialisert utdanning vil få store rekrutteringsproblemer, og at dette kan svekke barnehagesektorens tilgang på fagarbeidere. Det er departementets vurdering at mangelen på videre utdanningsmuligheter etter fagbrev bremser rekrutteringen av nye lærlinger til barne- og ungdomsarbeiderfaget. Etablering av nye utdanningsmuligheter for fagarbeidere vil kunne bidra til at det blir mer attraktivt å ta fagbrevet.

Ny praktisk utdanning rettet inn mot arbeid i barnehagen

Over 15 000 ansatte i barnehagen har studiekompetanse som høyeste oppnådde utdanning. Departementet ønsker i første rekke å bidra til at disse utdanner seg til barnehagelærere.

Departementet vil bidra til at det etableres en kortere og mer praktisk utdanning for denne gruppen, nærmere bestemt et fagskoletilbud rettet inn mot jobb i barnehage og skole.

Praksiskravet for fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget

Barnehagelovutvalget viser til at fylkeskommunene har ulik håndtering av godkjenning av praksis for å gå opp til fagprøven i barne- og ungdomsarbeiderfaget. I samsvar med utvalgets forslag ga departementet Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utrede saken. Utredningen konkluderte med at praksis i barnehage alene kan være tilstrekkelig for gjennomføring av opplæring og å gå opp i fagprøve i barne- og ungdomsarbeiderfaget.

Ny barnehagelærerutdanning

Som en oppfølging av NOKUTs evaluering av førskolelærerutdanningen innføres den nye barnehagelærerutdanningen studieåret 2013/2014.

Den nye barnehagelærerutdanningen skal være en integrert, profesjonsrettet og forskningsbasert utdanning med høy faglig kvalitet og sikre et forpliktende samspill mellom utdanningsinstitusjon og praksisfelt.

SINTEF har på oppdrag fra departementet satt i gang en nasjonal undersøkelse av studiekvaliteten i lærerutdanningene, herunder dagens førskolelærerutdanning og piloten for ny barnehagelærerutdanning. En rapport fra denne undersøkelsen vil foreligge i desember 2013.

En ny og helhetlig kompetansestrategi for barnehagen

Kompetanseutvikling er avgjørende for å styrke både barnehagen som pedagogisk institusjon og de ansattes yrkesstatus, og departementet vil legge fram en ny og helhetlig kompetansestrategi for perioden 2014–2020 for alle ansatte i barnehagene. Målet med strategien er å få gode barnehager som kan bidra til å sikre alle barn en god start og ivareta barns rett til en god barndom i tråd med barnehagens formål og rammeplanens intensjoner. Strategien skal bidra til å rekruttere ansatte med relevant kompetanse og til å heve kompetansen til alle grupper ansatte som jobber i barnehagen. Et viktig mål er at flere ansatte skal ha et minimum av barnehagefaglig kompetanse.

Et system for kompetanseutvikling

Både Brenna-utvalget og Barnehagelovutvalget konkluderer med at det må satses mer systematisk på kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Departementets vurdering er at det er behov for et system for kompetanseutvikling.

Regjeringen har de siste årene styrket innsatsen for kvalitets- og kompetanseutvikling i barnehagene. Denne innsatsen vil fortsette. Det er store forskjeller i kompetansebehovene mellom de ulike barnehagene og kommunene. Regjeringen vil etablere et system for kompetanseutvikling i barnehagen som skal bidra til bedre muligheter for langsiktig planlegging og økt deltakelse i kompetansehevingstiltak. Systemet, som er et hovedgrep i den nye kompetansestrategien, skal bidra til å heve ansattes kompetanse og til å rekruttere flere med relevant kompetanse til arbeid i barnehagen. I tillegg foreslås enkelte nye tiltak som blant annet skal bidra til å sikre at flere ufaglærte i barnehagen får et minimum av barnehagefaglig kompetanse og stimulere til at flere ufaglærte som arbeider i barnehagen tar fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Disse tiltakene starter opp i 2013.

I tillegg til individuelle tiltak inneholder systemet barnehagebaserte kompetansehevingstiltak som er rettet mot hele personalet. Gjennom barnehagebaserte tiltak som har en forankring i den pedagogiske ledelsen (pedagogisk leder og styrer), legges det til rette for felles læring og faglig utvikling for hele personalgruppen i barnehagen.

Kompetansestrategien skal bidra til å sikre et minimum av barnehagefaglig kompetanse hos ansatte uten relevant utdanning og erfaring.

Regjeringen vil

- arbeide for å oppfylle dagens pedagognorm og øke andelen ansatte med relevant utdanning. Spørsmålet om å øke kravet til pedagogisk bemanning kan vurderes på lengre sikt, når barnehagene har fått tilstrekkelig kvalifisert personale til å oppfylle dagens regelverk
- vurdere å fjerne dagens mulighet til å innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder og styrer
- innlemme fagskoler i oppvekstfag i prøveordningen med fagskoletilbud for ansatte med studiekompetanse.
- bidra til mer enhetlig praksis i fylkene med hensyn til praksiskravet for fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget
- etablere et system for kompetanseutvikling i barnehagesektoren
- videreføre kampanjen for rekruttering til barnehagelærerutdanningen, herunder rekruttering av personer med samiskspråklig bakgrunn.

1.8 Barnehagens innhold

1.8.1 Innledning

Regjeringen vil nedsette en rammeplangruppe som får i oppdrag å komme med forslag til revidert rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Gruppens mandat vil utarbeides i samsvar med drøftinger og vurderinger i denne meldingen.

Regjeringens tiltak for barnehagens innhold må ses i sammenheng med kompetansetiltakene regjeringen fremmer.

1.8.2 Barnehagens arbeid med å omsette nye formåls- og innholdsbestemmelser til praksis

1.8.2.1 VURDERINGER

Implementering av de nye formåls- og innholdsbestemmelsene skjer i den enkelte barnehage. Arbeidet er langsiktig og må skje i samarbeid med alle partene i sektoren. Lærerutdanningsinstitusjonene spiller en viktig rolle i implementeringsarbeidet. Den nye barnehagelærerutdanningen er forankret i barnehagens samfunnsmandat. Danningsbegrepet står sterkt i alle kunnskapsområdene i utdanningen.

Flere av kompetansetiltakene som er satt i gang de siste årene, bidrar til å styrke implementeringen av formålsbestemmelsen og rammeplanen i barnehagene.

Samtidig kan de nye formåls- og innholdsbestemmelsene i enda større grad integreres gjennomgående og helhetlig i rammeplanen for å gi barnehagen nødvendig støtte og veiledning i det pedagogiske arbeidet. En helhetlig gjennomgang av rammeplanen ble utsatt i påvente av Brenna-utvalgets, Barnehagelovutvalgets og Ekspertutvalgets utredninger. Med dette som grunnlag igangsettes arbeidet med å revidere rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver.

1.8.3 Barnehagens arbeid med omsorg, lek og læring

1.8.3.1 VURDERINGER

En nasjonal rammeplan er et sentralt virkemiddel for å sikre et likeverdig pedagogisk tilbud til alle barn. Dagens rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver er godt mottatt i sektoren. Nye undersøkelser viser at rammeplanen følges opp i barnehagene. Departementet mener det er positivt at stadig flere barnehager arbeider noe eller ganske mye med omsorg, lek og læring og med barns sosiale og språklige kompetanse. Barnehagen som kulturarena er imidlertid et område det arbeides lite med. Departementet mener dette er et viktig område i et flerkulturelt samfunn. Temaområdet Danning og kulturelt mangfold i den nye kompetansestrategien vil kunne bidra til økt oppmerksomhet om barnehager som kulturarena.

Departementet ønsker ikke å gi føringer for hvordan barnehagen skal vekte arbeidsmåter, men er opptatt av å sikre at alle barn blir sett og fulgt opp og at innholdet i barnehagen støtter hvert enkelt barns utvikling. Departementet vil derfor gi rammeplangruppen

i oppdrag å vurdere om det er behov for en nærmere omtale av arbeidsmåter og tilrettelegging av det pedagogiske arbeidet.

1.8.4 Et rikt og variert innhold

1.8.4.1 VURDERINGER

Barnehagens innhold skal være variert og bidra til et rikt læringsmiljø for alle barn.

Departementet er tilfreds med utviklingen i barnehagens arbeid med fagområdene og spesielt med at fagområdet Kunst, kultur og kreativitet har økt. Departementet er også tilfreds med at fagområdet Kommunikasjon, språk og tekst fortsatt har stor oppmerksomhet i barnehagen.

Rammeplangruppen vil få i oppdrag å foreslå om og eventuelt hvordan det bør gjøres endringer i antallet fagområder eller beskrivelsen av disse i lys av relevante samfunnsendringer. Barnehagens helsefremmende og forebyggende funksjon og IKT er tema som vil bli vurdert.

Departementets kompetansestrategi skal bidra til å støtte et rikt og variert innhold i barnehagen. Videre fortsetter departementet det langsiktige arbeidet med å videreutvikle et læringsmiljø i barnehagene som skal fremme likestilling mellom gutter og jenter. Det er viktig at barnehageeier følger opp intensjonen som ligger i formål og rammeplan på dette området.

Utdanningsdirektoratet skal følge med på hvordan barnehagens arbeid med fagområdene utvikler seg og vurdere behov for flere tiltak på områder det arbeides lite med.

1.8.5 Barnehagens arbeid med barn i ulike aldersgrupper

1.8.5.1 VURDERINGER

Regjeringen vil arbeide for at alle barn skal møte et rikt omsorgs- og læringsmiljø i barnehagen. Regjeringen foreslår blant annet å innføre krav til grunnbemanning. Det kan også være behov for at rammeplanen er tydeligere på hvordan personalet kan tilrettelegge for de yngste barna, og for en styrking av innholdet i de skoleforberedende aktivitetene ved at sosial kompetanse og kommunikasjon, barns aktive deltakelse og medvirkning i større grad vektlegges.

Rammeplangruppen vil få i oppdrag å vurdere om og eventuelt hvordan rammeplanen kan legge føringer for det pedagogiske tilbudet til de yngste og eldste barnehagebarna, herunder skoleforberedende aktiviteter på barnehagens premisser.

1.8.6 Planlegging, vurdering og dokumentasjon

1.8.6.1 VURDERINGER OG TILTAK

Departementet mener at dokumentasjon og vurdering er viktige og nødvendige verktøy i barnehagens arbeid med å oppfylle sitt pedagogiske mandat,

i arbeidet for tidlig innsats og for å kunne gi like muligheter til alle barn.

Departementet har vurdert om dagens barnehagelov gir et tilfredsstillende hjemmelsgrunnlag for dokumentasjons- og vurderingsarbeid i framtidens barnehage og er kommet til at det er ønskelig med en spesifikk hjemmel i barnehageloven for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering. Dette både av hensyn til at en så viktig del av barnehagens arbeid bør framgå av barnehageloven, og at hensynet til barns personvern er ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Det skal ikke være tvil om hvilke rammer regelverket setter på området. Departementet legger til grunn at en tydeliggjøring av regelverket for dokumentasjon og vurdering i utgangspunktet ikke skal føre til økt arbeidsbyrde for den enkelte barnehage. En ny lovhjemmel vil klargjøre gjeldende rett og ligge innenfor det barnehagene i dag praktiserer i sitt dokumentasjons- og vurderingsarbeid.

Departementet vil at framtidens barnehager skal arbeide systematisk med oppfølging av barna, og at barn som har behov for særlig støtte oppdages og får god og tidlig hjelp. Regjeringen foreslår derfor å innføre en plikt for barnehagene om å tilby språkkartlegging til barn som vurderes å ha særskilt behov for språkinnsats.

1.8.7 Tiltak som gjelder rammeplanen

Regjeringen vil

- nedsette en rammeplangruppe som får i oppdrag å komme med forslag til revidert rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- foreslå en hjemmel i barnehageloven for å tydeliggjøre innhold og rammer for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering.

1.8.8 Styrke barnehagens arbeid med barns språk

1.8.8.1 VURDERINGER OG TILTAK

Den grunnleggende språkutviklingen skjer i barnehagealderen. Barnehagenes arbeid med språk er høyt prioritert fra regjeringens side. Språkarbeidet i barnehagen skal ivareta både majoritetsspråklige og minoritetsspråklige barn og barn med nedsatt funksjonsevne.

Departementet er svært tilfreds med at barnehagene arbeider aktivt med språk og barns språktilegnelse. Utdanningsdirektoratet gir våren 2013 ut en veileder om arbeid med språk i barnehagen.

Regjeringen vil i 2013 styrke kompetanseutviklingen på det flerkulturelle området i hele utdanningssektoren gjennom barnehage- og skolebasert etterutdanning.

Plikt til å tilby språkkartlegging

Departementet foreslår at det skal innføres plikt til å tilby språkkartlegging til de barna som vurderes å kunne ha behov for særskilt språkinnsats. Mange barnehager driver i dag et aktivt og systematisk arbeid for å avdekke språklige utfordringer hos de enkelte barn. Det ligger dermed godt til rette for å innføre en plikt til å tilby kartlegging ved behov. Samtidig viser Ekspertutvalgets vurderinger at det foreløpig ikke i samme grad ligger til rette for at det skal kreves at alle barn tilbys språkkartlegging ved gitte alderstrinn.

En lovbestemmelse vil presisere barnehagens plikt til å følge med på den språklige utviklingen hos alle barn og å gjennomføre kartlegging og systematisk observasjon for barn som vurderes å ha særskilt behov for språkinnsats. Dette vil stille krav til pedagogenes profesjonsutøvelse. Regjeringen vil rette ressursene inn mot å styrke kvaliteten på arbeidet med språkkartlegging. Forslaget innebærer at språkkartleggingen utføres når barnehagen eller foreldrene mener det er grunn til å vurdere barnas språkutvikling nærmere.

Departementet foreslår at det settes i gang et arbeid for å utvikle bedre verktøy og å heve personalets kompetanse. Det vil videre være behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget om observasjon og kartlegging av barns språk i barnehagen og om oppfølging av enkeltbarn.

Regjeringen vil

- innføre en plikt for barnehagene til å tilby språkkartlegging til barn som vurderes å ha særskilt behov for språkinnsats
- initiere pedagogisk utviklingsarbeid og forskning om vurdering av språk og språkmiljø og om rammeplanens fagområde Kommunikasjon, språk og tekst.

1.8.9 Det samiske barnehage tilbudet

1.8.9.1 VURDERINGER OG TILTAK

Norge har gjennom ILO-konvensjonen anerkjent samene som urbefolkning. Norge har derfor en særlig forpliktelse til å ivareta samiske barns og foreldres interesser. Å legge til rette for samiske barnehage tilbud der samisk språk og kultur står svakt er særlig nødvendig.

Også rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver understreker betydningen av å tilrettelegge barnehage tilbud for samiske barn.

Til tross for stor økning i barnehageplasser de senere årene, har ikke antallet samiske barnehager/barnehager med samiske avdelinger økt tilsvarende. Det er grunn til å tro at mange kommuner mangler kompetanse og kunnskap om samiske barns rettigheter. I

tillegg er det en utfordring å etablere tilbud for samiske barn utenfor samiske kjerneområder. Dagens lovgivning gir samiske barn i samiske distrikt rett til barnehagetilbud som bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur. Barnehageeiere og barnehagemyndighet har et klart ansvar for å oppfylle lov og rammeplan slik at samiske barn får det barnehagetilbudet de har krav på. Regjeringen vil sette i gang en helhetlig gjennomgang av barnehageloven med forskrifter. I denne gjennomgangen vil det samiske perspektivet tas med.

Regjeringen vil

- samarbeide med Sametinget om kompetanse- og rekrutteringstiltak rettet mot ansatte i den samiske barnehagesektoren
- bidra til samisk språkutvikling i barnehagen og utvikling av pedagogisk materiell, herunder oversettelser til de samiske språkene
- sammen med Sametinget bidra til at kommuner og barnehageeiere har god kunnskap om barnehagetilbud for samiske barn.

1.9 Barnehagens samarbeid med foreldre

1.9.1 Vurderinger og tiltak

Det er viktig med en god start for barna når de begynner i barnehagen. Departementet vil i samarbeid med direktoratet vurdere om og eventuelt på hvilken måte barnehagene kan støttes i å legge til rette for gode tilvenningsrutiner for barn og foreldre.

Departementet er svært tilfreds med at nesten alle barnehager nå tilbyr to foreldresamtaler i året. Departementet støtter Barnehageutvalgets tilråding om ikke å lovfeste plikt til å tilby to foreldresamtaler i året.

Departementet mener det er viktig å involvere barnehageforeldre som gruppe, ikke bare i den enkelte barnehage, men også i utviklingen av den nasjonale og lokale barnehagepolitikken. Foreldreutvalget for barnehager (FUB) har en viktig rolle på nasjonalt nivå. Mange kommuner har valgt å opprette lokale foreldreutvalg. Departementet ser positivt på at kommunene selv finner egnede løsninger for å involvere foreldre i den lokale barnehagepolitikken, og støtter Barnehagelovutvalgets vurdering om at det ikke bør innføres en lovfesting av kommunale foreldreutvalg.

Når det gjelder utviklingen av et system for å følge med på kvaliteten i barnehagen og en nettportal der det kan gis informasjon, også til foreldre, så må begge deler være utformet i samsvar med gjeldende barnehagelov med rammeplan, og system og portal må etableres innenfor de rettslige rammene for personvernloven. Videre ønsker departementet at det etableres et samarbeid med kommunene om hvordan

de best kan gi informasjon om kvalitetsarbeidet i barnehagene til innbyggerne i sin kommune.

Regjeringen vil

- vurdere om og eventuelt på hvilken måte barnehagene kan støttes i å legge til rette for gode tilvenningsrutiner for barn og foreldre
- ta sikte på å etablere et samarbeid med kommunene om hvordan informasjon om kvalitetsarbeidet i barnehagene best kan gis.

1.10 Enkeltbarnet i fellesskapet – samarbeid til barnets beste

1.10.1 Barnehagemiljøet – et godt fysisk og psykososialt miljø

1.10.1.1 VURDERINGER OG TILTAK

Undersøkelser om det fysiske og psykososiale miljøet bekrefter at dette er sentrale faktorer for barnehagen og barnas trivsel. Barnehageeier må til enhver tid sørge for at kravene som settes til det fysiske og psykososiale miljøet i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler er oppfylt. I barnehageloven er det bestemmelser som krever en vurdering av egnetheten på godkjenningstidspunktet for barnehagen, men det er ingen klare bestemmelser i barnehageloven som retter seg direkte mot det enkelte barns behov for et godt fysisk og psykososialt miljø i barnehagehverdagen, det vil si etter godkjenningstidspunktet. Departementet mener at reguleringen av dette bør utredes nærmere.

Regjeringens mål er nulltoleranse når det gjelder mobbing.

En tydeligere regulering av psykososialt miljø i barnehageloven vil kunne styrke barnehagenes ansvar for å arbeide forebyggende med å fremme et trygt og inkluderende fellesskap, og ikke minst styrke ansvaret for å oppdage og stoppe mobbing i barnehagen. Barnehagelovutvalget begrunnet sitt forslag om å innføre en rett til godt fysisk og psykososialt miljø med at det er hevet over enhver tvil at miljøet i barnehagen er viktig for barna, både i dag og på lengre sikt.

Etter gjeldende rett er både det fysiske og dels det psykososiale miljøet regulert i regelverk som ligger under Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Kunnskapsdepartementet mener at både styrker og svakheter ved dagens lovverk for barnas skole- og barnehagemiljø må vurderes nærmere før det eventuelt innføres nye krav i barnehageloven. Målet med å eventuelt endre reglene på dette området vil være å sikre alle barnehagebarn et barnehagemiljø som henholdsvis fremmer fysisk og psykososial helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og forebygger sykdom og skade. Departementet ønsker en god regulering av dette, og ønsker

derfor å utrede mulighetene for ny regulering av det fysiske og psykososiale miljøet i barnehagen.

Regjeringen vil

- utrede reguleringen av det fysiske og psykososiale miljøet i barnehagen.

1.10.2 Spesialpedagogisk hjelp og PP-tjenesten

1.10.2.1 VURDERINGER OG TILTAK

Barnehagelovutvalget understreket i sin omtale av flytting av reglene om spesialpedagogisk hjelp fra opplæringsloven til barnehageloven at det er viktig at rettigheten ikke svekkes. Departementet er enig i denne vurderingen. Departementet er videre enig i at retten til spesialpedagogisk hjelp bør tydeliggjøres siden mange ulike tiltak kan falle inn under dagens § 5-7 i opplæringsloven. Det kan også være behov for å vurdere ulike tiltak i relasjon til det tidligere øremerkede tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne. Departementet er derfor enig i at formålet og rekkevidden av spesialpedagogisk hjelp bør presiseres ved overføring av bestemmelsen.

Departementet er enig i Barnehagelovutvalgets tilrådning om at PP-tjenesten bør få et mandat overfor barnehagene, tilsvarende som for skolene. I dag framgår det av loven at PP-tjenesten kun skal gjennomføre den sakkyndige vurderingen for å avklare om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp. I lys av at Stortinget har sluttet seg til at opplæringsloven § 5-7 om spesialpedagogisk hjelp skal overføres til barnehageloven, bør PP-tjenestens rådgivnings- og veiledningsansvar også omfatte en rettslig definert plikt til å veilede barnehagene. Både PP-tjenesten og barnehagepersonalet ønsker at PP-tjenesten skal få et større ansvar for å samarbeide systemrettet med barnehager.

Regjeringen vil

- overføre bestemmelsen om rett til spesialpedagogisk hjelp i opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven uten at rettigheten svekkes
- lovfeste at PP-tjenesten har et ansvar for å veilede barnehagene.

1.10.3 Tilbudet til barn med særskilte behov

1.10.3.1 VURDERINGER

Enkelte barn trenger særskilt tilrettelegging i barnehagen. En slik tilrettelegging vil ofte medføre ekstrakostnader for barnehageeier. Departementet legger vekt på kommunens overordnede ansvar for tjenestetilbudet til sine innbyggere, uavhengig av funksjonsnivå. Departementet mener det er viktig å følge med på om alle barn med særskilte behov får et godt barnehagetilbud også etter at rammefinansieringen trådte i kraft. Statistikken om barn med særskilte be-

hov er ikke tilpasset endringene etter innlemmingen av det øremerkede tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne. Departementet vil derfor vurdere muligheten for å utvikle statistikken på dette området, slik at det blir mulig å følge med på om barn med særskilte behov får et godt tilrettelagt barnehagetilbud.

1.10.4 Tverretattlig samarbeid til barnets beste

1.10.4.1 VURDERING OG TILTAK

Samarbeidet mellom barnehage og barnevern er et svært viktig område. Både undersøkelser og tall fra SSB viser at det har funnet sted en positiv utvikling og at barnehagene i større grad enn tidligere melder fra til barnevernet ved bekymring. I den sammenheng vil departementet vise til at det også kan være andre former for samarbeid mellom barnehagene og barnevernet enn de formaliserte bekymringsmeldingene. Andelen barnehager som har etablert rutiner for kontakt med barnevernet har økt de senere årene. Departementet mener at det er viktig at de ulike sektorene samarbeider best mulig for å sikre at de rette tiltakene igangsettes når dette er nødvendig.

Det er bestemmelsene om opplysningsplikt som skal sikre en god informasjonsflyt mellom barnehagen og barnevern. Undersøkelser viser at 94 pst. av barnehagene har rutiner for personalet i saker som gjelder omsorgssvikt. I praksis synes noe av problemet å være usikkerhet knyttet til både vurderingen av hvorvidt det skal tas kontakt med barnevernet og forskjellen mellom taushetsplikt og opplysningsplikt. Departementet viser til Barnehagelovutvalgets vurdering av viktigheten av samarbeidsrutiner og slutter seg til dette. Departementet vurderer likevel at best mulig samarbeid mellom barnehagen og barnevernet bør sikres på andre måter enn gjennom ytterligere lovgivning om samarbeid. Videre vil departementet påpeke betydningen av at kommunen som ansvarlig for barnevernet bidrar til å sikre et best mulig samarbeid og rutiner for dette.

Departementet vil sammen med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet se nærmere på virkemidler som kan bidra til å styrke samarbeidet mellom barnevernstjenesten og barnehagen.

Brenna-utvalget mente at det bør sikres en tettere kontakt mellom instansene som yter tjenester til førskolebarn, og at samarbeid med PP-tjenesten, det psykiske helsevernet for barn og unge, kommunehelsetjenesten og barnevernstjenesten kan bidra til kunnskapsheving for både de ansatte i barnehagen og de andre tjenestene. Departementet er enig i denne vurderingen og vil arbeide videre for å sikre et best mulig samarbeid med alle aktuelle instanser.

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet skal legge fram et strategidokument om vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom. Dokumen-

tet skal synliggjøre regjeringens politikk og gi perspektiver og peke på tiltak for å forebygge, beskytte og hjelpe barn som utsettes for vold og seksuelle overgrep i og utenfor hjemmet. Det er viktig at barnehagene har et godt samarbeid med helsestasjon og barnevern i dette arbeidet.

Overføring av informasjon om enkeltbarn fra barnehage til skole stiller etiske krav. Dersom det skal innføres en plikt om at opplysninger overføres, må det innføres en klar lovhjemmel for dette. Departementet viser til at dette vil bli vurdert i arbeidet med å tydeliggjøre reglene om dokumentasjon og vurdering i barnehageloven.

På bakgrunn av forslagene i Meld. St. nr. 18 (2010–2011) og forslagene fra barnehagelovutvalget om individuell plan, vil departementet i den kommende gjennomgangen av barnehageloven vurdere slike bestemmelser.

Regjeringen vil

- bidra til å sikre, utvikle og styrke et best mulig samarbeid med instanser som er av betydning for barnehagen
- samle og systematisere kunnskap om forebyggende innsatser for å oppdage og hjelpe utsatte barn i alderen null til seks år, med vekt på å styrke tilknytning og samspill mellom barn og foreldre
- vurdere å innføre bestemmelser om samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan.

2. Komiteens merknader

2.1 Framtidens barnehage

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Gunn Karin Gjøl, Kåre Simensen, Arild Stokkan-Grande og Lene Vågslid, fra Fremskrittspartiet, Solveig Horne, Øyvind Korsberg og Ib Thomsen, fra Høyre, Linda C. Hofstad Helleland og Olemic Thommesen, fra Sosialistisk Venstreparti, Rannveig Kvifte Andresen, fra Senterpartiet, Olov Grøtting, og fra Kristelig Folkeparti, Øyvind Håbrekke, viser til meldingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, slutter seg til regjeringens mål om å sikre høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager for å bidra til at alle barn får en god start i livet. Prisen skal være så lav at alle som ønsker det, skal ha råd til å ha barn i barnehage. Hensynet til barnets beste skal tillegges vekt. Tidlig innsats og tilpas-

ning av tilbudet til hvert enkelt barns behov skal stå sentralt i barnehagen.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at gjennom meldingen gir regjeringen en tydelig retning for framtidens barnehagepolitikk, både når det gjelder kvalitet og innhold, ansattes kompetanse og styringen av sektoren.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at Norge har, med bakgrunn i urfolks rettigheter, en særlig forpliktelse til å ivareta samiske barns og foreldres interesser. Barnehagen er en av samfunnets viktigste arenaer for å vedlikeholde og utvikle samisk språk, kultur og identitet. Mangfoldsperspektivet, det å inkludere og verdsette kulturelle variasjoner, står sentralt for å videreutvikle barnehagens rolle som arena for forebygging, inkludering og sosial utjevning.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener det er viktig å sikre at barnehagene har god bemanning, og er glad for at regjeringen vil innføre et krav om grunnbemanning i barnehagen på én voksen per tre småbarnsplasser (1:3) og én voksen per seks storbarnsplasser (1:6) innen 2020.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser videre til at regjeringen varsler en revidering av rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver, og støtter dette.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at regjeringen tar sikte på å overføre tilsynsansvaret etter barnehageloven fra kommunene til fylkesmannen, da dette kan bidra til å rendyrke og tydeliggjøre kommunenes ansvar som lokal barnehagemyndighet. Dette flertallet støtter dette. Dette flertallet viser til at regjeringen varsler at det skal foretas en helhetlig gjennomgang av barnehageloven. Dette flertallet støtter dette.

2.2 Kunnskap om barnehagen jf. meldingens kapittel 3

Komiteen viser til at det i 2013 er 10 år siden barnehageforliket ble vedtatt i Stortinget. Et tverrpolitisk løft for barnehagesektoren med fokus på finansiering og utbygging av sektoren. Barnehageforliket var et løfte til foreldrene om full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris. Komiteen registrerer nå at

90 pst. av alle barn går i barnehage, og både kommunene og de private barnehageeierne har bidratt i den store dugnaden for å bygge nye og utvide eksisterende barnehager.

Selv om en har vært opptatt av å stimulere til kvalitetsutvikling av barnehagens innhold samtidig med den historiske satsingen på utbygging av barnehageplasser, mener komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre at den raske barnehageutbyggingen har skjedd uten tilstrekkelig fokus på kvalitetsheving. Disse medlemmer viser til at dagens barnehetilbud holder god kvalitet, og brukerundersøkelser viser at foreldre generelt er svært fornøyd med tilbudet, men likevel registrerer disse medlemmer at både Sverige og Danmark rangerer foran oss i forhold som kan si noe om kvaliteten på barnehagene.

Komiteen mener den gode barnehagen skal fylle mange roller. Den skal være en fleksibel velferdsordning og den skal være en god barndoms arena for barna. Komiteen mener derfor at en viktig oppgave fremover er å styrke kvaliteten i barnehagene. Komiteen vil i den anledning vise til St.meld. nr. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagene som et viktig grunnlag for fremtidens barnehage. Både St.meld. nr. 41 (2008–2009) og Barnehagelovutvalgets utredning slår fast at det er nødvendig med mer forskning og mer kunnskap om kvaliteten i barnehagene, og om hvordan barnehagen påvirker barna. Kvaliteten på det som foregår til daglig i barnehagen er avgjørende for hvordan barnehagen påvirker barnas trivsel og utvikling.

Komiteen er glad for at en nå vil styrke barnehageforskningen ytterligere og at en satser mer på forskning om styringen av sektoren.

Komiteen viser til at St.meld. nr. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagen slo fast at kunnskapsgrunnlaget på barnehagefeltet ikke var godt nok, og at det derfor var nødvendig å satse på mer og bedre forskning og statistikk og å utvikle et nasjonalt system for å følge med på utviklingen av kvaliteten i barnehagesektoren.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at regjeringen har prioritert å øke forskningsinnsatsen på barnehageområdet, og at det nå finnes mer kunnskap om barnehagen enn noen gang tidligere.

Komiteen mener at den nye kunnskapen er et viktig bidrag for å styrke og videreutvikle barnehetilbudet.

Komiteen viser samtidig til at det foreløpig finnes lite empirisk, systematisk norsk forskning om

hvordan kvaliteten i barnehagen påvirker barna, og mener det er viktig at de longitudinelle studier på dette området videreføres slik at vi får kunnskap om de langsiktige effektene av barnehage.

Komiteen viser til at regjeringen på bakgrunn av kunnskap om hva som er viktig for kvaliteten i barnehagen, kombinert med kunnskap om hvordan sektoren i Norge ligger an, foreslår tiltak for å heve personalets kompetanse, bevare den høye grunnbemanningen og unngå for store barnegrupper.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil spesielt rette søkelyset på at det finnes for lite kunnskap om styringen av sektoren, da spesielt effekten av de statlige virkemidlene. Slik disse medlemmer ser det, finnes det også for lite kunnskap om hvordan kommunene arbeider for å sikre likeverdige tilbud og om effekten av dette arbeidet, og en må tilstrebe seg å fremskaffe forskningsbasert kunnskap om dette feltet. Disse medlemmer vil også bemerke at det er viktig å formidle forskningsresultater ut til barnehagesektoren, og at det er nødvendig med økt samarbeid mellom universiteter og høyskoler slik at det kan bygges opp kompetansesentre innenfor barnehageforskning.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti merker seg at den fremlagte barnehagemeldingen er lite konkret i sin innretning. Det har siden stortingsmeldingen om kvalitet i barnehagen vært fremmet få initiativer fra regjeringen for å heve kvaliteten i barnehagen, og forventningene til den foreliggende meldingen har vært store i hele barnehagesektoren. Disse medlemmer stiller seg i utgangspunktet positive til mange av forslagene i meldingen, men har merket seg at forslag om ytterligere utredning og vurdering, og uforpliktende formuleringer som «regjeringen tar sikte på» går i igjen i mange av forslagene. Disse medlemmer mener det er behov for konkrete tiltak for å heve kvaliteten i sektoren, og opplever at meldingen i liten grad har forpliktende og konkrete forslag til tiltak.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er svært fornøyd med at regjeringen med stortingsmeldingen om «Framtidens barnehage» har fulgt opp mange av forslagene som blant annet er fremmet i NOU-en «Til barns beste». Flertallet er glad for at regjeringen vil videreføre den store innsatsen som er igangsatt for å sikre god kvalitet på barnehetilbudet. Flertallet støtter også de økte ambisjonene som framkommer i meldingen og vil understreke støtte til at disse følges

opp så raskt som mulig. Flertallet har merket seg at det også fra opposisjonspartiene uttrykkes støtte til flere av tiltakene, uten at dette i samme grad gjen-speiles i partienes programmer eller alternative budsjetter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener noe av det viktigste samfunnet kan gjøre for barnefamiliene, er å sikre dem et reelt valg mellom å gi barna omsorg hjemme, gjennom en god kontantstøtteordning, eller plass i en trygg og god barnehage, der det er høy kvalitet på tilbudet. Familiene bør ha et reelt valg, da må det finnes gode alternativer å velge mellom.

Komiteen vil understreke verdien av den norske barnehagetradisjonen, der barndommens egenverdi og barns frie lek blir ivaretatt. Komiteen mener barna skal møtes med tillit og respekt, slik at de kan utvikle seg i trygge omgivelser. Komiteen vil understreke at barnehagehverdagen handler om trygghet og omsorg, lek og læring. Barnehagen skal være et trygt og godt sted for små barn å være, et sted der barnet får utvikle seg gjennom lek, samspill og kreativ utfoldelse.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at dette innebærer at barnehagen verken først og fremst er en del utdanningsløpet eller et tiltak for å forebygge problemer senere i livet. Disse medlemmer mener tid og ressurser først og fremst skal brukes på barnehagens kjerneoppgaver, omsorg, lek og utvikling.

Komiteen viser til at regjeringen har meldt til Stortinget at den vil utvikle et nasjonalt system for å følge med på utviklingen av kvaliteten i barnehagesektoren, utarbeide en årlig nasjonal rapport om tilstanden i barnehagesektoren og opprette en nettportal om og for barnehager.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre har merket seg at regjeringen kunngjorde dette for fire år siden, i mai 2009, i St.meld. nr. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagen. Disse medlemmer har videre merket seg at regjeringen i statsbudsjettet for 2012 varslet at Kunnskapsdepartementet hadde startet arbeidet med å utvikle et kvalitetsvurderingssystem i barnehagesektoren, men at ansvaret for systemet fra januar 2012 ville bli overført til Utdanningsdirektoratet. Disse medlemmer har videre merket seg at regjeringen i den foreliggende meldingen skriver at Utdanningsdirektoratet først i tildelingsbrevet for 2013

har fått i oppdrag å etablere et slikt system, og er skuffet over den langsomme fremdriften. Disse medlemmer mener en kvalitetsportal for barnehagene kan være nyttig for langt flere enn nasjonale myndigheter, og mener at mer av den informasjonen barnehageeier og det offentlige har om barnehagen bør være åpen for alle. Disse medlemmer mener at informasjon om tilsynsrapporter, brukerundersøkelser, pedagogtethet, sykefravær mv. med fordel kan offentliggjøres slik at foreldrene og andre interesserte får fullt innsyn i kvaliteten i barnehagen. Disse medlemmer mener en nettbasert kvalitetsportal for barnehagene hvor foreldre har fullt innsyn i viktig informasjon om den enkelte barnehage, vil bidra til bedre kvalitet i barnehagene. For foreldrene vil dette være et grunnlag for valg av barnehage. Portalen vil være en kunnskapsbase hvor man enkelt kan sammenligne ulike barnehager med felles kvalitetskriterier. Dette skal ikke påføre barnehageledelsen ekstra byråkrati, men heller tvert imot bidra til at allerede innhentet informasjon også gjøres tilgjengelig for den som vil ha mest nytte av det, i dette tilfelle foreldrene.

Disse medlemmer er skeptiske til å lovfeste for mange detaljerte krav til barnehagesektoren, da dette kan undergrave mangfoldet i barnehagetilbudet, og den friheten kommunene og barnehageeierne skal ha i utviklingen av et bedre tilbud.

Komiteen viser til at det er viktig å sikre alle barn et kvalitativt godt barnehagetilbud over hele landet. Komiteen legger til grunn at likebehandling av barn og barnehager forutsetter noen felles standarder som sikrer et likeverdig og godt barnehagetilbud.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at barnehagesektorens normer, som for eksempel pedagognormen og arealnormen, i dag stort sett praktiseres som minstestandarder for barnehagene.

Komiteen viser til at det er en rekke andre forhold ved den enkelte barnehages rammebetingelser som påvirker barnehagetilbudet. De ansattes fagkompetanse og erfaring, arealstørrelse, voksentetthet, sikkerhetstiltak, inneklima, avdelingsstørrelse, universell utforming, egenbetaling og åpningstider er eksempler på forhold som påvirker strukturkvaliteten i barnehagen, forhold som myndigheter og barnehageeier allerede har informasjon om, og som med fordel kan samles i en kvalitetsportal. Dette i motsetning til informasjon om pedagogisk kvalitet og prosesskvalitet, som i sin natur er subjektiv og vanskelig å måle. Strukturkvalitet i barnehagene er imidlertid en-

klere å måle og presentere objektivt, da den i stor grad kan tallfestes og etterprøves.

Komiteen mener mye taler for å utarbeide en felles standard med nasjonale indikatorer for strukturkvalitet. Nasjonale retningslinjer for kvalitetsindikatorer vil gjøre informasjon om strukturkvalitet verdifull både for foreldrene, for forbedringsarbeidet i den enkelte barnehage og kommune, og for forskning og utvikling av barnehagesektoren. Komiteen mener standardisert informasjon om faktorer som voksentetthet, pedagogisk bemanning, dispensasjoner fra utdanningskravet, sykefravær, fysiske forhold som areal, inneklima og universell utforming, samt informasjon om egenbetaling, mat- og turpenger og åpningstider er informasjon som med fordel kan gis en strukturert presentasjon.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil påpeke at også brukerundersøkelser blant både foreldre og ansatte, og kartlegging av de ansattes kompetanse, er informasjon som, når den bearbeides og presenteres på egnede måter, er nyttig både for barnehagen, foreldrene, kommunen og nasjonale barnehagemyndigheter. De fleste indikatorene bør være felles på nasjonalt nivå, men hver kommune kan også ha nytte av å kunne legge inn egne indikatorer og informasjon de vil gjøre tilgjengelig for foreldre og andre. Dette kan også bidra til å utvikle systemet.

Disse medlemmer viser til at en portal med sammenlignbar kvalitetsinformasjon vil gi foreldre nyttig informasjon som gir bedre mulighet til å foreta et kunnskapsbasert valg av barnehage. Barnehagen kan bruke informasjonen til oppfølging og utvikling, mens både foreldre, den enkelte kommune og barnehageeier vil ha nytte av anonymisert informasjon om arbeidsmiljø, trivsel og kompetanse. En kvalitetsportal vil også gi myndigheter og forskere objektiv og anonymisert informasjon og statistikk i arbeidet for å utvikle barnehagesektoren.

Komiteen vil fremheve at mange kommuner og barnehager allerede har begynt å utvikle kvalitetsportaler i dag, det er derfor vesentlig at de nasjonale verktøyene kan harmoniseres med lokale undersøkelser for å dra nytte av de erfaringene sektoren allerede har på området, og for å unngå unødvendig administrativt arbeid. Det bør legges vekt på at innrapportering kan skje enkelt og ubyråkratisk, og ved å ta utgangspunkt i mest mulig informasjon som allerede er tilgjengelig.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at regjeringen har tatt initiativ til å utvikle en kvalitetsportal for bar-

nehagene, som blant annet innebærer at det utarbeides felles nasjonale indikatorer for målbar kvalitet i barnehagene, og at det legges til rette for at mest mulig tilgjengelig informasjon om barnehagen på egnet måte gjøres åpent tilgjengelig gjennom nettbaserte løsninger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen ta initiativ til at det utarbeides felles nasjonale indikatorer for målbar kvalitet i barnehagene, og at det legges til rette for at mest mulig tilgjengelig informasjon om barnehagen på egnet måte gjøres åpent tilgjengelig i en nettbasert kvalitetsportal.»

Komiteen vil også vise til at barnehagene nå er det tredje største velferdsområdet kommunen har ansvar for. På bakgrunn av barnehagesektorens økende betydning i kommunens ansvarsområde og tjenesteproduksjon, mener komiteen at det vil være positivt om kommuner velger å utarbeide en lokal kvalitetsmelding for barnehagene, som behandles i kommunestyret. En slik kvalitetsmelding kan bidra til at kommunen holder fokus på eierskap og kvalitetsarbeid i barnehagene. Kvalitetsmeldingen bør gi informasjon som pedagogisk bemanning i alle barnehager i kommunen, hvilken barnehagefaglig kompetanse kommuneadministrasjonen som ansvarlig myndighet besitter, status for tilsynet med barnehagene, sykefravær, kompetansesammensetning, plan for etter- og videreutdanning og hvordan barnehagene konkret jobber for å sikre barns medvirkning.

2.3 Et tilgjengelig barnehagetilbud til alle jf. meldingens kapittel 4

Komiteen vil vise til betydningen av at kommunene må sørge for friplasser eller gradert foreldrebetaling for familier med lave inntekter, slik at også de har råd til å velge barnehage for sine barn.

Komiteen vil i denne sammenheng også påpeke betydningen av søskenmoderasjon.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, viser til at satsingen på makspris i foreldrebetalingen har lagt til rette for at alle barn uavhengig av foreldres økonomiske og sosiale situasjon har mulighet til å benytte seg av barnehagetilbudet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener det er viktig å ha et variert og mangfoldig barnehagetilbud som gir foreldre valgmulig-

heter og som samtidig kan virke inspirerende for barnehageeierne.

2.3.1 Rett til barnehageplass jf. meldingens kapittel 4.1

Komiteen viser til at retten til barnehageplass i dag kun gjelder for barn som fyller ett år innen utgangen av august, og der foreldrene har søkt om plass innen fristens utløp.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at regjeringen foreslår en gradvis opptrapping til to barnehageopptak i året for å redusere ventetiden for familier med barn født 1. september eller senere, og støtter dette.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener dagens lovfestede rettighet er urettferdig for de foreldre som blir stående uten et barnehage tilbud inntil barnet er nesten to år.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener det må være et langsiktig mål å sikre alle barn rett til barnehageplass, uavhengig av når på året barnet er født, og at foreldrene bør ha adgang til en barnehageplass når de trenger det. Flertallet er klar over at flere opptak vil øke etterspørselen etter pedagoger, men det vil også medføre at flere foreldre vil kunne arbeide tidligere. Flertallet er derfor tilfreds med at regjeringen foreslår en gradvis opptrapping til to opptak i året, og at dette imøtekommer foreldrenes behov for en barnehageplass, uten at dette går på bekostning av kvaliteten på tilbudet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener det er viktig å sikre alle barn reell rett til barnehageplass, uavhengig av når på året barnet er født, og er enig med regjeringen i at foreldrene bør ha tilgang til en barnehageplass når de trenger det. Disse medlemmer er klar over at flere opptak vil øke etterspørselen etter pedagoger, men det vil også medføre at flere foreldre vil kunne gå ut i arbeid tidligere.

Disse medlemmer mener regjeringens løfte om en opptrapping til to barnehageopptak er en altfor passiv tilnærming, og regjeringen kommer heller ikke med noen tidsaspekt for innføringen eller lovnader til budsjettet for 2014. Disse medlemmer mener derfor at intensjonen om full barnehagedekning ikke er nådd før regjeringen har sikret alle ettåringer rett til barnehageplass uavhengig av når på året de er født.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, mener flere opptak per år over tid er riktig vei å gå for å styrke fleksibiliteten og valgfriheten for barnefamilieene. Flertallet vil understreke at en viktig forutsetning ved krav om innføring av flere opptak er at kommunene får tilført tilstrekkelig midler, slik at samtlige kommuner settes i stand til å realisere dette kravet.

2.3.2 Mangfold i barnehage tilbudet jf. meldingens kapittel 4.2

Komiteen mener en av årsakene til at en har lyktes med barnehageutbyggingen i Norge er det mangfoldet en har av barnehager. En har hele tiden vært opptatt av å bevare et mangfoldig barnehage tilbud og foreldrenes mulighet til å velge mellom ulike barnehager. I den forbindelse har målet om likebehandling av private og kommunale barnehager vært viktig.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti vil likevel uttrykke bekymring over at en ennå ikke har fått på plass full likebehandling, slik intensjonen i barnehageforliket var. Disse medlemmer vil også uttrykke sterk bekymring for de negative konsekvensene overgangen fra statlig til kommunal finansiering synes å få for mangfoldet i norsk barnehagesektor.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener det er viktig å ha fokus på klare tendenser til ensretting av barnehage tilbudet med hensyn til forhold som driftsmessig organisering/eierform, pedagogisk innhold, typer barnehager, åpningstider, deltidstilbud, barnehagens størrelse og utbredelse i kommunene. Disse medlemmer mener det spennende mangfoldet som over år har formet norsk barnehagesektor, og som brukerne er mest tilfreds med, må ivaretas og videreføres. I dag har både kommunale og private barnehager ulike pedagogiske retninger som gir foreldre valgmulighet og samtidig kan virke inspirerende for barnehageeierne.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, registrerer at regjeringen nå er positiv til at barnehager kan ha mulighet til å ha fleksible åpningstider og at det ikke bør fastsettes en maksimal oppholdstid for barn i barnehager.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre legger valgfrihet for familieene og barnas rettigheter til grunn for en fleksi-

bel og rettferdig familiepolitikk, og mener dette bør gjenspeile seg på de offentlige tilbudene som tilbys landets familier. Med en fundamental tanke om at folk har rett til valgfrihet i hverdagen må man etter disse medlemmers syn vise mennesker tillit til at de selv er i stand til å foreta valg til beste for seg selv og sine familier.

Mange arbeidstakere over hele landet har arbeidstider som faller utenfor barnehagenes åpnings-tider – det være seg kveldsarbeid eller nattarbeid – og deres barn vil i all hovedsak falle utenfor kommunenes barnehagetilbud. Dette mener disse medlemmer bør problematiseres, all den tid en slik innretning av barnehagenes åpningstid stimulerer til redusert yrkesaktivitet og gir liten fleksibilitet for barnefamiliene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, er kjent med at det flere steder, som en konsekvens av innbyggernes ulike arbeidstid, har vært gjennomført forsøk med kvelds- og døgnapne barnehager.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at disse har blitt gitt som en ekstraservice til de foreldrene som har hatt behov for et slikt tilbud, og har ikke vært noe fast «oppbevaringssted for barn», slik kritikerne har fryktet. Disse medlemmer viser videre til at forskning bl.a. har vist at en positiv konsekvens av utvidede åpningstider er bedre tid til voksenkontakt for barna, og at det pedagogiske utbyttet av å ha anledning til å være i barnehagen på kveldstid også er tilsvarende positivt. Barn i barnehager med fleksibel åpningstid kan heller ikke sies å ha utviklet problemer i tilknytning til det å sove borte fra hjemmet.

Disse medlemmer ser imidlertid at det er utfordringer som må løses før potensialet i barnehager med fleksibel åpningstid kan benyttes fullt ut. Disse medlemmer registrerer at slike barnehager for tiden sliter økonomisk, og gjerne legger ned innen et par år. Disse medlemmer påpeker at man i dag er avhengige av at barnehager som tilbyr denne tjenesten må dekke nedslagsfeltet til flere andre barnehager. Nøkkelen ligger her i finansieringen og bevisstheten omkring muligheten for å holde barnehager åpne utover kveldene og om nettene. Disse medlemmer legger her til grunn at skift- og turnusarbeidere skal ha rett til å motta tjenester fra det offentlige gjennom sine skattepenger, på lik linje med andre arbeidstakere, og mener derfor det er problematisk at utvidede åpningstider i praksis straffer seg når det kommer til tildelingen av tilskuddet fra kommunene. Sen kveld og natt er tider på døgnet hvor barnehager ikke mottar støtte til drift, og disse medlemmer registrerer at det derfor blir utfor-

drende for disse barnehagene å få økonomien til å gå rundt.

Disse medlemmer vil samtidig presisere at nattåpne barnehager på ingen måte må ses på som et utvidet barnevakttilbud, men at det er snakk om en økt fleksibilitet og valgfrihet med tanke på når de ukentlige timene i barnehagen skal benyttes. For å sikre en best mulig utnyttelse av ressursene, og for å unngå at barnehager misbrukes til spontan «oppbevaring» av barn, mener disse medlemmer at ordningen ved for eksempel Gardermoen Park barnehage kan være et eksempel. Her settes barnehagetimene opp etter foreldrenes vaktlist, og forutsigbarheten sikres derfor både for barnehagen og foreldrene.

Komiteen vil understreke betydningen av mangfold i barnehagesektoren. Komiteen viser til at dagens tilbud er preget av mangfold, og komiteen mener det er et politisk mål å bevare og videreføre dette mangfoldet. Det er verdifullt med variasjon i pedagogisk innhold og ulike tema-barnehager. Mange familier opplever at familiebarnehager er en form som møter deres behov, mens andre har stor glede av åpne barnehager. Noen familier ønsker et deltidstilbud, andre ønsker heltidsplass. Mange studenter er avhengig av det tilbudet som studentbarnehagene gir, for studentbarnehagene er annerledes enn andre barnehager.

Komiteen vil understreke viktigheten av at studentbarnehagene gis rammevilkår som legger til rette for at barnehagetilbudet kan tilpasses de særskilte behovene studenter med barn har for tilrettelegte og fleksible løsninger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at flere studentbarnehager har fått økonomiske utfordringer med å kunne fortsette å tilby det spesielle tilbudet som studentbarnehagene har. Disse medlemmer mener Kunnskapsdepartementet bør vurdere om det er nødvendig å gjeninnføre et spesielt tilskudd til studentbarnehagene.

Disse medlemmer frykter at mangfoldet i barnehagesektoren er i ferd med å reduseres, og er spesielt bekymret for at de små barnehagene og barnehager drevet av ideelle aktører og enkeltstående aktører, pionerer innen sektoren, legger ned driften.

Komiteen mener forutsigbarhet i finansieringen av alle barnehager er avgjørende for å sikre et videre mangfold i sektoren. Komiteen mener det er behov for å forbedre finansieringssystemet for private barnehager. I tillegg til målet om 100 pst. likebehandling er det nødvendig med bedre regler for beregning av hva som skal inngå i det som defineres inn

i kostnadene for kommunale barnehager, altså det som regnes som 100 pst.

Komiteen har merket seg at kunnskapsministeren allerede har varslet at Utdanningsdirektoratet før sommeren får i oppdrag å vurdere endringer i forskrift om likeverdig behandling.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener det må innføres en maksimaltid for barn i barnehage. Dette medlem mener at det i dag mangler et regelverk som sikrer barns rettigheter på dette området. Dette medlem mener at mangelen på regulering av maksimal oppholdstid gjør at barn i dag mangler sentrale rettigheter. Det er i denne sammenhengen relevant å peke på at arbeidsmiljøloven har strenge reguleringer av arbeidstid for voksne arbeidstakere. Voksne arbeidstakere har som kjent både forhandlingsposisjon og sanksjonsmuligheter hvis de mener at deres behov og rettigheter ikke er ivaretatt. Barn kan ikke på samme måte ivareta egne interesser. For lovgiver er det derfor særlig viktig å ha fokus på barns behov og rettigheter.

Dette medlem mener det er viktig å utfordre arbeidsgivere, både offentlige og private, til å bidra til gode løsninger som imøtekommer småbarnsforeldres ønske om tid sammen med egne barn. Dette medlem mener det er behov for lovreguleringer på dette området for å sikre barns rettigheter, for å sikre at arbeidslivet tilpasses familielivet og ikke omvendt, samt for å sikre småbarnsforeldre forhandlingsposisjon overfor arbeidsgiver. I dag finnes det ikke et nasjonalt regelverk som regulerer dette området. Det finnes ingen nasjonale retningslinjer som sikrer barn mot for lange dager i barnehagen. Dette medlem mener en maksimal oppholdstid bør være 47,5 timer per uke. Det tilsvarer en gjennomsnittlig oppholdstid på 9,5 timer i fem ukedager. Det gir mulighet for arbeidstid og reisetid, både for enslige forsørgere som både følger og henter barnet, og for to foreldre som deler på oppgavene. De fleste foreldre vil anse 47,5 timer i uka som for lang tid i barnehagen. Det er imidlertid også vanskelig å sette en tid som begrenser for eksempel aleneforsørgeres mulighet til å være i arbeid. Dette medlem mener likevel at en slik bestemmelse er viktig for å gi barn rettigheter og gir rammer om barnehagehverdagen.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge fram forslag om maksimal oppholdstid i barnehager på 47,5 timer per uke.»

2.3.3 *Fortsatt frivillig barnehagedeltagelse jf. meldingens kapittel 4.3*

Komiteen viser til at nesten alle barn i dag går i barnehage. Komiteen er likevel tilfreds med at regjeringen ikke mener det er aktuelt å innføre obligatorisk barnehage for alle. For komiteen er det viktig at en har et kvalitetsmessig godt tilbud som er valgfritt og fleksibelt for de foreldre som ønsker å benytte seg av barnehagen.

2.3.4 *Foreldrebetaling*

Komiteen mener at alle foreldre som ønsker et barnehagetilbud for sine barn skal ha mulighet til å velge det uavhengig av egen økonomi. Komiteen viser til foreldrebetalingundersøkelsen fra Statistisk sentralbyrå (SSB), som viser at både høy- og lavinntektsfamilier har fått redusert foreldrebetaling etter innføring av maksimalpris, men at reduksjonen har vært minst for lavinntektsfamiliene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at målet i Soria Moria I er en maksimalgrense for foreldrebetalingen på 1 750 kroner (2005-kroner), og at det i de årlige statsbudsjettene har blitt bevilget midler til nominell videreføring av maksimalprisen. Flertallet viser videre til at maksimalprisen i 2013 er på 2 330 kroner i måneden for en heltidsplass.

Flertallet viser til at forskrift om foreldrebetaling gir bestemmelser om at det skal være søskenmoderasjon, og at kommunen skal ha ordninger som tilbyr barnefamilier med lavest betalingsevne en reduksjon eller fritak for foreldrebetaling. Det er om lag 32 100 barn i alderen ett til fem år som ikke går i barnehage. Flertallet registrerer imidlertid at flertallet av dagens foreldre oppgir andre grunner enn pris som årsak til at de ikke søker plass i barnehage for sitt barn. Flertallet mener at en har tilfredsstillende ordninger som skal gi foreldre med lavest betalingsevne lavere utgifter til barnehageplass, men mener likevel det er behov for å veilede kommunene i forståelsen av regelverket knyttet til reduksjon i eller fritak fra foreldrebetaling for barnefamilier med lavest betalingsevne. Flertallet mener at kommunene bør opprettholde eller innføre en viss form for inntektsgradert foreldrebetaling. En slik ordning bør ha minimum to satser slik at barnefamilier med lav betalingsevne blir definert.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti mener det må innføres bedre moderasjonsordninger for lavinntektsfamiliene for å sikre at alle familier kan nyte godt av barnehagetilbudet.

Komiteen er også opptatt av å sikre at barnehagens tilbud når alle barn som kan ha nytte av å gå i barnehage.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener derfor at det bør tilbys gratis barnehageplass til alle barn av flyktninger og asylsøkere som deltar på introduksjonsprogrammet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er kjent med at kommuner med asylmottak får vertskommunetilskudd fra UDI for å dekke utgifter til kommunale tjenester for beboerne. Tilskuddet inkluderer også midler til barnehageplass for 4–5 åringer. Flertallet mener at departementet, i den helhetlige gjennomgangen av barnehageloven, også bør inkludere en utvidelse av retten til å gjelde barn av asylsøkere.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at innteksgraderingen av barnehagenes foreldrebetaling får bedre sosial profil, slik at flere familier med lav inntekt får lavere barnehagepriser. Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

2.3.5 Familiebarnehager jf. meldingens kapittel 4.5

Komiteen viser til at selv om det de siste årene har vært en nedgang i antall familiebarnehager, utgjør disse fortsatt en viktig del av mangfoldet i norsk barnehagesektor. Noen foreldre foretrekker familiebarnehage foran ordinær barnehage, og i enkelte områder er bosettingen så spredt at det ikke er grunnlag for annet enn familiebarnehager. Komiteen mener derfor at man må sikre et regelverk som fortsatt gjør det mulig å etablere og drive gode familiebarnehager. Samtidig er komiteen enig i at familiebarnehager er sårbare som pedagogiske institusjoner, og er derfor enig i å gi kommunen ansvar for å sørge for pedagogisk veiledning i familiebarnehagene som ikke får ansatt veileder.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, støtter forslaget om å fjerne unntaksbestemmelsene for familiebarnehagene i dagens regelverk om å kunne godkjenne familiebarnehager i ubebodde hjem og enkeltstående hjem, og om å drive doble grupper ved godkjenning av nye

familiebarnehager. Doble grupper innebærer at familiebarnehagen kan ha ti barn til stede samtidig, og da har enkelte familiebarnehager fjernet seg fra de små barnegruppene som skal være familiebarnehagenes særpreg.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre er likevel redd for at fjerningen av hele dispensasjonsretten kan få uheldige virkninger, særlig i områder der det ikke er grunnlag for ordinær barnehage. Disse medlemmer støtter derfor ikke regjeringens forslag om å fjerne dispensasjonsretten fra utdanningskravet, og mener dispensasjonsretten til henholdsvis å drive i ubebodde hjem og med doble grupper kan gis for ett år av gangen.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti støtter regjeringens forslag om å fjerne unntaksbestemmelsen for familiebarnehager i dagens regelverk om å kunne godkjenne familiebarnehager i ubebodde hjem. Dette medlem ønsker imidlertid ikke å fjerne unntaksbestemmelsene om å kunne godkjenne familiebarnehager i enkeltstående hjem og om å drive doble grupper. Dette medlem støtter regjeringens forslag om å fjerne adgangen til dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder for veiledere av familiebarnehager, men vil understreke at en slik endring forutsetter at kommunene stiller med pedagogisk veiledning dersom familiebarnehagen ikke får ansatt veileder. Dette medlem mener et slikt veiledningsansvar bør pålegges kommunene for å sikre stabilitet og gode rammevilkår for familiebarnehagene.

2.3.6 Åpne barnehager jf. meldingens kapittel 4.6

Komiteen viser til at åpne barnehager er en del av det norske barnehagemangfoldet, og som for dem som benytter seg av dette tilbudet kan være av stor betydning.

Komiteen vil fremheve åpne barnehagers betydning som integreringsarena for innvandrerforeldre og deres barn, familier man vet velger ordinær barnehage i mindre grad enn andre. Det er derfor viktig at det fremtidige regelverket sikrer disse barnehagene drivverdige rammevilkår og at de anerkjennes som del av det norske barnehagetilbudet.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener derfor det er viktig med et regelverk som sikrer disse barnehagene drivverdige rammevilkår og at de anerkjennes som en del av det norske barnehagetilbudet, og ber derfor regjeringen innleme gjennomgangen av finansieringen av åpne barne-

hager som en del av den undersøkelsen som skal gjennomføres av åpne barnehager.

Disse medlemmer vil understreke at åpne barnehager er et verdifullt tilbud til mange familier. Tilbudet har en viktig sosial funksjon, og gir også et pedagogisk tilbud til barn som ikke får det i annen barnehage. Disse medlemmer vil påpeke at åpen barnehage som stående lavterskeltilbud forutsetter en kapasitet som ikke nødvendigvis gjenspeiles i de gjennomsnittlige besøkstallene. Disse medlemmer vil understreke at finansieringen må ta høyde for at det til tider er overkapasitet i tilbudet. Besøkstallene til åpne barnehager varierer, og selve barnehageformen tilsier at barnehagen må ha en kapasitet og et stående tilbud som ikke nødvendigvis benyttes til enhver tid, hele åpningstiden, men som likevel må finansieres.

Disse medlemmer viser til at noen familier ønsker et deltidstilbud i ordinær barnehage. Disse medlemmer viser til at det følger av barnehageloven § 12 at søkernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved barnehageopptaket. Det er kommunens ansvar å sørge for at foreldre som ønsker deltids plass i barnehage for barnet sitt, får det. Beregningen av rammetilskuddet til kommunene er basert på objektive kriterier, og faktisk antall barn i barnehage, herunder barn med deltids plass, påvirker ikke beregningen av rammetilskuddet til kommunene. Tilskuddet til ikke-kommunale barnehager beregnes ut fra gjennomsnittlige kostnader per heltids plass til ordinær drift i tilsvarende kommunale barnehager. I beregningen omregnes deltids plasser til heltids plasser. Finansieringsordningen legger således til rette for at ikke-kommunale barnehager skal kunne tilby deltids plasser på lik linje med kommunale barnehager.

Disse medlemmer viser til at Kunnskapsdepartementet har presisert normen om pedagogisk bemanning, og at denne presiseringen ifølge KS har ført til at enkelte private barnehager ikke ønsker å tilby deltids plasser da disse blir dyrere enn heltids plasser. Disse medlemmer vil vise til at regjeringen har varslet en vurdering av innspillet fra KS i forbindelse med den helhetlige gjennomgangen av barnehageloven med forskrifter. Disse medlemmer mener det er viktig å legge til rette for at det også finnes tilbud om deltids plasser i barnehagene, og at rammevilkårene og lovgivningen bidrar til dette. Disse medlemmer viser til at familier som egentlig ønsker deltids plass, i noen tilfeller i dag må velge å betale for heltids plass, eller de velger ikke å benytte barnehagetilbudet i det hele tatt. Disse medlemmer mener dette er uheldig og vil understreke at fleksibilitet ut fra de ulike familiers behov bør være et viktig premiss for barnehagepolitikken.

2.4 Styring av barnehagesektoren jf. meldingens kapittel 5

2.4.1 Helhetlig gjennomgang av barnehageloven jf. meldingens kapittel 5.2

Komiteen viser til at kommunene har viktige myndighetsoppgaver i barnehagesektoren, samtidig er kommunen også eier av barnehager i en sektor der omtrent halvparten av barnehagene er private. Komiteen mener det er viktig at regelverket er utformet slik at barnehageeiere, ansatte, foreldre og andre kan sette seg inn i hvilke lovbestemte forpliktelser barnehagene har. Komiteen viser til at regjeringen nå foreslår å sette i gang en helhetlig gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å sikre et best mulig styringsverktøy i fremtidens barnehagesektor.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre er usikker på om det er nødvendig å bruke ressurser på en helhetlig gjennomgang av lovverket nå, da store deler av barnehageloven fungerer bra og de senere årene har vært revidert. Disse medlemmer mener en heller bør prioritere å møte de allerede kjente og viktige manglene ved dagens regelverk. Særsilt gjelder dette finansieringen av sektoren. Disse medlemmer vil peke på at de erfaringer en nå har med innføring av rammefinansiering, har vist at regelverket knyttet til finansiering av private barnehager ikke har vært gjennomarbeidet godt nok. Disse medlemmer vil også peke på at det er store forskjeller på regelverkforståelsen fra kommune til kommune, noe som fører til ulik forvaltningspraksis, hvilket i seg selv er meget uheldig.

2.4.2 Behov for tilsynsmyndighet jf. meldingens kapittel 5.3

Komiteen vil vise til at barnehagene skal være en god arena for omsorg, lek, læring og danning. Komiteen mener det er viktig å sikre at barnehagene har tilfredsstillende rutiner og at driften av barnehagene skjer på en forskriftsmessig måte.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at over halvparten av dagens barnehager er private. Det er i dag en konkurranse mellom private og kommunale barnehager, samtidig som kommunen utøver viktige myndighetsoppgaver i sektoren.

Komiteen viser til at utfordringen knyttet til kommunens tilsynsrolle dreier seg om at kommunen har ulike roller og oppgaver i barnehagesektoren som kan skape utfordringer for tilsynets habilitet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil i den anledning vise til merknader og forslag fra Fremskrittspartiet i Innst. 14 S (2012–2013) der en viser til viktigheten av å få på plass et uavhengig tilsyn. Disse medlemmer er derfor svært glad for at regjeringen nå endelig har kommet til den samme konklusjon, men er usikker på regjeringens forslag som sier at en skal ta sikte på å overføre tilsynet fra kommunen til fylkesmannen, vil tre i kraft raskt. Disse medlemmer vil understreke at fremtidens barnehagesektor krever et uavhengig og kompetent tilsynsorgan som kan bistå til slik kvalitetsutvikling både ved veiledning og kontroll, og mener regjeringen så raskt som mulig må overføre ansvaret med å føre tilsyn med enkeltbarnehager etter barnehageloven fra kommunene til et uavhengig tilsyn.

Disse medlemmer mener det er viktig å få plass et uavhengig tilsyn, og på denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme sak om å opprette et uavhengig tilsyn for barnehagene.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, støtter regjeringens forslag om at ansvaret for å føre tilsyn med enkeltbarnehager etter barnehageloven overføres fra kommunen til fylkesmannen.

2.4.3 Rammefinansiering jf. meldingens kapittel 5.5

Komiteen viser til at finansieringen av barnehagesektoren ble overført til kommunene i 2011.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at ressursbruken på barnehager totalt sett har økt fra 2011 til 2012. Flertallet viser videre til at regjeringen fortsatt ønsker å sikre gode rammevilkår for de ikke-kommunale barnehagene. Rammefinansieringen av barnehagene fra 2011 har vært en stor overgang for kommunene, og forskriften om likeverdig behandling har virket kort tid. Det vil derfor ta noe tid for kommunene å tilpasse seg en så stor finansieringsreform. Flertallet er enig i at det er viktig at regjeringen følger med på kostnadene i barnehagene for å få et grunnlag for fastsetting av nasjonale tilskuddssatser for ikke-kommunale barnehager knyttet til forskriften om likeverdig behandling. De nasjonale satsene for kapital kan benyttes av alle kommuner, mens driftstilskuddssatsene kun kan benyttes av kommuner som ikke har egne tilsvarende barnehager.

Flertallet peker videre på at regjeringen varsler at den, gjennom Utdanningsdirektoratet, også vil følge med på hvordan kommunene forvalter det ansvaret som er gitt dem i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager knyttet til studentbarnehagene. Regjeringen vil fortløpende vurdere endringer i rundskrivet om likeverdig behandling for å gjøre regelverket tydeligere. Flertallet støtter dette.

Flertallet viser til regjeringens mål om å sikre økonomisk likebehandling ved å trappe opp tilskuddene over en periode på inntil fem år og å legge til rette for likeverdige lønns- og arbeidsvilkår. Full innføring av likeverdig behandling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager vil bidra til utjevning av personalkostnadene, og dette vil legge til rette for likeverdige lønns- og arbeidsvilkår i kommunale og ikke-kommunale barnehager og sikre likeverdig kvalitet i barnehagene. Bestemmelsen om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling begrenser videre muligheten for de ikke-kommunale barnehagene til å ha vesentlig lavere personalkostnader enn de kommunale barnehagene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener denne overføringen ikke har vært spesielt vellykket og viser til at det nå er større forskjeller mellom de private og kommunale barnehagene. Disse medlemmer er bekymret for finansieringen av barnehagene, og er skuffet over at regjeringen ikke har fullført barnehageforliket som innebærer full likebehandling av private og offentlige barnehager.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener erfaringene fra overføringen har vist at dette var feil vei å gå, og viser til at Fremskrittspartiet allerede ved behandlingen av kommuneproposisjonen 2011 advarte mot en slik omlegging. Fordelingsnøkkelen gir tidvis vilkårlige utslag, hvor barn i én kommune tilsynelatende blir mer eller mindre verdt enn barn i nabokommunen, hvilket disse medlemmer finner uakseptabelt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er dessuten opptatt av den fortsatt manglende likebehandlingen av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Det er påfallende hvordan regjeringen i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett plutselig finner rom for 2 pst. ekstra økning i tilskuddet til de ikke-kommunale, men disse medlemmer registrerer at det fortsatt er for liten vilje til å foreta en reell likebehandling fra regjeringspartienes side.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2014 om å fremme forslag om 100 pst. likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2014 legge frem forslag om behovsstyrt statlig finansiering av barnehagesektoren, basert på antall barn og antall timer i den enkelte barnehage.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener innføringen av rammefinansiering fra 1. januar 2011 var en forhastet avgjørelse fra regjeringen. Disse medlemmer viser til at overføringen har ført til unødvendig usikkerhet blant foreldre, ansatte, barnehageeiere og kommunene, både med tanke på uklare økonomiske rammebetingelser og vilkår for drift. Disse medlemmer har registrert at flertallet av fylkesmennene har meldt at kommunene har problemer med å håndtere forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd. En av fylkesmennene har gått så langt som å uttrykke bekymring for kvaliteten i barnehagene. Disse medlemmer har videre merket seg at også Norges kemner- og kommuneøkonomforbund har kritisert regelverket, og at forbundet på eget initiativ har oversendt en rekke konkrete endringsforslag til regjeringen. Disse medlemmer mener private barnehager bidrar til stort mangfold i barnehagetilbudet, videreutvikling av barnehagesektoren, større foreldreinnflytelse og bidrar til effektiv ressursutnyttelse i sektoren.

På denne bakgrunn finner disse medlemmer det oppsiktsvekkende lite offensivt at regjeringen kun «på sikt vil vurdere behovet for endringer i forskriften». Disse medlemmer mener at det er et åpenbart behov for enklere regler, og ønsker derfor full likebehandling, og en gjennomgang av finansieringsordningen med mål om en enklere stykkpris for å gi mer forutsigbarhet og et mer rettferdig tilskudd.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen, etter prinsippet om at alle like tilbud til barn skal gi rett til like tilskudd, kartlegge omfanget av de problemene private barnehager og kommunale barnehagemyndighet erfarer med dagens regelverk for barnehagefinansiering, foreta en gjennomgang og forenkling av regelverket for å avhjelpe disse problemene, og komme tilbake til Stortinget med en egen sak om dette.»

2.5 Bemanning og barnegrupper jf. meldingens kapittel 6

2.5.1 Bemanning jf. meldingens kapittel 6.1

Komiteen registrerer at Norge har en relativt god bemanning i barnehagene i forhold til resten av Skandinavia. Komiteen mener det er viktig at barnehagene har en god grunnbemanning, da dette er med på å sikre en trygghet for både barn, ansatte og foreldre. Nok voksne er nødvendig for å kunne ivareta et sikkerhetsmessig og pedagogisk forsvarlig tilbud i barnehager.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er enig med regjeringen i at det å fastsette krav til generell grunnbemanning vil sette en standard for nivået på bemanningen og være et godt tiltak som vil kunne bidra til å sikre kvaliteten i barnehagene og ivareta det enkelte barnet på en god måte. Flertallet viser til at regjeringen innen 2020 vil innføre et krav til grunnbemanningen der forholdstallet mellom voksne og barn fastsettes til 1:3 for barn under tre år (én voksen per tre barn målt i heltidsplass per årsverk) og 1:6 for barn over tre år (én voksen per seks barn målt i heltidsplass per årsverk). Dette vil gjelde for barnehagen i sin helhet.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er enig i at det er viktig at barnehagen tilstreber at bemanningen er tilstrekkelig gjennom hele dagen og ved sykdom. Tidspunktet innen 2020 er valgt for å gi barnehageeiere tid til blant annet å rekruttere tilstrekkelig personale. Barnehageeier i ikke-kommunale barnehager må sørge for at kravet blir oppfylt og må finne økonomisk rom for dette innenfor det tilskuddet som kommunen tildele. Innføringen av krav til grunnbemanningen vil bli fulgt opp i kommende lov gjennomgang av barnehageloven og i samarbeid med kommunesektoren. Dette flertallet støtter dette.

Det er viktig å sikre et regelverk som slår fast at barnehageeiere skal kunne vurdere barnehagens totale bemanning ut fra behov, og komiteens med-

lemmer fra Fremskrittspartiet mener at en konstant norm vil være uheldig og også få konsekvenser for barnehagens mulighet til å avhjelpe foreldre i uforutsette situasjoner.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er videre av den oppfatning at den viktigste utfordringen barnehagene står foran er å få på plass en god og forutsigbar finansiering, og ikke minst å få oppfylt pedagognormen som allerede er vedtatt. Disse medlemmer er svært bekymret over tall fra Samordnet opptak om at søknaden til barnehagelærerutdanningen har gått ned siden 2012, og mener regjeringen nå må sette inn tiltak for å få endret dette. I tillegg vet man at rundt 17 000 barnehagelærere arbeider andre steder enn i barnehagene, noe det også må jobbes for å endre.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser også til at flere viktige høringsinstanser, deriblant KS og PBL, ikke støtter regjeringens forslag om å innføre en bemanningsnorm.

Disse medlemmer vil vise til at en allerede i dag har en pedagognorm som en ikke klarer å oppfylle, og mener det vil være feil å innføre en ny norm før denne har blitt styrket. Disse medlemmer mener likevel det er viktig at barnehagene har en god grunnbemanning som sikrer barna en trygg og god hverdag.

Disse medlemmer registrerer også at regjeringens forslag om å innføre en bemanningsnorm ikke skal trå i kraft før i 2020, noe som kun kan oppfattes som fromme ønsker.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener det er viktig at barnehagene har nok kompetente ansatte, og støtter forslaget om en bemanningsnorm. Disse medlemmer viser til skriftlig spørsmål fra representanten Linda Hofstad Helleland til statsråden, om hvordan grunnlaget for bemanningsnormen skal beregnes og hvordan innfasingen skal skje, og merker seg at dette foreløpig ikke er utarbeidet. Disse medlemmer vil understreke at regelverket for bemanning må utformes med nødvendig fleksibilitet for dagens mangfold av barnehager, og vil samtidig påpeke at kompetansenivået hos barnehageledelse og pedagogisk ledelse har vesentlig betydning for kvaliteten i barnehagetilbudet. Disse medlemmer mener derfor at ressurser for å fylle de over 4 000 stillingene hvor ansatte har dispensasjon fra utdanningskravet, og for å oppfylle dagens pedagognorm, bør prioriteres.

Komiteen mener nok voksne per barn er den mest grunnleggende forutsetningen for at barn har

det bra i barnehagen. Hvis det ikke er nok voksne som kan se hvert enkelt barn, trøste, gi kos, skifte bleier, følge på toalettet, hjelpe med mat og drikke, være med ut og leke, og å gå på tur, er ikke barnehagen et godt og trygt alternativ for barna.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at regjeringen vil innføre krav om grunnbemanning på én voksen per tre småbarnsplasser og én voksen per seks storbarnsplasser.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at et mindretall i Barnehagelovutvalget mener et mer forsvarlig bemanningskrav er én voksen per to barn under tre år og én voksen per fem barn over tre år. Dette medlem mener en bemanningsnorm bør innføres med fremskyndet tidsfrist. Dette medlem vil understreke at beregning av grunnbemanning må ta utgangspunkt i ansatte som faktisk er sammen med og har den praktiske omsorgen for barna. Det betyr for eksempel at man ikke kan regne en styrer eller kjøkkenassistent, som ikke har som primær oppgave å tilbringe tid sammen med barna eller har den praktiske omsorgen for barna i barnehagehverdagen, som en del av grunnbemanningen. Den foreslåtte grunnbemanningen bør etter dette medlems syn også regnes som en minimumsbemanning. Dette medlem vil understreke at stabilitet i bemanning er et avgjørende kvalitetskriterium. Dette medlem mener det bør innføres krav til vikarbruk ved sykefravær. Det må være et krav at driften i hver enkelt barnehage til enhver tid skal gjenspeile bemanningsnormen.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre at det innføres et krav om grunnbemanning i barnehagen på minst én voksen per tre småbarnsplasser (1:3) og minst én voksen per seks storbarnsplasser (1:6) innen 2016.»

2.5.2 Barnegruppe jf. meldingens kapittel 6.2

Komiteen viser til at regjeringen vurderer å innføre bestemmelser i barnehageloven om at barn har rett til å tilhøre en barnegruppe og barnegruppens størrelse.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener det må være opp til den enkelte barnehage å ha frihet til å avgjøre dette, og at en slik bestemmelse vil ha betydelige økonomiske konsekvenser. Disse medlemmer er derfor av den oppfatning at en ikke trenger en slik vurdering på det nåværende tidspunkt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at gruppestørrelse er en sentral kvalitetsindikator som legger premisser for barnehagens pedagogiske kvalitet. Flertallet viser til at kartlegginger utført de siste årene viser at det er til dels store variasjoner i gruppestørrelsene, samt at utviklingen over tid har gått klart i retning av større barnegrupper. Flertallet viser til at Barnehagelovutvalget ser på denne utviklingen med en viss bekymring, og på bakgrunn av utviklingen har kommet frem til at det er behov for bestemmelser om barnegruppenes størrelse og organisering.

Komiteen viser til at hensynet til barnas behov for et godt barnehagemiljø etter utvalgets vurdering må veie tungt i vurderingen av barnegruppenes størrelse og sammensetning. Komiteen viser til at små barn i mange barnehager i dag må forholde seg til mange voksne. Komiteen mener stabilitet og små grupper er viktig for kvaliteten. Barnegruppene bør ikke være for store. Barna skal bli sett av de voksne, og hverdagen for barna skal være stabil og trygg.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, støtter forslagene om å vurdere å innføre en bestemmelse i loven om at barnegruppenes størrelse skal være forsvarlig og at barn skal ha rett til å tilhøre en barnegruppe. Flertallet vil peke på at forslaget er spesielt viktig for de minste barna.

2.6 Personalets kompetanse jf. meldingens kapittel 7

Komiteen mener personalets kompetanse er svært avgjørende for en god og fremtidsrettet barnehage. Barnehagelæreren er, og skal fortsatt være, grunnstammen i pedagogbemanningen i barnehagen, men samtidig er det viktig å verdsette den kompetansen som alle de som arbeider i barnehagene har, både de ufaglærte og de fagutdannede. Komiteen er derfor glad for at regjeringen fokuserer på viktigheten av at alle ufaglærte assistenter skal få mulighet til å få hevet sin kompetanse om barn og barnehage. En bør heller ikke glemme viktigheten av at også personlig egnethet vektlegges ved rekruttering til barnehagesektoren, ikke bare et ensidig fokus på den formelle kompetansen til ansatte i barnehagene.

Komiteen er enig i at det er behov for å stramme inn på dispensasjonsordningen fra utdanningskravene for pedagogiske ledere og styrere. Praktiseringen av ordningen slik den er i dag bidrar til å opprettholde lav kompetanse i barnehagen og lav status for barnehagelærerne. Komiteen er derfor glad for at regjeringen vil vurdere å fjerne dagens mulighet til å innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet.

Muligheten til midlertidig dispensasjon beholdes, men komiteen mener at eierne må dokumentere at de jobber for å tiltrekke seg nødvendig kompetanse for å kunne få midlertidig dispensasjon.

Komiteen viser til at mangelen på videre utdanningsmuligheter etter fagbrev bremser rekrutteringen av nye lærlinger til barne- og ungdomsarbeiderfaget, og mener at etablering av nye utdanningsmuligheter for fagarbeidere vil kunne bidra til at det blir mer attraktivt å ta fagbrevet. Komiteen viser videre til at regjeringen vil bidra til at det etableres et fagskoletilbud rettet inn mot jobb i barnehage og skole. Komiteen imøteser den nye barnehagelærerutdanningen som innføres studieåret 2013/2014.

Den nye barnehagelærerutdanningen skal være en integrert, profesjonsrettet og forskningsbasert utdanning med høy faglig kvalitet og sikre et forpliktende samspill mellom utdanningsinstitusjon og praksisfelt. Komiteen er tilfreds med at regjeringen vil legge fram en ny og helhetlig kompetansestrategi for perioden 2014–2020 for alle ansatte i barnehagene. Strategien skal bidra til å rekruttere ansatte med relevant kompetanse og til å heve kompetansen til alle grupper ansatte som jobber i barnehagen. Et viktig mål er at flere ansatte skal ha et minimum av barnehagefaglig kompetanse.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at regjeringen de siste årene har styrket innsatsen for kvalitets- og kompetanseutvikling i barnehagene, og flertallet er tilfreds med at en rekke tiltak starter opp i 2013, og at denne innsatsen vil fortsette. I tillegg til individuelle tiltak inneholder den nye kompetansestrategien barnehagebaserte kompetansehevingstiltak som er rettet mot hele personalet. Gjennom barnehagebaserte tiltak som har en forankring i den pedagogiske ledelsen (pedagogisk leder og styrer), legges det til rette for felles læring og faglig utvikling for hele personalgruppen i barnehagen.

Komiteen viser i denne sammenheng til at dagens barne- og ungdomsarbeiderutdanning er rettet mot arbeid med barn og unge i alderen null til atten år, og at Barnehagelovutvalget i NOU 2012:1 ba departementet vurdere behovet for en mer spesialisert fagarbeiderutdanning på videregående nivå rettet mot barn i aldersgruppen null til seks år. Komiteen registrerer at regjeringens vurdering er at en mer spesialisert utdanning vil få store rekrutteringsproblemer, og videre at regjeringen mener dette kan svekke barnehagesektorens tilgang på fagarbeidere. Komiteen viser samtidig til at det er gitt støtte til utvikling av en nasjonal plan for en ny fagskole i oppvekst, for å bygge opp et tilbud som er relevant for barnehagenes og skolenes behov.

Komiteens medlemmer fra Høyre vil i denne sammenheng påpeke at NOKUT allerede i august 2011 godkjente en ny utdanning som pedagogisk fagarbeider med kompetanse som kvalifiserer for arbeid i barnehage, grunnskole og SFO. Disse medlemmer mener dette nye utdanningstilbudet kan representere en verdifull berikelse og styrking av arbeidet for å tilføre mer fagspesifikk kompetanse til barnehagesektoren.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til utredningen som konkluderte med at praksis i barnehage alene kan være tilstrekkelig for gjennomføring av opplæring og å gå opp i fagprøve i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Disse medlemmer mener også det nå er tid for i større grad å åpne for å tillate annen pedagogkompetanse inn i sektoren. Dette vil disse medlemmer se det berike barnehagene og bidra til økt kvalitet og kompetanse. I tillegg vil det sikre bedre tilgang på relevant pedagogisk kompetanse.

Komiteen er tilfreds med regjeringens økte satsing på kompetanse i barnehagene og mener dette arbeidet må videreføres med prioritering av de tiltakene som har vist seg å ha best effekt. Komiteen vil likevel vise til viktigheten av at kompetansemidlene kommer hele sektoren til gode, både kommunale og private barnehager.

Komiteen mener det er behov for å rekruttere flere yrkesgrupper til barnehagene, og for at de ufaglærte assistentene får tilbud som kan styrke deres kompetanse. Komiteen viser i den forbindelse til at Stortinget har bevilget 20 mill. kroner til en ordning øremerket assistenter, hvorav om lag 14 mill. kroner vil bli brukt til å tilrettelegge for at flere assistenter i barnehagen kan ta fagbrev gjennom praksiskandidatordningen og til å gi grunnkompetanse til ufaglærte nyansatte i barnehagen. Komiteen viser også til at andelen barne- og ungdomsarbeidere øker, og at andelen har økt fra 10 til 14 pst. i perioden 2007–2012. Komiteen er glad for denne utviklingen, og mener dette viktige arbeidet må fortsette. Komiteen vil også oppfordre kommunene til å i større grad ta inn læringer i barnehagene. Komiteen vil påpeke behovet for å rekruttere flere menn til å jobbe i barnehagene, og mener dette arbeidet må intensiveres.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser i denne sammenheng til at barnehagesektoren har om lag 40 000 ufaglærte assistenter, og at den omtalte satsingen fra regjeringen på 20 mill. kroner, ifølge departementets egne beregninger vil rekke til kompetansehevende tiltak for om lag 1 000 ufaglærte assistenter. Disse medlemmer mener kvalitetshe-

ving i barnehagene må prioriteres, og viser til Høyres alternative statsbudsjett som prioriterte en vesentlig styrking av kvalitetsarbeidet utover regjeringens budsjettforslag, ved å bevilge ytterligere 135 mill. kroner til dette arbeidet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre forventet en vesentlig mer offensiv satsing på kvalitetsheving i barnehagemeldingen, og mener behovet for en helhetlig kompetansesatsing for alle ansatte burde stå mer sentralt. Disse medlemmer finner det oppsiktsvekkende at dette viktige emnet ikke er viet større oppmerksomhet i meldingen, og finner forslaget om å etablere et kompetansesystem i barnehagesektoren som et forsiktig skritt i riktig retning. Disse medlemmer mener at de ansatte og deres kompetanse er den viktigste nøkkelen til gode og trygge barnehager, følgelig er det vesentlig at barnehagene har kompetente ansatte som kan gi omsorg og stimulere til lek og utvikling. Disse medlemmer viser til at svært mange kvalifiserte pedagoger velger å jobbe utenfor barnehagen og at disse oppgir mangelen på fagmiljø, som følge av at barnehagene har mange ufaglærte assistenter, som en av grunnene til at de slutter i barnehagen. Disse medlemmer mener at det å heve kompetansen for alle som jobber i barnehagen ved en helhetlig kompetansestrategi, er svært viktig. Det vil løfte barnehagen som en attraktiv arbeidsplass med gode fagmiljøer, slik at pedagoger søker til barnehagen. Disse medlemmer mener dette arbeidet bør starte med å få fjernet behovet for dispensasjoner, heve assistentenes kompetanse, styrke arbeidsplassbasert kompetanseheving for assistenter og sats på arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning.

Disse medlemmer vil peke på kompetansehevingsstrategien for skoleverket «Kompetanse for kvalitet», som gir lærere mulighet til å ta videreutdanning, og skoleeiere mulighet til å prioritere videreutdanning i forhold til kommunens/fylkeskommunens kompetanseutviklingsbehov. Tilbudet er landsdekkende, og kostnadene deles mellom stat, kommune og den enkelte ansatte. Disse medlemmer mener strategien for videreutdanning av lærere kan tjene til inspirasjon for en lignende strategi for barnehagene.

I tillegg til en helhetlig kompetansestrategi for alle ansatte i barnehagene vil komiteen også påpeke verdien av den realkompetansen som finnes i barnehagene. Komiteen er opptatt av at barnehageeier tar aktivt del i kompetanseutviklingen, at verdien av realkompetanse og annen relevant formalkompetanse tas med i utviklingsarbeidet, og mener det vil være positivt for kvaliteten i barnehagen om barnehageeier tilbyr utviklingsplaner for de ansatte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil samtidig påpeke at høy barnehagefaglig kompetanse i kommunen vil styrke kompetanseutviklingsarbeidet til beste for barn, foreldre og ansatte i kommunen, og vil peke på verdien av gode kvalifiseringsordninger som kartlegger og dokumenterer realkompetansen til de som arbeider i barnehagen.

Komiteen vil vise til den nasjonale kartleggingen av videreutdanningsbehov innen barnehagesektoren, som regjeringen fikk overlevert i 2012. I kartleggingen sier både eiere, styrere og ansatte i barnehager at de ønsker mer kunnskap om de nye utfordringene i barnehagen. Dette gjelder bl.a. kunnskap om barn med spesielle behov, kunnskap om flerkulturelle utfordringer og kunnskap om bruk av informasjonsteknologi. Det er små forskjeller på kommunale og private barnehager i undersøkelsen, men de kommunalt ansatte uttrykker et større behov for mer faglig kunnskap enn ansatte i private barnehager. Komiteen vil i tillegg til de emnene som presenteres i undersøkelsen understreke betydningen av at alle ansatte i barnehagen får styrket kompetanse i å fange opp barn som er utsatt for vold og overgrep.

Komiteen vil påpeke at den store veksten i barnehagesektoren, og utviklingen mot større barnehageenheter, stiller stadig større krav til barnehagens lederfunksjon. Komiteen vil bl.a. bemerke at større enheter og mer profesjonell drift gjør det stadig viktigere at barnehagens styrer har nødvendig kompetanse i ledelse, økonomi og administrasjon. Komiteen vil derfor understreke betydningen av stadig utvikling av kravene til kompetanse hos barnehageansatte med lederfunksjoner.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener ledelse som fag bør styrkes i førskolelærerutdanningen, og at det med fordel kan utvikles flere mastere med fokus på ledelse, spesialisering på små og store barn og andre behov i sektoren.

Komiteen mener det er positivt at den store veksten i barnehagesektoren har økt fokuset på førskolelærerutdanningen. Komiteen har merket seg at NOKUT i sin evaluering av førskolelærerutdanningen i 2010 påviste store mangler og ulikheter i kvaliteten på tilbudet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre legger til grunn at regjeringen har tatt hensyn til disse resultatene i utarbeidelsen av forskrift til ny rammeplan for førskolelærerutdanning som ble fremlagt i juni 2012, og skal tre i kraft fra studieåret 2013/14. Disse medlemmer vil i denne sammenheng påpeke behovet for økt

kompetanse om de yngste barna både i den ordinære førskolelærerutdanningen og i etter- og videreutdanningen, og behovet for at den delen av førskolelærerutdanningen som handler om å fange opp utsatte barn, styrkes. Disse medlemmer mener også at barnehagene i større grad bør anerkjenne bruken av variert pedagogisk kompetanse der dette kan bidra til å styrke mangfoldet i personalsammensetningen eller utfylle barnehagens samlede kompetanse.

2.7 Barnehagens innhold jf. meldingens kapittel 8

Komiteen viser til at den norske barnehagetradisjonen tar utgangspunktet i et helhetlig syn på barnet, der begrep som omsorg, lek, læring og utdanning er sentrale. Dette er begrep som understreker de verdier vi legger i våre mål for barnehagen og noe som også bør være sentralt for innholdet i fremtidens barnehage. Komiteen mener leken er grunnmuren i barns læring og utvikling, og er glad for at regjeringen slår fast at leken fortsatt skal ha en sentral plass i barnehagen. For mye organisering og tilrettelegging kan gi barna for lite rom og tid til å utforske verden. Komiteen er også opptatt av å sikre at alle barn blir sett og fulgt opp slik at innholdet i barnehagen støtter hvert enkelt barns utvikling.

Komiteen registrerer at regjeringen, for å sikre at barnehagens formål gjenspeiles i barnehagen og at rammeplanen samsvarer med behovene i sektoren, mener det nå er nødvendig å revidere forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, støtter dette, men vil påpeke at det i dette arbeidet er viktig å sikre at barnehagens særpreg ivaretas.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre kan ikke se behovet for en full gjennomgang nå, og mener barnehagene heller må få ro til å arbeide med implementering av den planen som allerede er gjeldende.

Komiteen vil likevel påpeke at de yngste barna utgjør en stadig større andel av barn i barnehagen, og at dagens rammeplan i stor grad er tilpasset de større barna. Komiteen vil derfor peke på at rammeplanen må reflektere denne utviklingen.

Komiteen vil peke på at antallet barn i barnehagen yngre enn tre år har økt betydelig de siste årene. Fram til de siste årene har disse barna utgjort en mindre del av barnehagebarna, men nå er også de fleste barna i denne aldersgruppen i barnehagen.

Komiteen viser til at Barnehagelovutvalget peker på at de yngste barna har et større omsorgsbehov og vil kreve mer tid sammen med voksne enn de

større barna. Småbarnas kommunikasjon og omgangsformer stiller store krav til de voksne i barnehagen. Utvalget viser videre til at flertallet av barn i norske barnehager fram til de senere årene har vært over tre år, noe som trolig har preget både barnehagens innhold og førskolelærernes fokus.

Komiteen viser til at utvalget slår fast at NO-KUTs evaluering av førskolelærerutdanningen – der det pekes på at kunnskap om de yngste barna mange steder er svært dårlig ivaretatt – kan tyde på at dette fremdeles gjelder. Utvalget mener den økende andelen småbarn bør følges opp med større oppmerksomhet om barnas kroppslige uttrykk, sosiale samværsformer og meningsskaping, både i teori og praksis.

Komiteen viser til at Barnehagelovutvalget viser til forskning som peker på at tidlig ikke-foreldrebasert heldagsbasert tilsyn/omsorg kan innebære en risiko med hensyn til utvikling av aggresjon og problematferd. Risikoen synes særlig knyttet opp mot omsorgstilbud av lav kvalitet, og start i ikke-foreldrebasert tilsyn i løpet av første leveår heller enn senere. For å sikre barnas utvikling vurderes det derfor som helt sentralt å ha barnehager med høy kvalitet. Utvalget peker på at nyere forskningsoversikter viser at i barnehagetilbud med høy kvalitet er faktorer som voksentetthet, personalets kompetanse og barnegruppens størrelse meget viktige.

Komiteen viser videre til at tilknytningsproblematikk har vært et tema i forbindelse med de yngstes barnehageopphold. Barnehagelovutvalget viser til at det tidligere ble antatt at små barn bare kunne knytte seg til én person, men at det etter hvert har blitt klart at dette kan gjelde flere personer som står barnet nær. Utvalget viser til forskning som dokumenterer at små barn knytter seg til personer som gir dem fysisk og emosjonell omsorg, er rimelig stabilt til stede i deres liv og er villige til å inngå i en nær og positiv relasjon til dem. Å ha en tilknytningsperson tilgjengelig kan sees som et basisbehov hos barn som er rundt ett år. Det vises videre til forskning som peker på at det derfor er viktig for et lite barn å ha minst én trygg tilknytningsrelasjon, enten det er hjemme eller i barnehagen, men aller helst begge steder. For de aller fleste barna blir ikke tilknytningen mellom foreldre og barn negativt påvirket av at de er i barnehagen. Utvalget viser videre til at forskning har vist at mulighetene for at de yngste barna skal kunne etablere en god relasjon til personalet er relatert til antall barn per ansatt. De viser til forskning som dokumenterer at småbarn kan danne positive relasjoner til barnehageansatte, og at dette fremmes av sensitive omsorgsgivere i små grupper av barn, uten for mye skifte av omsorgsgivere. Stabilitet i personalgruppen synes å samvariere med mer lyttende samspill/interaksjoner med barna. Utvalget peker på at det oppsummert kan vises til at nyere forskningsoversikter over hva som

er viktige kvalitative faktorer i barnehagetilbud for små barn, fremhever følgende: 1) tilstrekkelig antall personale, utdannet personale, små barnegrupper, og adekvate og velutstyrte lekerom og uteområder; og 2) samhandling mellom barn og voksne preget av omsorg, lek og god stimulering av barnas læring. Komiteen mener denne kunnskapen må følges opp med tiltak som sikrer et godt og trygt barnehagetilbud for de yngste barna.

2.7.1 Planlegging, vurdering og dokumentasjon jf. meldingens kapittel 8.6

Komiteen er klar over at dokumentasjon og vurderinger er viktig og nødvendig verktøy i barnehagens arbeid for tidlig innsats og for å kunne gi like muligheter til alle barn. Komiteen er likevel oppatt av at regjeringens forslag om ny lovhjemmel for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering ikke må føre til at mer tid nå må brukes på intern dokumentasjon og rapportering, på bekostning av ressurser som brukes sammen med barna i den enkelte barnehage.

Komiteen mener det er avgjørende for kvaliteten i barnehagen at de ansatte bruker mye tid på barna.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti ønsker ikke en utvikling der krav til dokumentasjon og språkkartlegging leder barnehagen i skolefaglig retning, istedenfor å styrke barnehagen som arena for læring gjennom lek.

2.7.2 Styrke barnehagens arbeid med barns språk jf. meldingens kapittel 8.8

Komiteen viser til debatten under behandlingen av St.meld.nr. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagene om at alle barnehager skal gi tilbud om språkkartlegging ved treårsalder. Komiteen er kjent med at det i barnehagene arbeides aktivt med språk og barns språktilegnelse, og viser til at mye av den grunnleggende språkutviklingen skjer i barnehagen. Komiteen er derfor tilfreds med at regjeringen nå legger til rette for kartlegging ved behov, og viser til at forslaget fra regjeringen innebærer at språkkartleggingen utføres når barnehagen eller foreldrene mener det er grunn til å vurdere barns språkutvikling nærmere. Med dette forslaget får foreldrene en mulighet, men ingen plikt til å ta imot slik kartlegging. I tillegg mener komiteen at dette forslaget sikrer at oppmerksomheten og ressursene rettes mot de barna som virkelig har et behov for særskilt språkinnsett og oppfølging.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at Norge gjen-

nom ILO-konvensjonen har anerkjent samene som urbefolkning. Norge har derfor en særlig forpliktelse til å ivareta samiske barns og foreldres interesser. Å legge til rette for samiske barnehage tilbud der samisk språk og kultur står svakt, er særlig nødvendig. Til tross for stor økning i barnehageplasser de senere årene har ikke antallet samiske barnehager / barnehager med samiske avdelinger økt tilsvarende. Dagens lovgivning gir samiske barn i samiske distrikt rett til barnehage tilbud som bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur. Barnehageeiere og barnehagemyndighet har et klart ansvar for å oppfylle lov og rammeplan slik at samiske barn får det barnehage tilbudet de har krav på.

2.8 Barnehagens samarbeid med foreldre jf. meldingens kapittel 9

Komiteen mener en av suksessfaktorene for å lykkes med en god barnehage er at barnehagen har et godt samarbeid med foreldrene. Foreldrene er en viktig samarbeidspart i utviklingen av barnehagens kvalitet og innhold. Barnehagens personale og foreldrene har et felles ansvar for barnas trivsel og utvikling i barnehagen. Komiteen har merket seg at foreldre generelt er meget fornøyde med norske barnehager, men viser til at flere undersøkelser den siste tiden har vist at foreldre med barn i private barnehager er noe mer fornøyde enn foreldre med barn i kommunale barnehager. Komiteen viser til at regjeringen selv skriver i meldingens pkt. 9.2:

«Departementet har merket seg at foreldresamarbeidet har bedret seg merkbart de senere årene, men tilbakemeldinger fra foreldrene viser at det er rom for ytterligere forbedringer.»

Komiteen mener at arbeidet med styrking av foreldresamarbeidet må fortsette, men ser helt klart at dette er avhengig av barnehagens ressurser. Komiteen mener derfor dette arbeidet må prioriteres.

Komiteen vil understreke at det har stor betydning hvordan tilvenningen ved barnehagestart gjennomføres. Det er viktig at et lite barn rekke å knytte seg til den eller de som skal passe det i foreldrenes sted før foreldrene slutter å være sammen med det i barnehagen. Slik vil tilvenningsperioden være svært sentral for barnas opplevelse av trygghet i barnehagen. God tid til barnehagetilvenning vil også kunne være en beskyttelse mot utrygg tilknytning. Oppstarten i barnehagen bør derfor gjøres så enkel og trygg som mulig for barnet. Barnehagelovutvalget peker på forskning som har vist hvor viktig det er at personalet tar seg god tid når et barn begynner i barnehagen, til å snakke med foreldrene både om hva barnet trenger fra foreldrene og personalet og hva

foreldrene tenker om bringe- og hentesituasjonen. På denne måten kan man i fellesskap finne gode løsninger som fungerer for alle parter. Det å skilles fra foreldrene i starten av et barnehageopphold kan oppleves som stressende for barnet, og gode rutiner der foreldre hjelper barnet til å føle seg trygg i barnehagen, er svært viktig.

Komiteen mener det er behov for gode tilvenningsrutiner for barn og foreldre.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener det bør vurderes å innføre ny praksis der retten til fri fra jobb i forbindelse med barnehagestart forlenges til to uker i stedet for tre dager, og der barnet skal kunne møtes av en og samme person hver dag i de første ukene.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere å utvide retten til fri fra jobb i forbindelse med barnehagestart fra tre dager til to uker.»

Komiteen vil påpeke at et godt samarbeid mellom barnehage og foreldre kjennetegnes av dialog og forståelse, og at et godt foreldresamarbeid er særlig viktig der det er behov for å sette inn tiltak for barn som trenger særskilt hjelp. Komiteen har merket seg at regjeringen i St.meld. nr. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagen ville oppfordre kommuner om å etablere kommunale foreldreutvalg. Ifølge informasjon fra Foreldreutvalget for barnehager (FUB) er det i 2013 om lag 40 norske kommuner som har innført kommunalt foreldreutvalg. Komiteen vil påpeke at egne foreldreutvalg som er felles for alle kommunens barnehager kan bidra til å fremme dialog og samarbeid også mellom foreldre og kommunen som barnehagemyndighet, og bidra til forbedring av samarbeidet mellom kommunen, kommunens barnehager og foreldrene. Komiteen vil understreke at det er opp til de lokale folkevalgte i den enkelte kommune å ta stilling til dette spørsmålet.

Komiteen vil også fremheve at moderne informasjonsteknologi gir nye og positive muligheter for samhandling og informasjonsutveksling mellom barnehage og foreldre. Komiteen vil samtidig påpeke at digital kompetanse er blitt basiskunnskap i dagens samfunn, og at det er vesentlig for barn å ha et naturlig forhold til bruk av digitale verktøy. Komiteen ser at mange barnehager allerede har tatt i bruk de mulighetene digitale verktøy gir, og finner det positivt at flere barnehager legger til rette for å bruke de ulike mulighetene som finnes for å bruke digitale verktøy både i samhandling med foreldre og i de ulike delene av barnehagehverdagen.

2.9 Enkeltbarnet i fellesskapet – samarbeid til barnets beste jf. meldingens kapittel 10

Komiteen viser til at i barnehagen er hvert enkelt barn en viktig del av et større fellesskap.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at undersøkelser om det fysiske og psykososiale miljøet bekrefter at dette er sentrale faktorer for barnehagen og barnas trivsel.

Komiteen mener derfor det er riktig å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. kapittel 5.

Komiteen er av den oppfatning at alle barn i barnehager har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og barnas leke-, omsorgs- og læringsmiljø. Alle barn har rett til et barnehagemiljø som er tilpasset den enkeltes behov, og dersom barnehagen blir klar over sider ved barnehagemiljøet som kan ha negativ virkning for barnas helse og sikkerhet, må foreldrene snarest mulig varsles. Komiteen er derfor glad for at det i barnehageloven nedfelles en tydelig plikt for barnehageeiere til å sørge for et godt barnehagemiljø.

Komiteen støtter regjeringens mål om nulltoleranse når det gjelder mobbing. En tydeligere regulering av psykososialt miljø i barnehageloven vil kunne styrke barnehagenes ansvar for å arbeide forebyggende med å fremme et trygt og inkluderende fellesskap, og ikke minst styrke ansvaret for å oppdage og stoppe mobbing i barnehagen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at barn er en brukergruppe som ikke på egen hånd kan utøve brukerinnflytelse i vanlig forstand.

Disse medlemmer viser til at det er imidlertid ikke uproblematisk å innføre en slik bestemmelse, uten videre. Disse medlemmer viser til at begrepet «barnets beste» mangler et konkret og juridisk innhold i stortingsmeldingen, og mener derfor at regjeringen må vise hva dette begrepet faktisk betyr for barnas rettigheter før det har noen hensikt å ta inn en slik bestemmelse i loven. «En eventuell styrking og klargjøring av det nasjonale regelverket om barnets beste harmonerer med Norges folkerettslige forpliktelser» heter det, men slik disse medlemmer vurderer saken konkretiserer ikke dette i noen særlig grad hva som ligger i begrepet.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener stortingsmeldingen må følges opp med forslag til lovendringer som sikrer minstestandarder for bemanning og areal.

2.9.1 *Spesialpedagogisk hjelp og PP-tjeneste jf. meldingens kapittel 10.2*

Komiteen viser til at barn med nedsatt funksjonsevne kan ha behov for særlig tilrettelegging av barnehagetilbudet. Komiteen er derfor glad for at førskolebarns rett til spesialpedagogisk hjelp (opplæringsloven § 5-7) flyttes over til barnehageloven.

I tillegg mener komiteen at det må legges stor vekt på foreldrenes/barnets syn ved utforming av tilbud om spesialpedagogisk hjelp.

Komiteen er også positiv til at regjeringen foreslår å lovfeste at PP-tjenesten har et ansvar for å veilede barnehagene. Komiteen mener at PPTs sakkyndige vurdering fortsatt må gjøres ut fra barnets behov, som i dag er gjeldende rett, og ikke ses i relasjon til barnehagens miljø, kompetansesammensetning og mulighet til tilrettelegging. Komiteen registrerer at en del kommuner i enkeltsaker reduserer eller avslår spesialpedagogisk hjelp med den begrunnelsen at barnehagen kan gi hjelp innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Komiteen er opptatt av at fylkesmannen følger opp dette i sin klagebehandling, og gjennom veiledning av regelverket overfor kommunene.

Komiteen er også opptatt av at organisering i den enkelte kommune og kommunal finansieringsordning ikke må ha negativ betydning for barns rettigheter.

Komiteen mener at dersom et barn med vedtak om rett til spesialpedagogisk hjelp i en kommune flytter til en annen, bør barnet ha rett til spesialpedagogisk hjelp etter vedtaket fra fraflyttingskommunen så lenge det ikke er fattet nytt vedtak i tilflyttingskommunen. Komiteen mener disse spørsmål bør drøftes nærmere i det kommende lovarbeidet, og imøteser regjeringens vurderinger om hvordan barn med rett til spesialpedagogisk hjelp kan sikres nødvendig hjelp i den perioden tilflytningskommunen ikke har fattet eget vedtak etter opplæringsloven § 5-7.

Komiteen viser til at regjeringen i meldingen foreslår at PP-tjenesten skal få et lovfestet ansvar for å veilede kommunene, og vil understreke betydningen av at PP-tjenesten ber om bistand fra Statped i vurderingen når PP-tjenesten ikke har tilstrekkelig kompetanse. Komiteen vil påpeke at barn har rett til spesialpedagogisk hjelp uavhengig av om de går i barnehage eller ikke. Komiteen ber regjeringen følge utviklingen, og vurdere oppfølging i forbindelse med det varslede lovarbeidet.

2.9.2 *Tilbudet til barn med særskilte behov jf. meldingens kapittel 10.3*

Komiteen viser til at enkelte barn trenger særskilt tilrettelegging i barnehagen. En slik tilrettelegging vil ofte medføre ekstrakostnader for barnehage-

eier. Komiteen viser til at det er viktig å følge med på om alle barn med særskilte behov får et godt barnehagetilbud også etter at rammefinansieringen trådte i kraft. Statistikken om barn med særskilte behov er ikke tilpasset endringene etter innlemmingen av det øremerkede tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne. Komiteen viser til at regjeringen derfor vil vurdere muligheten for å utvikle statistikken på dette området, slik at det blir mulig å følge med på om barn med særskilte behov får et godt tilrettelagt barnehagetilbud.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at enkelte barnehager opplever at kommunen har redusert/avslått søknader om ressurser til barn med nedsatt funksjonsevne i større grad etter at tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne ble innlemmet i rammetilskuddet. Disse medlemmer ser alvorlig på dette, og ber regjeringen påse at kommunene etter søknad fra barnehagen fattar vedtak om tilskudd til særlig tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne.

2.9.3 Tverretattlig samarbeid til barnets beste jf. meldingens kapittel 10.4

Komiteen mener det er viktig å ha fokus på ledelse i barnehager.

Komiteen mener videre det er viktig at kommunene ser barnehagens rolle og potensial som en del av kommunenes ansvar for god oppvekstpolitikk. Komiteen mener det er viktig å styrke samarbeidet mellom hjem og barnehage slik at foreldre gis økt innflytelse og reell medvirkning i barnehagen, samt at man styrker samarbeidet med andre aktører som eksterne fagfolk, barnevern, helsepersonell og frivilligheten. Komiteen mener det er viktig med et godt samarbeid mellom barnehagene og barnevernet. Et godt samarbeid mellom barnevernstjenesten og de virksomhetene som møter barn og unge i det daglige, er en forutsetning for tidlig innsats. Komiteen vil vise til at andelen barnevernssaker for barn i alderen 1–5 år meldt av barnehagen har økt de senere årene. I 2007 meldte barnehagene 8 pst. av de undersøkelsessakene barnevernet startet for denne aldersgruppen. I 2011 var andelen steget til 13 pst. Komiteen vil videre vise til regjeringens arbeid med å styrke barnehagenes, samt helsestasjonene og skolenes

kunnskap om barnevernet, blant annet hvordan man kan oppdage barna som trenger hjelp og når det er nødvendig å melde bekymring.

Komiteen viser til veilederen om å styrke samarbeidet mellom barnehage og barnevern som regjeringen ga ut i 2009. Komiteen anerkjenner veilederen som et godt og viktig tiltak, og understreker betydningen av at dette viktige arbeidet blir fulgt opp tett.

Komiteens medlemmer fra Høyre finner det meget positivt at en del kommuner har tatt tak i dette viktige området, og viser til den etablerte Oslo-standard om forpliktende samarbeidsavtaler mellom barnevern og barnehage som et godt eksempel. Disse medlemmer vil videre vise til håndbøkene i tverrfaglig samarbeid for barn og unge, som Harstad kommune og Bydel Grünerløkka i Oslo kommune har utarbeidet, som gode eksempler på tverrfaglig samarbeid.

2.10 Økonomiske og administrative konsekvenser jf. meldingens kapittel 11

Komiteen viser til at både norsk og internasjonal forskning viser at barnehager med høy kvalitet virker positivt på barns utvikling. Investering i gode barnehager gir høy avkastning både for barn og samfunnet, og er dermed en av de viktigste investeringene en kan gjøre for fremtiden.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, mener at barnehager gir en samfunnsøkonomisk gevinst, blant annet som følge av positive effekter på barns utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning i voksen alder. Samtidig reduseres offentlige utgifter knyttet til spesialundervisning, trygdeutbetalinger, kriminalitet og helseutgifter. Særlig for barn fra vanskeligstilte familier kan en god barnehage gjøre en forskjell.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre er også bekymret over meldingens mangel på klarere mål og innfasingplaner for de tiltak som antydes. Disse medlemmer viser til at regjeringen selv sier at det må tas forbehold om at endringene kan bli aktuelle å gjennomføre når det er budsjettmessig dekning for den.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2014 om å fremme forslag om 100 pst. likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen, etter prinsippet om at alle like tilbud til barn skal gi rett til like tilskudd, kartlegge omfanget av de problemene private barnehager og kommunale barnehagemyndighet erfarer med dagens regelverk for barnehagefinansiering, foreta en gjennomgang og forenkling av regelverket for å avhjelpe disse problemene, og komme tilbake til Stortinget med en egen sak om dette.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen ta initiativ til at det utarbeides felles nasjonale indikatorer for målbar kvalitet i barnehagene, og at det legges til rette for at mest mulig tilgjengelig informasjon om barnehagen på egnet måte gjøres åpent tilgjengelig i en nettbasert kvalitetsportal.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen fremme sak om å opprette et uavhengig tilsyn for barnehagene.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2014 legge frem forslag om behovsstyrt statlig finansiering av barnehagesektoren, basert på antall barn og antall timer i den enkelte barnehage.

Forslag fra Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen sørge for at inntektsgraderingen av barnehagenes foreldrebetaling får bedre sosial profil, slik at flere familier med lav inntekt får lavere barnehagepriser. Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen legge fram forslag om maksimal oppholdstid i barnehager på 47,5 timer per uke.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen sikre at det innføres et krav om grunnbemanning i barnehagen på minst én voksen per tre småbarnsplasser (1:3) og minst én voksen per seks storbarnsplasser (1:6) innen 2016.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen vurdere å utvide retten til fri fra jobb i forbindelse med barnehagestart fra tre dager til to uker.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding er fremmet av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Meld. St. 24 (2012–2013) – om framtidens barnehage – vedlegges protokollen.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 28. mai 2013

Gunn Karin Gjøl
leder

Solveig Horne
ordfører

