
Fra: Thomas Jahnsen [mailto:thomas.jahnsen@nittedal.kommune.no]

Sendt: 9. januar 2014 14:01

Til: Postmottak KD

Kopi: Karen Pinholt; Mona Sigvartsen Haugen

Emne: Høringssvar - Forslag til endringer i barnehageloven - Utvidelse av retten til barnehageplass og innføring av minimum to årlige barnehageopptak

Hei! Vedlagt følger vårt svar på høringen om forslag til endring av barnehageloven § 12a om utvidet rett til barnehageplass og antall opptak i løpet av året.

Tidligere i saken henvendte vi oss til Kunnskapsdepartementet i anledning av at vi ikke rekker å fullføre den politiske behandlingen før høringsfristen utløper. Henvendelsen herfra var ved Rut Bergem. Vi ble da enige med departementet om følgende:

- ✓ Nittedal kommune sender høringssvar innen fristen slik høringssvaret foreligger etter behandling i komite for oppvekst og utdanning (møte avholdt 06.01.14).
- ✓ Nittedal kommune ettersender eventuelle endringer i høringssvaret som følge av behandlingen av saken i kommunestyret (møte avholdes den 27.01.14).

Med vennlig hilsen

Thomas Jahnsen

Konsulent



NITTEDAL KOMMUNE

– der storby og Marka møtes

Telefon: 67 05 90 00, Telefaks: 67 05 91 79

Dir. innvalg: 67 05 92 51

E-post: thomas.jahnsen@nittedal.kommune.no

Web: <http://www.nittedal.kommune.no>



Tenk på miljøet før du skriver ut denne e-posten



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 Oslo

Vår ref:
13/03008-3

Deres ref:

Dato:
18.12.2013

HØRINGSSVAR - OM UTVIDET RETT TIL Plass I BARNEHAGE OG INNFØRING AV MINIMUM TO ÅRLIGE BARNEHAGEOPPTAK.

Nittedal kommune har som høringsinstans mottatt forslag til endringer i lov om barnehager om utvidet rett til plass i barnehage og innføring av minimum to årlige opptak. Forslaget er behandlet av kommunestyret og som har fattet vedtak om å oversende uttalelse som følger under her.

Slik Nittedal kommune ser det vil forslagene til endring av barns rett til barnehageplass og antallet opptak i løpet av året innebærer konsekvenser for de ulike gruppene og aktørene med interesser på barnehageområdet. Forslagene vil kunne innebære konsekvenser for søkere til barnehage, for de enkelte barnehagene, eiere av barnehager og for kommunen. Konsekvensene vil være ulike for de ulike gruppene og aktørene og vil omfatte spørsmål om omfanget av tilbudet til de som søker barnehageplass, kvaliteten og økonomien i de enkelte barnehagene og for kommunens del, spørsmål om økonomi og administrasjon.

Konsekvenser for bruker; flere med rett til barnehageplass.

Forslagene til endring i barns rett til barnehageplass gir flere barn rett på barnehageplass sammenliknet med dagens rettighetsbestemmelse. I tillegg til de barna som har rett på plass etter dagens rettighetsbestemmelse, det vil si barn som fyller ett år senest innen utgangen av august samme år det søkes om barnehageplass, vil begge forslagene til ny rettighetsbestemmelse også omfatte barn som fyller ett år innen utgangen av oktober.

Forslagene til ny rettighetsbestemmelse skiller seg fra hverandre kun når det gjelder spørsmålet om hvilket oppstartstidspunkt rettigheten til plass skal gjøre seg gjeldende fra. Departementet legger til grunn to hovedhensyn i sine forslag til endring. For det første å sikre kortere ventetid på barnehageplass for barn født i

**Enhet for Barnehager og
forebyggende tjenester**

Postadresse:
Postboks 63, 1483 Hagan

E-post:
postmottak@nittedal.kommune.no

Besøksadresse:
Moveien 1, 1482 Nittedal

Tlf : 67059000

Fax: 67 07 22 70

Bankkonto:
7101 05 04001

Organisasjonsnr:
971 643 870

september eller oktober. For det andre å sikre kortere ventetid på barnehageplass for barn som flytter inn til kommunen i løpet av barnehageåret. De to alternative forslagene er ulikt innrettet med tanke på å ivareta disse hensynene. I alternativ a, det vil si nytt opptak i februar året etter, veier hensynet til barn som flytter inn til kommunen i løpet av barnehageåret tungt sammenliknet med ventetiden for barn som allerede er bosatt i kommunen og som fyller ett år i september eller oktober. I alternativ b, det vil si nytt opptak i oktober veier hensynet til barn bosatt i kommunen som fyller ett år i september og oktober tyngre enn hensynet til barn som flytter til kommunen i løpet av barnehageåret.

Konsekvenser for de enkelte barnehagene; kvalitet i barnehagen.

Ledige plasser i barnehage oppstår først og fremst ved at de eldste barna slutter og begynner på skole. Hovedopptaket foregår derfor før sommeren med oppstart i august. For å ha ledighet til å kunne foreta opptak til andre tider på året må ledigheten fremskaffes på andre måter enn ved at barn slutter. Departementets forslag til løsning på dette er at barnehagene må ha areal- og personalmessig overkapasitet. I praksis innebærer dette at det ved opptak til oppstart om høsten ikke foretas opptak til alle ledige plasser og at de resterende ledige plassene fylles først ved opptak nr. 2.

Hvorvidt departementet har ment at slik overkapasitet skal være løsningen på behovet for ledighet både i alternativ a) og b) er for Nittedal kommune ikke entydig. Med dagens lovverk er det også mulig å «fremskaffe ledighet» etter den 01.01 hvert år ved at barn som fyller 3 år i løpet av det kommende kalenderåret kan regnes som om de var over 3 år fra 01.01. hva krav til areal og bemanning angår. En slik omregning og merinntak som følge av dette foregår allerede i dag, men i Nittedal bare i de tilfelle der styrer/barnehagen etter en skjønnsmessig vurdering finner det forsvarlig. Nittedal kommune har tidligere i egen høring til sak for kommunestyret (KST 123/12) om *revidering av lokale retningslinjer for offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager* behandlet spørsmålet om å sette slikt merinntak i system som en fast ordning. I høringsuttalelsene fremkom det at det store flertallet av barnehagene i kommunen var i mot dette da de mente slikt merinntak ville forringe kvaliteten på tilbudet til de minste og mest sårbare barna. Barnehagene mente også at kvaliteten på tilbudet til de barna som allerede er i barnehagen måtte veie tyngre enn behovet for nye plasser på våren.

Departementet har ikke drøftet spørsmål knyttet til kvalitet i barnehagen i sitt høringsnotat om utvidet rett til barnehageplass og utvidelse av antall opptak. Nittedal kommune tar i denne sammenhengen utgangspunkt definisjonen av «kvalitet» som innebærer at «Kvalitet er helheten av egenskaper en barnehage har, som vedrører barnehagens evne til å tilfredsstille barnas, foreldrenes og samfunnets uttalte og underforståtte behov» fra NOU 1:2012 «Til barns beste». I samme NOU ble kvalitetsbegrepet inndelt i såkalt strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultat-kvalitet. Utgangspunktet for inndelingen er en oppfatning om at det er en sammenheng mellom strukturelle forhold, prosesser og den påvirkning barnehager

har på barns læring og utvikling. Når det gjelder drøfting av kvalitet i barnehage opp mot forslag om utvidet rett til barnehageplass og to årlige opptak er det særlig konsekvenser for strukturkvalitet og prosesskvalitet som må belyses. Med strukturkvalitet siktes det i denne sammenhengen til faktorer som antas å påvirke kvaliteten i barnehagen som barnehagens leke- og oppholdsareal, barnegruppas størrelse og sammensetning, voksentetthet, pedagogtetthet og personalets kompetanse. Med prosesskvalitet menes egenskaper ved de relasjoner og den samhandling som foregår daglig mellom barn og voksne, mellom voksne og mellom barn.

I kapitel 5 om kvalitet i barnehagen, i NOU 2012:1 «Til barnas beste», vises det til nyere forskning som viser at mulighetene for at de yngste barna skal kunne etablere en god relasjon til personalet er relatert til antall barn per ansatt. Videre fremheves det at det synes å kunne ha betydning hvordan tilvenningen ved barnehagestart gjennomføres. Her påpekes viktigheten av at barnet rekker å knytte seg til den eller de som skal passe det i foreldrenes sted før foreldrene slutter å være sammen med det i barnehagen. Samtidig påpekes viktigheten av at personalet tar seg god tid når et barn begynner i barnehagen.

For at kvalitativt gode relasjoner skal fremmes ser det ut til at det er nødvendig med en viss frekvens av interaksjon mellom personalet og hvert enkelt barn. Dette betyr at personalet må sikre tilstrekkelig kontakt med hvert enkelt barn samtidig som det tar hånd om hele barnegruppen. Det pekes videre på at store barnegrupper med stor aldersspredning og med mange ukjente voksne er forbundet med høyt stressnivå hos barna.

Konsekvenser for de enkelte ikke-kommunale barnehagene; økonomi.

Departementet har ikke drøftet spørsmål knyttet til de enkelte ikke-kommunale barnehagenes økonomi som følge av endringsforslagene. Departementet viser kun til at endringsforslagene vil kunne få konsekvenser for den økonomiske likebehandlingen av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Departementet opplyser videre at de vil be utdanningsdirektoratet om å utrede dette spørsmålet i forbindelse med en helhetlig gjennomgang av forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Nittedal kommune vil allikevel trekke inn spørsmålet om økonomi for den enkelte barnehage i sin vurdering av lovforslaget.

Departementets forutsetning om at barnehagene må drive deler av året med bygnings- og personalmessig overkapasitet innebærer at de enkelte barnehagene i tilsvarende periode vil ha færre barn i barnehagen enn i løpet av året for øvrig. Avhengig av telletidspunkt (telling av antall barn i ikke-kommunale barnehager som grunnlag for tilskudd) i den enkelte kommune vil de ikke-kommunale barnehagene som har overkapasitet også kunne få redusert tilskudd deler av året samtidig som driftskostnadene er tilpasset en høyere aktivitet.

Ved siden av tilskudd til drift fra kommunen er foreldrebetaling en viktig inntekt for barnehagene. Som en følge av at barnehagene skal drive med bygnings- og personalmessig overkapasitet i en periode av året vil barnehagene miste foreldrebetaling for barn som ellers kunne vært tatt opp til de ledige plassene. Dette vil gjøre seg gjeldende i større grad i alternativ a (nytt opptak i februar) enn ved alternativ b (nytt opptak i oktober).

Konsekvenser for kommunen; økonomi og administrasjon.

Departementet legger til grunn at kommunen må øke sin generelle barnehagekapasitet som følge av at flere barn får rett på plass i barnehage. Det legges til grunn at behovet for økt kapasitet er den samme for begge alternativer, men at alternativ a (nytt opptak i februar) medfører en lengre periode med overkapasitet når det gjelder det bygningsmessige og personalmessige enn alternativ b (nytt opptak i oktober).

Forslag til utvidet rett til barnehageplass og antall opptak i løpet av året vil kunne medføre økte utgifter til sektoren. Et eventuelt behov for å øke kapasiteten vil gjelde generelt og omfatte både kommunale og ikke-kommunale barnehager. De økonomiske konsekvensene for kommunen vil fremkomme på ulike måter. For det første vil kommunen *som barnehageeier* trolig måtte øke kapasiteten i barnehager eid av kommunen. Forutsetningen om at barnehagene må drive deler av året med bygnings- og personalmessig overkapasitet innebærer også økte kostnader per barn som går i barnehagene. Dette følger av at driftskostnadene holdes uforandret, samtidig som antall barn reduseres i perioden mellom to opptak. For det andre vil de foreslåtte lovendringene kunne innebære økonomiske konsekvenser for kommunen *som tildelingsmyndighet* av tilskudd til ikke-kommunale barnehager ved økt barnetall og økte tilskuddssatser. Økte tilskuddssatser følger av at enhetskostnadene for barn i barnehager eid av kommunen øker. Slik systemet for beregning av tilskudd til ikke-kommunale barnehager er innrettet vil en økning i enhetskostnader i de kommunale barnehagene gjenspeile seg direkte i økte tilskuddssatser for barn under og over tre år. For det tredje kan man også se for seg en økt administrasjonsbyrde for kommunen som følge av krav om flere opptak og ved flere pålagte rapporteringstidspunkt av antall barn i forbindelse med tildeling av tilskudd.

Nittedal kommunes vurdering.

Generelt om utvidet rett til barnehageplass og antall opptak.

Nittedal kommune er som et utgangspunkt positiv til en utvidelse av retten til barnehageplass til også å gjelde barn som fyller ett år innen utgangen av oktober det året det søkes om plass. Dette begrunnes hovedsakelig med at den maksimale ventetiden fra ett barn fyller ett år til det får rett på barnehageplass reduseres og at tjenestetilbudet på denne måten blir bedre og mer likeverdig overfor søkere til barnehage.

Nittedal kommune mener videre at en utvidelse av antall barn som har rett på barnehageplass ikke utelukkende skal gjennomføres ved å utvide kapasiteten i sektoren. For å sikre barnehageplass til et økt antall barn med rett på barnehageplass må regelverket når de gjelder opptak til barnehage endres slik at barn med rett på plass gis prioritet ved opptak foran barn uten en slik rettighet. Etter dagens regelverk reguleres opptak til barnehage av barnehagens egne vedtektsfestede opptakskriterier og opptakskrets. Erfaringen fra sektoren viser at de enkelte ikke-kommunale barnehage i stor grad fastsetter opptakskriterier og opptakskrets uten hensyn til den lovfestede retten til barnehageplass. Utvidelse av retten til barnehageplass må derfor følges opp med en lov- og forskriftsendring som sikrer at barn med rett på plass gis rett til prioritet i opptakskriteriene til de enkelte barnehagene uavhengig av barnehagens eierform. På denne måten vil viktige premisser for kommunens planlegging av og ressursbruk på barnehagesektoren ligge i lovverket og barns rett på barnehageplass, og ikke hos de enkelte ikke-kommunale barnehagene gjennom deres vedtekter. Retten til prioritet kan begrenses til å gjelde barn innenfor barnehagens vedtektsfestede opptakskrets. På denne måten ivaretas også hensynet til ikke-kommunale barnehager som er opprettet for å gi barnehageplasser til bestemte brukergrupper. Eksempler på slike barnehager er bedriftsbarnehager, studentbarnehager og andelsbarnehager. En annen tilnærming til dette er å begrense kommunens finansieringsplikt til kun å gjelde barn med rett til barnehageplass.

Kvalitet i barnehagene.

Som det fremgår innledningsvis viser forskning at de minste barna har et særlig behov for små, stabile barnegrupper med kjente, stabile voksne. Det pekes også på viktigheten av at det brukes god tid og mye voksenressurser når nye barn begynner i barnehagen. Opptak to ganger i året vil innebære to lengre perioder der personalet må bruke mye tid på nye barn. Til vanlig vil dette skje på bekostning av barn som allerede går i barnehagen siden barnehagene sjelden har ekstra ressurser å sette inn i opptaksperioder. To opptak innebærer også uro i barnegruppene ved at nye barn kommer til. Hvis to opptak også får den konsekvens at barnegruppene endres ved at små barn flyttes opp til avdelinger for store barn vil dette bidra ytterligere til uro. Slik Nittedal kommune ser det vil to opptak på denne måten kunne bidra til forringelse av kvaliteten i barnehagene særlig for de minste barna.

På den annen side vil en eventuell overkapasitet kunne medføre at barnegruppene er mindre og voksentettheten større enn normen i perioder av året. Hvorvidt dette vil kompensere for de ulempene to opptak medfører vil avhenge av når på året det andre opptaket skjer og hvor stort omfang opptaket gjelder. Nittedal kommune vil uansett ikke kunne anbefale at 2. opptak skjer som følge av en systematisk omregning av barn fra små til store pr. 01.01.

Nittedal kommune mener spørsmålet om kvaliteten i barnehagene i for liten grad er tatt hensyn til i høringsnotatet fra departementet og at dette spørsmålet derfor må utredes ytterligere i det videre arbeidet med lovforslaget.

Økonomiske forhold i den enkelte ikke-kommunale barnehage.

Forslag til utvidet rett til barnehageplass og antall opptak i løpet av året aktualiserer spørsmål om økonomi for den enkelte ikke-kommunale barnehage. I denne sammenhengen er det spesielt spørsmålet om telling av antall barn og foreldrebetaling sett i sammenheng med forslaget til lovendringer som vil kunne påvirke økonomiske forhold i den enkelte barnehage. Nittedal kommune forutsetter at prinsippet som ligger til grunn for dagens regelverk om at det kommunale tilskuddet til ordinær drift i barnehagen skal dekke kostnader som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling i all hovedsak videreføres.

Telletidspunkt må derfor avpasses bestemmelsene om opptak slik at barnehager med overkapasitet ikke får sitt tilskudd redusert samtidig som kostnadene er de samme. Samtidig må det slik Nittedal kommune ser det sikres at ikke barnehagene får tilskudd for plasser som ikke er i bruk utover periodene med overkapasitet mellom to opptak. Når det gjelder spørsmålet om mulig bortfall av foreldrebetaling i perioder med ledig kapasitet mellom to opptak mener Nittedal kommune at vurderinger rundt dette må tas med i det videre arbeidet knyttet til lovendringene som foreslås.

Økonomi og administrasjon, kommunen.

Forslag til utvidet rett til barnehageplass og antall opptak i løpet av året vil medføre økte utgifter til sektoren. Dette gjelder for kommunens egen barnehagedrift, for det kommunale driftstilskuddet til ikke-kommunale barnehager og for den administrative gjennomføringen av opptak og eventuelt tildeling av tilskudd ved endringer i tilskuddsordningen. Nittedal kommune forutsetter at økte utgifter til sektoren som følge av eventuell lovendring finansieres fullt ut gjennom overføringene fra staten til kommunene. Nittedal kommune mener også at det ligger innebygget en utilsiktet økning av tilskuddssatsene i lovforslaget som følge av ubenyttet kapasitet i de kommunale barnehagene som må drøftes i det videre arbeidet med lovforslaget.

Alternativ a eller b.

Ved vurdering av alternativ a eller b mener Nittedal kommune at det må tas særlig hensyn til to forhold. For det første hensyn til kvaliteten på barnehagetilbudet. En konsentrasjon av oppstart til en periode av nye barn kan være å foretrekke framfor flere felles opptaksperioder gjennom året. Dette av hensyn til de små barnas behov for tilstrekkelig og god voksenkontakt og stabilitet i barnegruppene. For det andre hensynet til effektivitet i tjenesteytingen med tanke på utnyttelse av kapasiteten i barnehagene.

Spørsmål om felles nasjonale frister ved søknad om barnehageplass.

Slik Nittedal kommune ser det vil felles søknadsfrist i alle kommuner være til fordel for brukerne. Dette gjelder særlig for de som flytter fra en kommune til en annen. Etter Nittedal kommunes oppfatning vil fordelene for brukerne være større enn de eventuelle ulempene dette medfører for den enkelte kommunes valgfrihet.

Med vennlig hilsen

Anne-Birgitte Sveri
rådmann

Thomas Jahnsen
konsulent

Godkjent og ekspedert uten underskrift