

<b>Styre</b>	Samskipnadsrådet
<b>Møtedato</b>	3. mai 2012
<b>Sakskategori</b>	Vedtaks sak
<b>Saksnummer</b>	37/12
<b>Saksnavn</b>	Høringer – NOU ”Til barns beste”
<b>Saksbehandler</b>	Sekretariatet

**Kort resymé**                    ***NOU ”til barns beste” er sendt på høring av Kunnskapsdepartementet og gjennomgår ulike aspekter av barnehagepolitikken i Norge. Samskipnadsrådet skal sende et hørings svar. Link til høringsbrev:***

***<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2012/horing---nou-2012-1-til-barnas-beste--ny.html?id=672398>***

NOUen tar for seg gjeldende regelverk innen barnehagesektoren, kvalitet i barnehagene dagens barnehagetilbud, styringsvirkemidler og rammevilkår, utdanning til arbeid i barnehagene, kompetanseutvikling i sektoren, forskning om barnehagen, barna og foreldre i barnehagen, et system for tilsyn med barnehagesektoren, den lokale barnehagemyndigheten, barnehageeier, kvalitetssikrende bestemmelser, barn med særlige behov, utdanning, kompetanseutvikling, økonomi og administrasjon og til sist forslag om ny barnehagelov. Kort sammendrag:

Utvalget mener det er viktig å forstå dagens regelverk i lys av den historiske utviklingen av nasjonal styring av barnehagesektoren. Utvalget gir en gjennomgang av utviklingen av regelverket på barnehageområdet med hovedvekt på de senere årenes regelverksutvikling. Utvalget utdyper gjeldende rett, barnehagesektoren reguleres i dag først og fremst av lov 17.juni 2005 nr 64, om barnehager med forskrifter. Barnehageloven gir de nasjonale rammene for hva et barnehagetilbud skal inneholde. Utvalget gjennomgår regulerbare faktorer som påvirker kvaliteten i barnehagene. Denne gjennomgangen danner bakgrunnen for utvalgets forslag om kvalitetssikrende bestemmelser og et godt rammeverk som kan sikre likeverdige barnehagetilbud med god kvalitet. Utvalget redegjør for tilstand og utfordringer på områder som anses sentrale for å kunne oppfylle målet om likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet. Utvalgets forslag leger til grunn den forutgående tilstandsvurderingen. Barnehagesektoren har i løpet av kort tid gjennomgått omfattende endringer, både når det gjelder struktur og omfang. En rekke undersøkelser gjennomført de siste årene avdekker store variasjoner både i tilbudet og i kommunenes tilrettelegging for høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager.

Riksrevisjonen (2009) har pekt på at et regelverk som åpner for mangfold i barnehagene samtidig gir økt risiko for uheldige variasjoner, noe som skaper behov for overordnet styring, kontroll og etterprøvbarhet. Utvalget har merket seg at det er store variasjoner i antall opptak, telletidspunkt, ventelister, tilskuddssatser, geografisk tilgjengelighet, åpningstider, tilsyn, pedagogdekning og dispensasjonspraksis, bemanning og leke- og oppholdsareal. Samlet finner utvalget at variasjonen og usikkerheten forbundet med om lovens krav oppfylles, taler for at det er behov for en mer presis utforming av regelverket. En sterkere regulering foreslås på de områdene som fremstår som særlig kritiske for å sikre likeverdighet og høy kvalitet. Samtidig har utvalget vært opptatt av å ivareta kommunenes frihet til å kunne utvikle gode tilbud i tråd med brukernes behov. Tydelige kvalitetskrav vil forenkle kommunenes behandling av barnehagesaker og gjøre det lettere både for tilsynsmyndighetene og brukerne å vurdere tilbudene. Der utvalget har sett at ulike hensyn kan komme i en viss motstrid har utvalget lagt vekt på hensynet til barnas beste. Endringer i sektoren medfører etter utvalgets vurderinger behov for en grundig gjennomgang av regelverket. Dekningsgraden har økt betydelig, andelen barn under tre år har økt fra 22,6 prosent til 36,6 prosent i 2010, individuell rett til barnehageplass ble innført i 2009 og rammefinansiering ble innført fra 2011. Disse endringene tilsier at styringen må innrettes på en annen måte enn tidligere. Utvalgets mandat angir tre aktuelle styringsvirkemidler. Lovbaserte, økonomiske, og myke virkemidler. Utvalget legger til grunn at styringen vil være mest effektiv ved å kombinere disse virkemidlene. Ved innføring av rammefinansiering er det allerede gjort valg som utvalget ikke skal gå inn på. Utvalget har derfor vurdert lovbaserte og myke virkemidler, samt økonomiske virkemidler av mer stimulerende karakter. Utvalget har særlig konsentrert seg om lovbaserte virkemidler.

Utvalget mener det bør være et lett tilgjengelig regelverk og vil ikke detaljregulere sektoren, kvalitetssikrende bestemmelser er å foretrekke, så det foreslås heller en endringslov. Sentral styring og lokal handlefrihet er viktig balansegang. Barnehageeiers frihet må speiles opp mot foreldrenes og barnas medvirkning og kommunens myndighet. Det er 13 forskrifter til dagens lov når det bør være 1. Rammeplanen videreføres som egen forskrift da det er behov for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem.

Barna kan ikke selv øve innflytelse og dette stiller store krav til ivaretagelse av barnas rettigheter, barna får en rett på et godt fysisk og psykososialt miljø, styrket rettsstilling, lek, omsorg, læring, danning sentrale tema for barnehagen. Foreldres rett på medvirkning styrkes.

Tilsynet av barnehager videreføres. Et flertall mener tilsynet bør utøves av kommunene, fylkesmannens tilsyn videreføres nå også ovenfor den enkelte barnehage. Mindretallet foreslår at det opprettes et eget statlig tilsyn som organiseres uavhengig av de instansene som ellers har myndighets- og veiledningsansvar. Alle er enige om at pålegg må følges opp av barnehagene. Sanksjoner foreslås å være at fylkesmannen kan vedta lavere foreldrebetaling dersom barnehagen ikke innfrir tilsynsrapportens konklusjoner.

Et mindretall i utvalget mener fastprisordningen skal fjernes da kommunene selv nå har ansvaret for barnehagene. Flertallet vil videreføre dagens maksprisordning.

Moderasjonsbestemmelsene varierer fra kommune til kommune. Utvalget vil flytte disse bestemmelsene fra forskrift til lov. Alle kommuner skal ha inntektsgraderte betalingssetser, og departementet får hjemmel til å gi forskrift om minimumssatser for inntektsgradering.

Kommunens godkjennelsesordning av barnehager foreslås videreført. Utvalget vil lovfeste at kommunen i vurderingen av barnehagens egnethet kan legge vekt på om barnehageeier og andre personer som vil ha vesentlig innflytelse på virksomheten er egnet til å drive barnehage.

Utvalget mener det bør opprettes to hovedopptak i året for å sikre likere rettighet på plass uavhengig av om barnet er født før eller etter 1.september. Det bør lovfestes et krav om kommunens barnehagefaglige kompetanse på administrativt nivå. Kommunens saksbehandlingsprosess skal også stilles krav til i forskrift for å sikre bedre administrasjon av barnehagene i kommunen.

Utvalgets konklusjoner som foreslår nasjonale standarder er innen forhold som gjennom forskning er kjent for å ha en direkte sammenheng med kvaliteten. Dette er antallet barn og voksne, pedagogtetthet, personalets kompetanse, barnegruppens størrelse og sammensetning, fysiske rammer som barnehagens lokaler og uteareal, utstyr og materiell.

Bestyrer må være mest mulig tilstede i barnehagen. Et unntak fra dette videreføres men snevres noe inn. Utvalget øker kravet på bemanning slik at for barn under 3 år blir forholdstallet 1:3, og over 3 år, 1:6. Utvalgets flertall vil lovfeste kravet om en førskolelærer pr seks barn under tre år og per tolv barn over tre år. Kravet innføres over tid med overgangsbestemmelser. Et flertall foreslår også at det fra 2020 lovfestes et krav om at 25 prosent av grunnbemanningen i hver barnehage skal være barne- og ungdomsarbeidere. Utvalget vil fjerne den varige unntaksbestemmelsen fra bemanningskravene, men vil fortsatt gi midlertidig adgang til slike dispensasjoner. Utvalgets flertall presiserer videre at 1 av 5 pedagoger kan ha annen pedagogisk utdanning enn førskolelærerutdanning eller likeverdig utdanning. Utvalget vil ikke fastsette noen størrelse på barnehagegruppe, men ber barnehagene selv foreta en helhetsvurdering av dette. Departementet bør ha anledning til å fastsette et maksantall.

Utvalget foreslår mer vekt på etterutdanning, staten stiller midler til disposisjon for barnehagene og utdanningene åpner for flere studieplasser. Mer forskning på barnehager er også anbefalt med en anvendt tilnærming.

***Forslag til vedtak***      ***Samskipnadsrådet vedtar vedlagt forslag til høringssvar med de endringer som fremkommer i møtet***

***Vedlegg***                      Høring – Høringssvar på NOU ”Til barnas beste”

Kunnskapsdepartementet v/  
Avdelingsdirektør Christian Kolstad  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo

Oslo 04.05.12

### **HØRING – NOU 2012:1 ”Til barnas beste”**

Det vises til høringsbrev av 6. februar 2012 fra Kunnskapsdepartementet.

Samskipnadsrådet i Norge er et koordinerende organ på vegne av 24 studentsamskipnader. Studentsamskipnadene driver egne studentbarnehager og har om lag 2500 barnehageplasser til studenter med barn.

Overordnet støtter samskipnadsrådet forslaget til utvalget om et enklere og mer oversiktlig regelverk. En lov og en forskrift vil bidra til dette. Vi er samtidig glad for at rammeplanene beholdes som styringsverktøy utenfor dette.

#### **Barnehagens viktigste ressurs**

Barnehage er en kunnskapsbedrift hvor noe av en av de viktigste faktorene for barnas tid i barnehagen er barnehagens medarbeidere. Rekruttering av faglig kompetente medarbeidere, krav til kompetanse og samtidig realistiske mål for dette er sentralt.

Samskipnadsrådet støtter utvalgets forslag om å fastsette ansattnorm for pedagoger, barne- og ungdomsarbeidere m.fl. Samskipnadsrådets erfaring er allikevel at denne kompetansen er vanskelig å få tak i. Utvalget øker kravet på bemanning slik at for barn under 3 år blir forholdstallet 1:3, og over 3 år, 1:6. På grunn av dagens mangel på pedagogisk personell arbeider mange på dispensasjon, og etterutdanningsmulighetene for de som arbeider under dispensasjon er begrenset. Høy konkurranse om pedagogisk personell, fortsatt fast makspris og en fortsatt mangelfull finansiering av ikke-kommunale barnehager presser kostnadene i barnehagene. Intensjonene til utvalget er positivt, men realiteten er at det mangler tilgjengelig kompetanse. Samskipnadsrådet ber Kunnskapsdepartementet kartlegge behovene for kompetanse etter utvalgets forslag opp mot arbeidslivets nåværende tilgang på arbeidskraft. Kunnskapsdepartementet må sannsynliggjøre at barnehagene også klarer å følge ambisjonene om mer faglig personell for at målsetningene kan realiseres.

Samskipnadsrådet er glad for at etterutdanningsmulighetene skal bedres. Dersom man har en alternativ pedagogisk utdanning som f.eks. en bachelorgrad i pedagogikk fra et universitet, og arbeider på dispensasjon som pedagogisk leder i en barnehage, gis det begrenset adgang for etterutdanning som førskolelærer. Dersom forholdene lå til rette for det med flere studieplasser ville flere av de som arbeider på dispensasjon kvalifisert seg formelt som førskolelærere.

Utvalgets forslag om flere yrkesgrupper inn i barnehagen er positivt. Barne- og ungdomsarbeidere har en verdifull kompetanse som vil bidra med å løfte kvaliteten i barnehagene. Spørsmålet er det samme som for kravene til antall førskolelærere, om den tilgjengelige arbeidsstyrken er stor nok for at barnehagene kan rekruttere ansatte i tråd med utvalgets bestemmelser.

## Styring og forutsigbarhet

Studentsamskipnadene driver egne barnehager som arbeider for en nasjonal målsetning om lik rett til utdanning. Barnehagene får et lite tilskudd fra Kunnskapsdepartementet og noen samskipnader bruker egne midler fra studentenes semesteravgift, og finansieres ellers i tråd med ikke-kommunale barnehager. Disse barnehagene mottar ofte mindre tilskudd etter rammefinansieringen trådte i kraft. Kommunenes mulighet til å behandle ikke-kommunale barnehager etter et visst skjønn bidrar til store forskjeller på tilbudet. Noen studentsamskipnader har lagt ned sin drift av studentbarnehager på grunn av vanskelig økonomi. Studentbarnehagenes tilbud om fleksibel åpningstid, eksamensåpen barnehage og reduserte priser er et nødvendig tilbud for at studerende foreldre kan fullføre utdanningen på normert tid. Studentsamskipnadene hadde bedre erfaringer med den tidligere ordningen hvor staten i større grad finansierte barnehagene. Utvalget nevner ikke dette eksplisitt, men berører allikevel ansvarsfordelingen mellom barnehagene, foreldre, kommune og stat. Samskipnadsrådet forstår dette i lys av utvalgets mandat, men mener prinsipielt at barnehager som utfører en nasjonal oppgave som lik rett til utdanning kan unntas fra den kommunale selvbestemmelsen og rammefinansieringen. Dette er et viktig moment for diskusjonen NOUen legger opp til om hvem som skal ha hvilket ansvar for barnehagene.

## Barns rettigheter

NOU en tydeliggjøring og en styrking av barns rettigheter, og av barnehagefaget. Dette er svært positivt. Et fokus på barns tilhørighet i en barnehagegruppe er viktig, men det er vanskelig ut fra barnehagens størrelse og miljø hvorvidt dette bør være slik eller sånn. Samskipnadsrådet støtter forslaget om at denne vurderingen er opp til den enkelte barnehageeier, og at departementet kan fastsette et makstall.

En styrking av utearealsbestemmelser, personalets meldeplikt til barnevernet og bedre rettigheter på spesialpedagogisk hjelp videreføres i ny kommune når barn flytter er gode og viktige forslag. Samskipnadsrådet ber allikevel Kunnskapsdepartementet være varsom med en streng fortolkning av uteareal. For å klare å nå målet om rett på barnehageplass, ble det i større byer bygget mange barnehager i sentrumsnære områder. Uteområder er kjempeviktige, men det er store forskjeller fra bysentra til områder med mer grøntareal som gjør at en streng fortolkning kan virke urimelig. Det er forskjell på å gå i barnehage i et bysentra og i mer landlige områder.

## Økonomi

Samskipnadsrådet er positive til en videreføring av inntektsgraderte satser. Dette er viktig for studerende foreldre som har en dårligere økonomi enn befolkningen ellers.

Samskipnadsrådet har tidligere spilt inn til Kunnskapsdepartementet forslaget om at studentbarnehagene som arbeider med en nasjonal målsetning om lik rett til utdanning burde være gjenstand for statlig finansiering. I dag setter Kunnskapsdepartementet målsetningene, mens over 30 kommuners budsjetter er med på å avgjøre om den enkelte studentbarnehage klarer å lage et barnehagetilbud som hensyntar foreldre som har fri til kl 10:00, men forelesning fra 16:00 til 18:00. Studentene er i en spesiell situasjon som utfordrer tilbudet på barnehagesiden. Kommunene viser til at det er statens oppgave å besørge lik rett til utdanning. Samskipnadsrådet spør igjen, dersom kommune og stat viser til at de ikke har ansvaret, hvem har? Lik rett til utdanning fordrer både klare målsetninger og finansiering.

Med dagens modell får mange barnehager beskjed om hva de får for inneværende budsjettår først i oktober. Dette er uakseptabelt og stiller den enkelte barnehage i en svært dårlig situasjon for planlegging og styring.

#### Opptak

Utvalget mener det bør opprettes to hovedopptak i året for å sikre likere rettighet på plass uavhengig av om barnet er født før eller etter 1.september. Mange samskipnader praktiserer allerede dette på grunn av studiemestrenes start og slutt. Erfaringene er svært positive, men medfører at man har flere yngre barn enn andre barnehager. Dette må også få konsekvenser for finansieringen. Allerede i dag utfordrer dette økonomien til barnehagene. Med økte bemanningskrav vil dette spesielt ramme de barnehagene som har små barn. Dette må det justeres for i finansieringen av studentbarnehagene.

I tillegg til barn av studenter med permanent studieplass på universitetet i Oslo, tar studentbarnehagene i mot barn av internasjonale studenter på utveksling. For å lykkes med utdanning og forskning er utveksling svært viktig. De siste årene har antallet internasjonale studenter vokst kraftig. Internasjonale studenter blir først prioritert ved tildeling av studentbolig, og er særlig avhengig av studentvelferdstilbudet for å gjennomføre studiene på normert tid. Veksten i antallet internasjonale barn er også viktig å ta hensyn til ved finansiering av studentbarnehagene.

#### Tilsyn.

Utvalget spør hvem som skal drive tilsyn med barnehagene. Et mindretall i utvalget ønsker et tilsyn som er statlig og uavhengig. Fordelene med en slik ordning er å sikre rettsikkerheten til barnehagene, spesielt for de som er ikke-kommunale. En sentral målsetning til den nye barnehageloven er likebehandling mellom ikke-kommunale og kommunale barnehager. Et kommunalt tilsyn kan møte på utfordringer for kommunene som både finansierings- og tilsynsmyndighet for kommunale og ikke-kommunale barnehager.

#### Måling

Utvalget viser til behovet for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Ønsket om å vurdere barnehagekvalitet og måloppnåelse er forståelig i sektoren. Det er helt sentralt at disse målekriteriene er konkrete. Av akkurat samme argumentasjon som behovet for å samle lover og forskrifter, er det sentralt for måloppnåelsen at målene er klare og at barnehagene forstår og vet hva de blir målt på.

Det foreslås å innføre en egen bestemmelse i loven om eiers ansvar, og krav til å etablere et forpliktende system som gir personalet i barnehagene mulighet til å utvikle og vedlikeholde faglig og pedagogisk kunnskap. Noen av samskipnadenes barnehager har i mange år hatt et internt skole-og opplæringsprogram med assistentskole og samling av pedagogiske ledere, drevet av egne krefter. Dette har også vært viktig for å ha et helhetlig høyt faglig nivå. jf. bl.a brukerundersøkelser med gode resultater.

Med vennlig hilsen

Lisbeth Dyrberg  
Leder av Samskipnadsrådet i Norge