

## **Innspill til NOU 2012: 1 Til barnas beste- Ny lovgivning for barnehagene. - fra Tripp Trapp åpen barnehage i Sandnes**

I vårt innspill som er todelt, vil vi hovedsakelig fokusere på følgende:

### **Del 1:**

**Vi reagerer kraftig på og er kritiske til at det i forslaget til ny lov ser det ut til at Åpen barnehage reduseres fra å være definert som en pedagogisk virksomhet i form av en særskilt type barnehage, - til å bli definert som en form for organisert barnetilsyn.** Jfr. merknadene § 4 s. 331-332. «*Med organisert barnetilsyn menes for eksempel barnetilsyn som åpen barnehage eller andre typer barnetilsyn av et visst omfang og varighet og av regelmessig art og som av hensyn til kvaliteten i tilbudet bør reguleres.*»

### **Del 2:**

**Vi har et sterkt behov for at Åpen barnehage omsider blir regulert som en særskilt type barnehage i loven og vil derfor synliggjøre på hvilke områder det er særlig behov for egne reguleringer.**

### **Del 1 :**

Det er positivt at NOU 2012 legger opp til å regulere ulike typer pedagogisk virksomhet, i tillegg til ulike typer barnetilsyn, for eksempel dagmammavirksomhet, men vi mener at Åpen barnehage fortsatt må defineres som en pedagogisk virksomhet og ikke barnetilsyn.

I kap.6 som omhandler «Dagens barnehagetilbud» omtales Åpen barnehage flere ganger som en av tre typer barnehager: ordinær barnehage, familiebarnehage og åpen barnehage. Men vi kan ikke se at denne definisjonen blir tatt med videre i forslag til ny lov.

Vi kan heller ikke se at det i NOU 2012 gjøres vurderinger og kriterier som konkluderer med at Åpen barnehage ikke lenger skal defineres som barnehage, tvert i mot understrekes det i kap.6,4,4 flere positive sider ved Åpen barnehage.

Vi lurer på hva som er begrunnelsen for å ikke lenger definere Åpen barnehage som en som pedagogisk virksomhet i form av en særskilt type barnehage, og ser med uro på hvilke konsekvenser dette kan medføre for private Åpne barnehager.

- ♦ Betyr det at hvis barnehagebegrepet forsvinner og erstattes av organisert barnetilsyn, skal Åpne barnehager ikke lenger forholde seg til barnehagens rammeplan og regelverk?
- ♦ Betyr det at eksisterende private Åpne barnehager ikke lenger vil få rett til offentlige tilskudd og likeverdig behandling i forhold til kommunale åpne barnehager?
- ♦ Betyr det at nye private Åpne barnehager som er etablert etter at ordningen med rammetilskudd trådet i kraft, mister muligheten til å bli godkjent som en ikke-kommunal barnehage som har rett til likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd?

Hvis private Åpne barnehager mister muligheten til offentlige tilskudd/ rammetilskudd og likeverdig behandling i forhold til kommunale barnehager/ åpne barnehager, er det svært få eller ingen private Åpne barnehager som vil ha økonomi til å leve videre.

Er dere klar over hvor mye kompetanse som mange av disse har opparbeidet gjennom flere år, og hva som da vil forsvinne av erfaringer og ressurser i forhold til at

### **Åpne barnehager er et**

- ◆ møtested med gode muligheter for å bygge nettverk og motvirke isolasjon for mødre i svangerskapspermisjon og fedre i pappapermisjon
- ◆ tilbud som kan benyttes av de aller minste barna før de har rett til / venter på ordinær barnehageplass og dermed fungere som en tilvenning til tradisjonell barnehage
- ◆ meningsfylt alternativ til barn og voksne som ikke kan nyttiggjøre seg av ordinær barnehage pga. skift- eller kveldsarbeid, og for de som bruker åpen barnehage i kombinasjon med deltids plass i ordinær barnehage
- ◆ alternativt barnehagetilbud for de som av ulike årsaker bevisst velger å ikke benytte ordinær barnehage fra lårsalder, men velger å være å hjemme med barna litt lenger.

### **Åpne barnehager kan være en viktig samarbeidspartner i forhold til :**

- ◆ tidlig hjelp/intervensjon til familier med ulike behov for ekstra hjelp og støtte
- ◆ å være en viktig brikke i tverrfaglig samarbeid (helsestasjon, ressurshelsestasjon/ familiesenter, barnevern osv.)
- ◆ integrering av flerspråklige barn og voksne
- ◆ generell språkstimulering; spesielt i forhold til flerspråklige barn og voksne
- ◆ familier tilknyttet arbeidsinnvandring, i påvente av formaliteter som gir rettigheter i forhold til ordinær barnehage
- ◆ å motivere til ordinær barnehage for de som av ulike årsaker er skeptiske til tradisjonelle barnehager

At Åpen barnehage til nå har vært omtalt som barnehage og en pedagogisk virksomhet, selv om det ikke har vært en ordinær barnehage, har vi opplevd som en styrke med tanke på vårt ønske om kvalitet i forhold til de muligheter og begrensinger som Åpen barnehage har.

Det har helt fra starten av i 1993 vært en selvfølge både for oss og kommunen at vi har fulgt barnehagens regelverk, både i forhold til formål og innhold, barn og foreldres medvirkning, personale og forskjellige bestemmelser osv., - selv om det har medført at vi på enkelte områder har måtte tilpasse dette barnehagens egenart. I den sammenheng har vi opplevd det problematisk at fordi dagens reguleringer er svært upresise og åpner for skjønn og svært forskjellige tolkninger i de ulike kommuner og fylker, medfører det stor ulikhet i Åpne barnehager på viktige områder som har med kvalitet å gjøre.

**Vi hadde derfor håpet at Åpne barnehagers egenart skulle ivaretas og forbedres i forbindelse med ny lovgivning. Dette er noe private Åpne barnehager i flere sammenhenger har påpekt overfor departementet. I stedet opplever vi at NOU 2012 medfører en enda større forvirring og usikkerhet om hva Åpne barnehager er og skal være.**

### **Del 2 :**

Innholdet i denne delen forutsetter at åpne barnehager fortsatt defineres som en pedagogisk virksomhet i form av en særskilt type barnehage og dermed faller inn under lovens barnehage begrep.

**Etter 17 års erfaring med drift av Åpen barnehage mener vi at det nå er på tide at Åpne barnehagers egenart som en særskilt type barnehage og pedagogisk virksomhet, på flere viktige områder nedfelles i ny lov og ny forskrift.**

I de første årene var det svært få områder hvor det var reguleringer tilpasset denne type virksomhet. Det kunne slå ut både positivt og negativt. Etter hvert ble det gjort flere reguleringer, men vi opplever at mange av disse ble litt tilfeldige og ikke nok gjennomarbeidet. Vi sitter igjen med en følelse av at ingen har tatt nok tak i Åpne barnehagers virksomhet som en helhet.

**Erfaringene med Åpen barnehage tilsier at det har vært, og er viktig for både barn og foreldre, jfr. kap. 6.4.4. Derfor er det på tide at Åpen barnehage i ny lov omtales og reguleres som barnehage, selv om den på enkelte områder skiller seg både fra ordinære barnehager og familiebarnehager. I likhet med familiebarnehager som både i den gamle loven og i det nye lovforslaget er særskilt regulert, ønsker vi at også Åpne barnehager får et eget kapittel hvor enkelte deler av virksomheten reguleres særskilt.**

Vi vil her skissere punktvis vår begrunnelse for dette, samt utdype noen av punktene.

1. **Åpne barnehager må lovreguleres som en særskilt type barnehage.** I og med at Åpne barnehager på mange måter skiller seg både fra ordinære barnehager og familiebarnehager, vil det være hensiktsmessig at også Åpne barnehager som en særskilt type barnehage blir regulert i den nye loven i et eget kapittel. Vi leser i utredningen at det i 2010 var ca. 7600 barn i familie-barnehager og ca. 6600 barn i Åpen barnehage. I og med at det ikke er større forskjell i antall barn som omfattes av disse to typer virksomheter, burde det også tale for at begge typer særskilte barnehager som på ulike områder skiller seg fra ordinære barnehager, blir regulert gjennom lov og forskrifter på hver sine områder.
2. **Åpne barnehager trenger et lett tilgjengelig regelverk som medfører likeverdighet og høy kvalitet.** I mange år har vi slitt med at dagens regelverk for Åpne barnehager er for generelt og upresist med tanke på Åpne barnehagers egenart og særpreg. Vi har sett at dette åpner for en altfor stor grad av tolkning og skjønn i de ulike kommuner og fylker. Dette medfører at de åpne barnehagene pr. i dag har svært ulike livsvilkår, bla. i forhold til beregning av antall barn, antall ansatte og deres kvalifikasjoner, samt økonomi og offentlige tilskudd. Vi støtter derfor NOU utredningen i ønsket om et lett tilgjengelig regelverk som medfører likeverdighet og høy kvalitet, - også i Åpne barnehager.
3. **Åpen barnehage må behandles og lovreguleres med tanke på at det også er voksne tilstede.** Åpen barnehage som barnehagetype forutsetter at det til enhver tid befinner seg omtrent like mange voksne som barn tilstede samtidig, og dette mener vi det må tas særskilt høyde for i lov og forskrift. Først og fremst i forhold til bemanning med tanke på at de ansatte i åpen barnehage hele tiden må forholde seg aktivt til begge gruppene og samspillet mellom dem, men også ved godkjenning av lokaler og beregning av areal bør det tas høyde for antall voksne som er tilstede.
4. **Åpen barnehage er en driftsform som har vist seg å være levedyktig og tilpassningsdyktig i et samfunn med mange endringer,** bla. i forhold til flerkulturelle barn og voksne, i forhold til endringer og utvidelser av foreldrepermisjon og i forhold til endringer på barnehagefronten med opptrapping til full barnehagedekning. Som følge av et samfunn med fokus på betydningen av mangfold på mange områder bør det også gjenspeile seg i mangfold av ulike typer barnehager som reguleres i en ny lovgivning.

5. **Åpen barnehage trenger lokal tilpasning.** Det er ønskelig at de ovenfor nevnte områdene reguleres i lovverket, samtidig som vi støtter NOU utredningen: «*Utvalget vurderer det ikke som ønskelig å detaljregulere sektoren, men mener det er viktig å innføre noen flere kvalitetssikrende bestemmelser for å sikre barna et godt og likeverdig barnehagetilbud*»

#### **Vedrørende punkt 1:**

##### **Åpne barnehager må lovreguleres som en særskilt type barnehage**

Åpne barnehagers egenart, både med tanke på at det er et åpent tilbud uten søknadsskjema eller opptaksmøter, hvor frammøte verken i forhold til antall barn og voksne eller sammensetningen av disse, er umulig å forutse, gjør at grunnleggende rammer/noen av rammene for virksomheten er ganske annerledes enn i både ordinære barnehager og familiebarnehager. Dette tilsier at virksomheten bør reguleres mer for å ivareta denne type barnehages særpreget med de muligheter og begrensninger det innebærer.

#### **Vedrørende punkt 2:**

##### **Vi trenger et lett tilgjengelig regelverk som medfører likeverdighet og høy kvalitet.**

##### **Beregning av antall barn i Åpen barnehage**

Pr. i dag er det ingen klare føringer om og evt. hvordan en skal føre oversikt over antall barn som bruker Åpen barnehage. Samtidig er det et faktum at antall barn likevel spiller en rolle når det gjelder offentlige tilskudd, jfr. de årlige rundskrivene har det de senere år stått følgende:

*“Ettersom barn i åpen barnehage ikke tildeles fast plass, kan ikke driftstilskuddet utmåles etter et faktisk antall barn i barnehagen. For åpne barnehager må derfor « barnas avtalte ukentlige oppholdstid» forstås som « barnehagens ukentlige åpningstid» Beregningen av antall barn i åpen barnehage skal ta utgangspunkt i det antallet barn som kan være tilstede samtidig i barnehagen. Det maksimale antall barn som kan være tilstede samtidig må fastsettes ut fra lokalenes størrelse og kravet om at personalet skal drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, jfr. Barnehageloven § 18 femte ledd. Dersom det over tid viser seg at frammøtet i den åpne barnehagen er lavere enn dette, skal et lavere barnetall legges til grunn ved beregning av driftstilskudd.»*

På spørsmål om hvordan formuleringen “over tid”, og ” lavere eller vesentlig lavere” skal forstås, blir det gitt upresise og ikke entydige svar. Det samme gjelder hvordan en skal komme fram til det barnetallet som evt. skal kunne dokumentere dette, noe som igjen medfører store økonomiske forskjeller.

For å illustrere dette vil vi med utgangspunkt i samme tallmateriale i forhold til det faktiske antall barn som brukte Åpen barnehage i løpet av en 4 ukers periode, vise hvordan 3 ulike tolkninger i 3 ulike kommuner kommer fram til svært ulike gjennomsnittstall som legges til grunn for offentlige tilskudd. Nasjonal gjennomsnittssats for 2012, 16-20 timer, er lagt til grunn for beløpet:

Kommune A ville fått **kr. 418000** basert på et gjennomsnittstall barn på 19 pr. dag. Her telles gjennomsnittlig frammøte barn **pr. dag.**

Kommune B ville fått **kr. 969000** basert på et gjennomsnitt på 44 barn pr. uke. Her telles gjennomsnittstall **pr. uke.** Dvs. barn som har vært i barnehagen flere dager pr. uke, **telles kun en gang.**

Kommune C ville fått **kr. 1276000** basert på et gjennomsnitt på 58 barn pr. uke. Her telles også gjennomsnittstall **pr. uke. Men** barn som har vært i barnehagen flere dager pr. uke, **telles hver gang.**

I veiledningen til skjema om melding om åpning av åpen barnehage, skjema F-4207B, punkt 8.

***Antall barn etter oppholdstid står det:***

*“Tabellen blir fylt ut ved å oppgi antall barn barnehagen er godkjent for. Oppholdstiden tilsvarer barnehagens åpningstid per uke. Der frammøtte barn over tid er lavere enn det barnehagen er godkjent for skal barnehageeier oppgi gjennomsnittlig frammøtte barn per uke. “*

Her sies det tydelig at det er snakk om gjennomsnittlig frammøtte barn **pr. uke**, og ikke pr. dag. Men som vist ovenfor blir også denne formuleringen tolket på ulike måter som medfører store økonomiske forskjeller.

### **Beregning av antall ansatte og deres kvalifikasjoner:**

§ 31 og § 32 gir klare føringer for bemanning og kvalifikasjoner i forhold til styrer og pedagogisk leder. Men formuleringen i § 32 om at « *bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet*» er ikke like klar å forholde seg til i Åpen barnehager, verken for eier eller ansatte. Det fører til at det i dag er store variasjoner når det gjelder bemanning i Åpen barnehage, både i forhold til antall ansatte og hvilke kvalifikasjoner de har, og hvordan en beregner antall barn pr ansatte/ voksentetthet.

I tillegg til forskriftenes normtall for pedagogisk bemanning står det at « *I barnehager der barna har en kortere oppholdstid per. dag, kan barnetallet økes noe.*» Hvordan dette konkret skal forstås og anvendes i Åpen barnehage, er også usikkert.

I Åpen barnehage vil antall barn og voksne kunne variere ganske mye i forhold til det maksimum antall barn barnehagen er godkjent for. Slik Åpen barnehage er organisert kan en aldri på forhånd vite hvor mange barn og voksne som kommer i løpet av en dag, uke eller år. Frammøtet kan variere stort fra dag til dag, i løpet av et år og fra det ene året til det andre.

Samtidig må Åpne barnehager kunne ansette personalet i faste stillinger for å sikre kvalitet og kontinuitet. Usikkerhet knyttet til mulighet for videreføring av virksomhet, både ut fra varierende barnetall og økonomi, gir dårlige konkurranseforhold til kvalifisert personale.

Derfor vil også Åpne barnehager ønske velkommen en tydeligere norm for bemanning, både mht. antall barn pr. ansatt og hvilke kvalifikasjoner de ansatte bør ha.

Erfaringen vår viser også betydningen av at de ansatte har tid og kunnskap i møte med både barn og voksne. Det er derfor viktig at en eller flere av de ansatte har kvalifikasjoner som sikrer ivaretagelse av de voksnes behov, både i forhold til foreldreveiledning og i forhold til å kunne bistå de voksne i forhold til hjelp med spørsmål og dokumenter knyttet til offentlige etater som har med barn og familie å gjøre. Denne type kvalifikasjoner vil få betydning for lønnsutgiftene.

Allerede i den første rapporten om åpen barnehage som ble lagt fram i 1989, etter bestilling fra departementet, ble det anbefalt at de ansatte burde ha fagutdanning også med tanke på det krevende og spennende arbeidet i forhold til de voksne.

Derfor har Tripp Trapp Åpen barnehage har helt fra starten av hatt to ansatte med høyskoleutdanning og evt. tilleggstudannelse. Etter hvert fikk vi også muligheter til å ansette en ekstra medarbeider med tanke på utfordringer og muligheter vi opplevde i forhold til flerkulturelle barn og voksne, bla. som følge av et prosjekt med støtte av UDI. Våre erfaringer viser at en stor grad av voksentetthet, i dette tilfelle 3 ansatte, sammen med kvalifikasjoner hos de ansatte medfører

kvalitet i tilbudet som gis. En slik voksentetthet, sammen med ansatte med lang ansiennitet medfører høye lønnskostnader.

Hva slags type bemanning en ønsker de Åpne barnehagene skal ha, får selvsagt konsekvenser for økonomien i Åpne barnehager.

### **Økonomi og offentlige tilskudd**

Upresist regelverk gir altfor stort rom for tolkning og skjønn, og har medført store forskjeller mht. offentlige tilskudd til de Åpne barnehagene. Noen private Åpne barnehager har fått kommunalt tilskudd i tillegg til statstilskudd, andre ikke. Forskjellene ble enda mer tydelige når statstilskuddet falt bort og ble erstattet av rammetilskudd. Det medførte bla. at flere Åpne barnehager ble nedlagt.

Andre uklare spørsmål knyttet til økonomi er hvorvidt Åpne barnehager tar betaling for bruk av Åpen barnehage, og i så fall hvor mye. Skal betalingen gjelde de voksne eller barna?

Dessuten er utgifter til for eksempel husleie og KLP reguleringer også store utgiftsposter som varierer hos de ulike ikke-kommunale Åpne barnehagene. Det er et faktum at lønnsutgifter utgjør en vesentlig del av utgiftsposten i Åpen barnehage.

### **Vedrørende punkt 3:**

**Åpen barnehage må anerkjennes og lovreguleres med tanke på at det også er voksne tilstede.** Tanken med åpen barnehage er at « *Virksomheten i åpen barnehage er basert på at de voksne som kommer sammen med barna selv er en del av bemanningen og at de tar aktivt del i alt det daglige arbeidet.*» Men dette er ikke noe som skjer av seg selv. For mange av de voksne er dette selvfølgelig tanker som er lette å etterleve. For andre kan det være mye mer komplisert og utfordrende. Bla. for flerkulturelle voksne som har ekstra utfordringer i forhold til språk og kommunikasjon og for voksne som har ekstra utfordringer i forhold til psykisk helse hos seg selv og /eller barna.

Derfor trenger de ansatte også å bruke tid på de voksne som «medarbeidere». I tradisjonelle barnehager er det avsatt tid til regelmessige medarbeidermøter/ personalmøter samt kurs med tanke på planlegging og opplæring av de voksne som deltar i arbeidet med barna.. Der er det dessuten færre medarbeidere og sannsynligvis også mer stabile medarbeidere enn de voksne i Åpen barnehage. Derfor er dette også momenter som vi mener regelverket bør ta mer hensyn til når det gjelder antall ansatte og deres kvalifikasjoner.

Erfaringen viser at på den tiden det er flest brukere tilstede må en av de ansatte ofte bruke mye tid på oppfølging i forhold til ett eller flere barn som trenger ekstra hjelp og støtte, mens en annen ansatt må bruke ekstra tid i forhold til voksne som på ulike måter trenger hjelp og støtte for at de skal få trygghet og motivasjon til å benytte tilbudet videre. Samtidig er det også behov for en ansatt som kan være tilgjengelig for alle de andre barn og voksne som er tilstede.

Når det er færre barn og voksne tilstedesamtidig, sammen med det faktum at flere av de som benytter tilbudet ofte har behov for hjelp og støtte på ulike måter, blir miljøet ofte mer gjennomsliktig og sårbart og krever ofte ekstra innsats fra de ansatte. Det er derfor ikke slik at når antall barn og voksne reduseres, så reduseres også behovet for bemanning, snarere ofte tvert i mot.

Åpen barnehage bør ha en romslig arealberegning og lokaler som også tar noe høyde for at det til enhver tid vil være omtrent like mange voksne som barn tilstede. I og med at offentlige tilskudd

også er knyttet til antall barn barnehagen er godkjent for, har størrelsen på lokalene, spesielt i private Åpne barnehager, også vært gjenstand for beregning av en forsvarlig økonomi i forhold til forventet og ønsket framømte.

#### **Vedrørende punkt 4: Åpen barnehage er en driftsform som har vist seg å være levedyktig og tilpassningsdyktig i et samfunn med mange endringer**

I den offentlige debatten om betydningen av tidlig barnehagestart i forhold til flerkulturelle barn, og dermed også endringer knyttet til kontantstøtten, opplever vi at Åpne barnehager er en « glemte og bortgjemt barnehage». Det har vært mye fokus på flerspråklige familier som ikke velger en tidlig barnehagestart i ordinære barnehager. I den sammenheng ønsker vi at det også ble fokusert på Åpen barnehage.

Både når det gjelder erfaringer i forhold til språkstimulering av barn og voksne, samt det faktum at bruk av Åpen barnehage gir svært gode muligheter for å motivere og evt. hjelpe foreldre til å søke barnehageplass. Det gjelder både flerspråklige familier og andre som av ulike grunner er skeptiske til tidlig start i ordinære barnehager. Åpen barnehage bør fortsatt kunne være en mulighet for foreldre som ønsker mer valgfrihet i forhold til tidspunkt for ordinær barnehagestart.

Betydningen av Åpen barnehage framheves også i NOU 2010 Mangfold og mestring. Der sies det i « Utvalgets forslag til tiltak: *Tilbud om åpne barnehager må være tilgjengelig, og alle kommuner bør være forpliktet til å gi slikt tilbud. Det anbefales at det innføres bestemmelse om slik plikt for kommunen på egnet sted i barnehageloven.*»

#### **Konklusjon:**

##### **Tripp Trapp Åpen barnehage ønsker i ny lovgivning for barnehagene:**

- ◆ at Åpen barnehage som en særskilt form for barnehage synliggjøres og reguleres i lov og forskrift
- ◆ at det legges opp til særskilte reguleringer som omfatter beregning av antall barn og voksne i åpen barnehage, i forhold til beregning av areal, bemanning og økonomi
- ◆ at reguleringene særlig gjelder forhold som pr. i dag knytter sammen offentlige tilskudd i forhold til antall barn barnehagen er godkjent for og antall framømte over tid.
- ◆ at det vurderes om det er andre måter tildeling av offentlige tilskudd kan sikre en formålstjenlig og forsvarlig drift som også er mer forutsigbart for eierne som har personalansvar.
- ◆ at evt. både barn og voksne i Åpen barnehage legges til grunn for beregning av offentlige tilskudd og beregning av bemanning og kvalifikasjoner.
- ◆ at dersom en kun velger å ha reguleringer som omhandler barn i Åpen barnehage, bør en i likhet med ordinære barnehager la barn under 3 år telle som to barn i forhold til offentlige tilskudd og beregning av bemanning.

#### **Hilsen Tripp Trapp Åpen barnehage**

Hana menighet, Sandnes kommune

v/ Anne Elisabeth Veggeland ( styrer/ pedagogisk leder)

Helga Fykse ( medarbeider/ sosionom og diakon)

Hilde Bjerga ( medarbeider/ barne-og ungdomsarbeider )