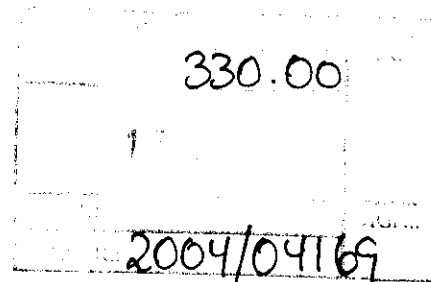




Barne- og familiedepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo



Møllergata 12
0179 Oslo
tlf 22 40 58 40
faks 22 41 22 05
www.kanvas.no
org nr 971 272 643

-349 Oslo, 10.01.05

Høringsnotat om ny barnehagelov

Stiftelsen Kanvas viser til oversendingen av 09.11.04 om ny barnehagelov. Høringsvar fra Kanvas fremkommer over de neste sider. Nedenfor gjør vi en kort redegjøring over Stiftelsen Kanvas:

Stiftelsen Kanvas, som tidligere het Barnehageforbundet, ble etablert som medlemsorganisasjon i 1986. Organisasjonen ble omdannet til en stiftelse med ideelt formål i 1992. Siden da har Kanvas fokusert på å bygge, eie og drive barnehager i Norge. Kanvas har en sentral administrasjon i Oslo med økonomiske-, administrative-, og pedagogiske funksjoner. Administrasjonen yter service, gir støtte og veiledning til de ansatte i barnehagene. I dag er Kanvas *Norges største private aktør innen utvikling og drift av barnehager*. Med basis i vår visjon om "en engasjert hverdag" skal vi bidra til å oppnå vår målsetting om at Kanvas skal gjøre hverdagen lettere og bedre for barn og foreldre. Kanvas driver i dag 33 barnehager, fordelt på 5 kommuner. Vi har 430 engasjerte medarbeidere som har ansvar for ca. 2000 barn. Dette gjør oss til Norges kanskje største kompetanseorganisasjon for barn i utvikling. Vi liker å se på barnehagen som det første steget i barnets utdanning og tar på alvor at barnet skal utvikles trygt og godt, i en leken tilværelse helt frem til skolealder.

Stiftelsens formål:

- Kanvas skal på ideelt grunnlag etablere og drive barnehager i Norge, samt være pådriver for å bedre barns oppvekstvilkår og foreldrenes hverdag.
- Gjennom intern og ekstern kompetanseutvikling skal Kanvas bidra til å øke kvaliteten og statusen i barnehagesektoren.
- På bakgrunn av vår samlede kompetanse skal Kanvas opptre som rådgivende instans for foreldre, kommuner, bedrifter og private barnehager.
- Stiftelsen skal bidra til nytenking og utvikling når det gjelder etablering og drift av barnehager.

Vennlig hilsen
Kanvas

Robert Ullmann
Daglig leder



Høringsnotat om ny barnehagelov.

Generelt

Høringsnotatet inneholder flere viktige og prinsipielle forslag, som Kanvas mener det er viktig å kommentere. Det ene knytter seg til barns rett til medbestemmelse, det andre knytter seg til reglen om kommunenes behandling om godkjenningssøknader. Kan hende er det likevel høringsnotatets behandling av lovens kapittel V: "Personalet" det viktigste forslaget, både prinsipielt og barnehagepolitisk. Slik Kanvas ser det, er endringsforslagene ikke bare knyttet til spørsmålet om førskolelærer eller ei. Det er vel så mye et spørsmål om hvilken ledelseskompetanse barnehagesektor har behov for. Sektor er sterk barnehagefaglig. Vi ser derimot at det i noen grad svikter på ledelseskompetanse. Dette ser Kanvas som en utfordring både for førskolelærerutdanningen, barnehagemyndigheten og de ulike driftsoperatører.

Når først fagdepartementet forbereder vedtak til en ny barnehagelov gjennom blant annet et høringsnotat, mener Kanvas at det burde vært fokusert betydelig mer også på andre barnehagefaglige utfordringer. Det ene er knyttet til full barnehagedekning. Høringsnotatet berører dette spørsmål i kapittel 2.3 "Fra utbyggingsfase til full behovsdekning". Etter vår oppfatning er det største hinder for full barnehagedekning, at det ikke er lagt tilstrekkelig til rette for flere småbarnsplasser i barnehagen. Når regjeringen legger opp til at sektor skal være fullt utbygd i løpet av 2006, finner Kanvas det er en mangel at ikke forslag til ny barnehagelov gjør de nødvendige grep for å sikre dette.

Det andre området Kanvas savner i høringsnotatet, er knyttet til likestilling i barnehagen. De sentrale barnehagemyndigheter går inn for 20 % menn i barnehagen. Til orientering vil Kanvas gå inn for 30 % menn i barnehage. Det prinsipielle er likevel ikke antall menn. Derimot er det vår mening, at en tallfesting av antall menn i barnehage også krever en lovbestemt kjønnskvolter. Uten en slik bestemmelse frykter Kanvas at ønsket om flere menn i våre barnehager bare blir fagert og løst prat.

Kvalitet har de siste årene vært et stort satsningsområde på alle nivåer av barnehagesektor. Også Kanvas har bidratt aktivt gjennom sin egen kvalitetsmodell for barnehage. Sett i lys av dette mener vi at høringsnotatet om ny barnehagelov har et fravær av kvalitetstenkning. Dette til tross for at det i forbindelse med arbeidet med maksimalpris for barnehage ble eksplisitt uttrykt at man nå framover må ha et hovedfokus på kvalitetsutvikling i barnehagen. Slik vi ser det må også en barnehagelovs bestemmelser ha som et sentralt fokus å sikre kvalitet i virksomheten. Kvalitet handler også om økonomiske rammer. Kanvas erkjenner at det også i dette høringsnotatet kan ligge økonomiske konsekvenser for oss som barnehageeier og drifter. Vi synes derfor det er en svakhet ved det framlagte høringsnotat at det ikke varsles hva slags økonomiske konsekvenser departementet vurderer i forhold til sine forslag.

Kanvas har i dag 33 barnehager i drift. Barnehagene er fordelt i 4 fylker, i 5 kommuner og har innenfor disse kommunene tilknytning til 15 bydeler i Oslo. Vi forholder oss dermed til 3 forvaltningsnivåer, og i praksis 22 ulike forvaltningsenheter som kommunene og bydelene utgjør. De har gjennomgående ulik praksis med hensyn til rutiner for dokumentasjon, forvaltning, inkludering, informasjon, støtteordninger, oppfølging, og godkjenning.

Den erfaring vi har med kommuner og bydeler knyttet til blant annet godkjenning av barnehagebygg, viser helt entydig økende variasjon med hensyn til praksis; med påfølgende økte problemer for oss som eiere. Vi opplever gjennomgående et bredt ønske om å styre og



kontrollere private barnehager i de kommunene vi opererer; til dels utover de grensene som oppleves som saklig. Kanvas liker derfor ikke en utvikling der kommunenes styringsrett og -mulighet øker, uten at styringsretten er regulert og styrt i ønsket retning.

Kanvas mener at lovgiver må legge opp til klare grensedragninger mellom kommunens dobbeltrolle når den er godkjenningssinstans for barnehager og konkurrent gjennom drift av egne barnehager. Rent prinsipielt bør det også være en grensedragning i forhold til at loven legger opp til at kommunen både skal styre fastsettelse av arealnorm for barnehager og være aktør gjennom egen drift. Med en fortsatt statlig arealnormveileder mener vi, at også Kanvas, som en landsomfattende utbygger, vil kunne oppleve mer hensiktsmessige rammer for sin utbyggingsstrategi. Vi mener loven bør ta høyde for at privat sektor står for halvparten av landets barnehageutbygging, og derfor må sektoren sikres mest mulig like ramme og arbeidsvilkår uavhengig av hvilken kommune eller bydel som sitter med et godkjenningsansvar.

Nærmere om departementets utkast

I høringsnotatet om ny barnehagelov foreslår departementet endringer på følgende områder:

- innholdsbestemmelsen utvides
- barns rett til medbestemmelse foreslås synliggjort i en egen bestemmelse
- plikten til å søke godkjenning foreslås skjerpet
- reglene om kommunenes behandling om godkjenningssøknader foreslås endret
- dagens bestemmelse om rett til prioritet ved opptak foreslås noe utvidet
- fylkesmannens tilsynskompetanse foreslås endret

Vi vil videre følge de områder hvor departementet har forslag til endringer, men kun kommentere på de områder hvor Kanvas har synspunkter. Videre vil vi legge hovedvekt på det området hvor departementet ber om en drøftelse: hvordan bestemmelsene om barnehagens ledelse og det øvrige personale bør utformes. Kan hende er det også det området som har størst prinsipiell betydning.

Lovens kapittel I: Barnehagens formål og innhold

Kanvas hadde ønsket seg en mye sterkere fremheving av barnehagen som en læringsarena.

Kanvas har definert sine barnehager som utdanningsinstitusjoner, og vi ser at departementet heller ikke denne gang har tar inn over seg ny kunnskap om små barn og læring. I den foreslåtte videreførte formålsparagraf, er det fortsatt begreper som utvikling, aktivitet og oppdragelse som får råde. Dette til tross for de mange pedagogiske program innenfor barnehagesektor som nettopp har læring som en viktig motivasjon. Selv departementets egen mobbebrosjyre er tydelig på at barn skal lære ikke å mobbe. Samtidig viser nyere forskning oss at små barns læringspotensial er mye større enn tidligere antatt. Der vårt naboland, Sverige, er tydelig på barnehagen som en læringsarena for små barn, er Norge fortsatt uvillig til å erkjenne barnehagen som en viktig læringsarena, og pakker det heller inn i vage formuleringer som utvikling og aktivitet. Vi kan i alle fall ikke ta opp læringsbegrepet uten å forankre det veldig nærme omsorgsbegrepet.

Etter vårt synspunkt er dette ikke bare uheldig for barnets barnehagekarriere, men uheldig for den totale institusjonsopplæring våre barn og unge skal igjennom.



Lovens kapittel II: Barns og foreldres medvirkning. Barns rett til medvirkning

Kanvas betrakter dette som et godt forslag.

Departementet bygger her på FNs barnekonvensjon artikkel 3, 12 og 13. På denne måten blir barns rett til medvirkning i barnehagen ikke bare et spørsmål om "greie og forståelsesfulle voksne" i barnehagen. Barns rett til medvirkning bli i tillegg løftet inn i en juridisk sfære. Styrken i bestemmelsen ligger også i at den vil utfordre mange barnehager på å finne fram til hensiktsmessige og gode måter å involvere barna mer aktivt på i arbeidet med planlegging og vurdering. Denne bestemmelsen forutsetter etter vår mening en ledelse og et personale med visse forutsetninger:

Den trenger et personale som:

- kjenner og forstår barnehagen og barnehagens daglige virksomhet.
- forstår og behersker de ulike redskap for å planlegge og å vurdere barnehagens virksomhet.
- har kunnskap og ferdigheter knyttet til førskolebarns alder og modning.

På disse punkter er høringsnotatet, etter vår mening, noe motstridende med hensyn til noen av sine alternativer til hvilken kompetanse som bør stilles til barnehagens ledelse og øvrige personale.

Lovens kapittel IV: Barnehagemyndighetens generelle oppgaver. Godkjenning av barnehager

Etter vår mening problematiserer ikke høringsnotatet kommunens myndighetsrolle i lys av deres eierrolle. Det er en svakhet ved notatet.

Primært er bestemmelsen, slik vi ser det, en presisering av kommunenes to viktigste oppgaver. På den ene siden, som barnehagemyndighet, å sikre at alle barnehager i kommunen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk. På den andre siden er det en hovedoppgave for kommunene å sikre at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser i kommunen. Det er ikke krav om at kommunen selv skal bygge plassene, men de skal sikre at de bygges. Bestemmelsen gir imidlertid ikke noe mer ryddighet når det gjelder kommunens dobbeltrolle som både barnehagemyndighet og barnehageeier og driver. Departementet slår bare fast at dette kan være en balansegang, og at medisinen er en klargjøring av myndighetsrollen.

I forhold til kommunenes behandling om godkjenningssøknader foreslås det en endring i forhold til lovens § 8, 2. ledd, bestemmelsen om at vilkår i eller med hjemmel i annen lov skal være klarlagt før godkjenning gis. I dette ligger at uttalelser fra lokale myndigheter slik som plan og bygningsmyndigheter, branntilsyn og helsemyndigheter skal foreligge før kommunene kan fatte vedtak om godkjenning. Dette ledd foreslås strøket med begrunnelse i at en slik klargjøring av vilkår uansett følger av barnehageeiers plikter og godkjenningens myndighetens ansvar. Dette er med andre ord bare en forenkling av regelverk og byråkrati i følge departementet. De utfordringer Kanvas, som barnehagebygger møter, er imidlertid ikke uttalelser fra sentrale myndigheter. Vi møter utfordringer hos den lokale barnehagemyndighet. Vi opplever ikke kommuner og bydeler som effektiv eller samarbeidsvillige nok i forhold til å møte de ulike utfordringer knyttet til våre utbyggingsprosjekter. Manglende rutiner, til dels liten fleksibilitet samt manglende evne til samarbeid og koordinering fra det kommunale system, opplever



Kanvas som en langt større utfordring, for en effektiv barnehageutbygging, enn hvor mange eller få ledd som knyttes til lovens paragraf.

Vi er skeptiske til at arealnorm bestemmelsen foreslås tatt ut, selv om den kun er veiledende. I sin generelle del til sin høringsuttalelse drøfter vi spørsmålet om arealnorm bestemmelse. Vi ser departementets argument om at disse kun kan regnes som veiledende ut fra dagens ordning. Samtidig ønsker Kanvas å stresser det poeng at lovverket må ta høyde for at vi er utbyggere som ikke bare har én men flere lokale barnehagemyndigheter å forholde oss til.

Prioritet ved opptak.

Kanvas vurderer det som bra at departementet nå foreslår å gi rett til prioritet også på grunnlag av vedtak etter barnevernloven. Vårt syn er at alle barn burde ha rett til prioritet, og særlig den gruppen som pr i dag er minst prioritert, barn i ett til to års alder.

Fram til nå har kun barn med funksjonshemming hatt lovfestet rett til prioritet ved opptak under visse forutsetninger. Nytt i denne bestemmelsen er at departementet nå ønsker å gi rett til prioritet også på grunnlag av vedtak etter barnevernloven. I høringsnotatet presiseres også private eieres plikt til å tilby plass til barn med rett til prioritet. Kanvas stiller seg positiv til en presisering av private eieres plikt. Vi vil samtidig få framholde nødvendigheten av at private eiere da også må sikres de nødvendige rammer for å kunne oppfylle plikten på lik linje med offentlig barnehagevirksomhet, samt ha mulighet til fortsatt å definere egen opptakskrets. Videre må de økonomiske rammer sikres, da barn definert til å ha særskilte behov i henhold til opplæringsloven ofte krever større voksenressurs. For det andre at den spesialpedagogiske kompetanse, som er knyttet til den kommunale virksomhet, i større grad sees som en ressurs for alle barnehager, uavhengig av eierform.

Lovens kapittel V: Personalet Barnehagens ledelse

Vi ønsker å støtte en videreføring av utdanningskravet.

Høringsnotatets viktigste prinsipielle avklaring er hvordan bestemmelsene om barnehagens ledelse og det øvrige personale bør utformes. Høringsnotatet slår fast at personalets stabilitet er av stor betydning for barnehagens kvalitet og organisasjonens mulighet for å arbeide systematisk og langsiktig med kvalitetsutvikling. Høringsnotatet slår videre fast at det av hensyn til barna også er viktig med en så god personalmessig kvalitet som mulig. Notatet redegjør for innstillinger fra arbeidsgruppen om kvalitet, samt at den ser på gjeldende rett hvor det stilles krav til at hver barnehage skal ha en styrer som har den daglige ledelse av virksomheten. Med daglig ledelse menes både pedagogisk og administrativ ledelse.

Kanvas har i sin generelle del av sin høringsuttalelse drøftet spørsmålet om ledelse i barnehagesektor, og at vi som barnehageeier erfarer store utfordringer. Etter vår oppfatning sikres den pedagogiske ledelse av barnehagen ikke bare av barnehagens ledelse, men også av det øvrige personell. Med en slik innfallsvinkel vil man kunne tenke seg en mer administrativ og generell barnehageledelse, som i og for seg ikke måtte være knyttet til faget pedagogikk.

Samtidig erkjenner vi at dette ville være å ikke ha nok fokus på barnehagen som en pedagogisk læringsinstitusjon. Kanvas mener nettopp at mye av kvaliteten ligger i barnehagen som en utdanningsinstitusjon. Vi ønsker derfor å støtte en videreføring av utdanningskravet. Førskolelærerutdanningen er en spesialutdanning innenfor barnehagefeltet, og er etter vår



oppfatning den mest egnede grunnutdanning for den som skal ivareta barnehagens pedagogiske og administrative ledelse. Kanvas vil i denne sammenheng også understreke at et slikt kompetansekrav til barnehagens ledelse vil være i tråd med skolens praksis. Skolens rektor skal både selv være utdannet lærer, samt ha praksis for det skoleslag hun/han ansettes til å lede.

Hvis utdanningskravet videreføres, mener departementet det er nødvendig også å videreføre bestemmelser om dispensasjon fra utdanningskravet. Høringsnotatet viser i denne forbindelse til et arbeid utført av arbeidsgruppen for "rekruttering til og stabilitet i førskolelæreryrket". Her foreslår man en videreutdanning i barnehagepedagogikk for allmennlærere med henblikk på arbeid som pedagogiske ledere i barnehage. Departementet mener at en slik utdanning bør kunne gi personer med en annen treårig pedagogisk utdanning mulighet for arbeid i barnehage på lik linje med førskolelærere. Den foreslåtte videreutdanning tilsvarer ett års fulltidsstudium, 60 studiepoeng, som tilsvarer et pensum på 4200 sider. En ordning som dette vil etter vår mening være helt på linje med førskolelæreres mulighet til å ta videreutdanning for arbeid på småskoletrinnet.

Kanvas vil gi sin støtte til et slikt videreutdanningstiltak, og samtidig framheve nødvendigheten av at ledelseskompetanse må bli et sentralt tema for denne videreutdanning. Dette parallelt med at tema ledelse oppgraderes og synliggjøres mye mer i vår ordinære førskolelærerutdanning. Gjennom vår egen internskole (Kanvaskolen), er det vår klare oppfatning at kunnskap om ledelse er et sentralt behov blant våre pedagoger. Både blant de nyutdannede, og de med noe erfaring. Derfor er det et mål for vår egen internskole å bygge opp våre ansatte både på spørsmål om ledelse og kvalitetsutvikling i barnehage. Det er i denne sammenheng også et spørsmål om i hvilken grad ulike videreutdanningstiltak er best tjent med å være forankret i en høgskole eller om de beste resultater ville oppnås gjennom et nært og tett samarbeid mellom utdanningsinstitusjon og driftsoperatører. I så fall vil en slik innretning kunne imøtekomme de evalueringer som er gjort av oppfølging av nyutdannede førskolelærere; avstanden mellom utdanning og barnehagedrift vedrørende tanker og krav til ledelse er for stor.

Når det gjelder barnehagens daglige ledelse støtter Kanvas høringsnotatets alternativ B:

*Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.
Barnehagen skal ha en daglig leder/styrer som har utdanning som førskolelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med tillegg at ett års videreutdanning i barnehagepedagogikk.....*

Barnehagens øvrige personale

Når det gjelder barnehagens øvrige personale, støtter Kanvas høringsnotatets alternativ C.

Høringsnotatet diskuterer to sentrale spørsmål for barnehagesektor; gruppestørrelse og pedagogtetthet/personaltetthet. Det vises til noe forskning som konkluderer med at gruppestørrelse har større betydning enn personaltetthet, dvs. at mindre grupper er å foretrekke framfor større med samme personaltetthet. For Kanvas er det en forutsetning at barnegruppene skal ha en størrelse som er hensiktsmessig ut fra barnas alder og forutsetninger. Dette istedenfor en normert gruppestørrelse. Dette vil gi oss den nødvendige smidighet og fleksibilitet i forhold til drift. Dette krever imidlertid en viss samforståelse av arealnormen. Disse to forhold henger nøye sammen. For oss er det et tankekors at høringsnotatet tar til orde både for at bestemmelse om arealnorm tas ut og at barnegruppene skal ha en størrelse som er hensiktsmessig ut fra barnas alder og forutsetninger. Til tross for at vi som organisasjon



bestreber effektivitet og smidighet i driftsform, ønsker vi noen retningslinjer som sektor kan samles om. Dette for å sikre den nødvendige kvalitet i tilbud.

Når det gjelder spørsmålet om pedagogtetthet ønsker Kanvas å gå noe lengre enn høringsnotatet. Det er vår klare oppfatning at sektor også i forhold til barnehagens øvrige personale, vil trenge førskolelærere og andre pedagoger med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Kanvas er imidlertid ikke bare opptatt av pedagogtetthet. Det er ikke pedagogtettheten i seg selv som gir kvalitet i barnehagetilbudet. Det handler vel så mye om hva disse pedagoger drar med seg av kompetanse inn i barnehagen. Derfor ønsker ikke Kanvas å ha fokus på pedagogtetthet, men heller på sektorens flerfaglighet. Gjennom ulike evalueringer av vår nasjonale Rammeplan for barnehager, har det gjentatte ganger vært uttrykt at sektoren arbeider bra med sosial kompetanse og hverdagsaktiviteter. Vi mener at dette har en klar sammenheng med at våre førskolelærere i utdanning og praksis, har sitt største fokus rundt disse områder. I evalueringer av Rammeplanen framkommer det at barnehagene er langt dårligere på å arbeide med barnehagens innhold. Til dette mener Kanvas, at barnehagen trenger en større flerfaglighet. I dette ligger et læringsmiljø for barna, hvor de kan møte både førskolelærere, formingslærere, musikkpedagoger, dramapedagoger, barnevernspedagoger osv. Det vil videre kunne medføre en langt større faglig inspirasjon og motivasjon for de ansattes daglige arbeid.

Når det gjelder barnehagens øvrige personale, støtter Kanvas høringsnotatets alternativ C:

Bemanningen skal bestå av førskolelærere og annet egnet personale.

Bemanningen skal være tilstrekkelig til at personale kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen pedagogisk treårig utdanning på høghskolenivå med tillegg av ett års (60 studiepoeng) videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Barnegruppen skal ha en størrelse som er hensiktsmessig ut fra barnas alder og forutsetninger.

Sammendrag av våre synspunkter:

Høringsnotatet inneholder flere viktige og prinsipielle forslag, som Kanvas mener det er viktig å gripe fatt i. Når først fagdepartementet forbereder vedtak til en ny barnehagelov gjennom blant annet et høringsnotat, oppfattet Kanvas at det burde vært fokusert betydelig mer også på andre barnehagefaglige utfordringer. Vi har i vårt hørings svar blant annet berørt følgende:

- Likestilling med hensyn til forholdet mellom kvinnelige og mannlige ansatte.
- Behovet for full barnehagedekning også for barn i ett til to - års alder.
- Barnehagen som en utdanningsinstitusjon.
- Barnehage sett i et kvalitetsperspektiv.
- Nødvendigheten av klare grensdragninger mellom kommunens dobbeltrolle som godkjenninginstans for barnehager og konkurrent gjennom drift av egne barnehager.
- Fra pedagogtetthet til flerfaglighet med hensyn til barnehagens personalsammensetning.
- Nødvendigheten av å styrke sektors ledelseskompetanse.