

Barne- og familiedepartementet  
Postboks 8036 Dep  
0030 Oslo

BARNE- OG FAMILIEDEP.	KASS ÅR.
ARKIVNR.: 330.01	
28 NOV 2005	
SAKSBEH:	SIGN.:
SAKSNR.: 20050756	

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

-106

Oslo, 21.11.05

### Høringsnotat om forskrifter til ny barnehagelov

Stiftelsen Kanvas viser til oversending av 26.09.05 om forslag til forskrifter til ny barnehagelov. Høringssvar fra Kanvas fremkommer over de neste sider.

Kanvas er fornøyd med at departementet i forskrifter til ny barnehagelov slår fast at barnehagen er en pedagogisk virksomhet, og at førskolelærerkompetansen blir fremhevet som nødvendig både for å inneha styrer- og pedagogisk lederstillinger.

I sitt høringssvar til forskrifter om ny barnehagelov, har Stiftelsen Kanvas vektlagt følgende momenter:

- Kanvas mener at forskrift om norm for pedagogisk bemanning må endres til å gjelde antall *pedagoger* pr. antall barn og ikke antall pedagogiske *ledere* pr. antall barn. Vår oppfatning er at man ikke bør fastsette en norm som er knyttet opp mot stillingen pedagogisk leder, men en norm som angir antall pedagoger pr. antall barn. Når antall pedagoger i barnehagen økes, ønsker Kanvas at antall barn pr. pedagog skal være mer fleksibelt og endres til 14-20 barn for barn over 3 år og 7-10 barn for barn under 3 år.
- Vi støtter departementets forslag om at §2 i forskriften videreføres med en tilføyelse som bringer forskriften i samsvar med loven §17 : styrerens tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til norm for pedagogisk bemanning.
- Vi ønsker en presisering om at det til stillingen som styrer og pedagogisk leder må stilles krav om videreutdanning i barnehagepedagogikk tilsvarende 60 studiepoeng for pedagoger uten førskolelærerkompetanse.
- Vi stiller oss kritiske til at forskrift om saksbehandlingsregler for opptak i barnehage skal gi kommunene myndighet til å styre privat sektors klagebehandling ved opptak. Eieres rett til å forvalte sine egne vedtekter er ikke hensyntatt. Kommunen har her et stort ansvar som driver, konkurrent til private samt å være godkjenningmyndighet.
- En tydeligere presisering vedr. klageadgang. Kanvas mener at man ikke skal få adgang til å klage på at man ikke har fått innfridd sitt første valg av barnehage hvis opptakskriterier har blitt fulgt. Det bør kun være anledning til å melde fra at man fortsatt ønsker å stå på venteliste i en annen barnehage.

I høringsnotatet hevdes det at forslaget til forskrifter innebærer i hovedsak en videreføring av dagens forskrifter og derfor ikke har "vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser". Vi erfarer tvert i mot at de økonomiske og administrative konsekvensene av praktiseringen av dagens ordning er blitt meget verre i 2005. Vi fremmer følgende forslag til ny forskrift med henblikk på å bedre økonomikontroll og redusere administrativ langdrektighet:

- *Tidsfrist for kommunale vedtak:* Kommuner og bydeler pålegges tidsfrister for vedtak av kommunale tilskudd. Absolutt siste frist bør være utgangen av juni inneværende budsjettår.
- *Søskenmoderasjon skilles ut:* "Søskenmoderasjoner" og lignende skilles ut fra ordinære "kommunale tilskudd". Dette for å skape større oversikt og kontroll. Det innebærer at barnehagene kan beregne og sammenstille direkte de prisreduksjoner de har foretatt på gjeldende barn kontra de moderasjoner de har krav på fra gjeldende bydel/kommune.
- *Økt kanalisering over statsstøtten:* Inntil ny modell er utarbeidet vedrørende beregning og kanalisering av kommunale tilskudd, foreslår vi at fremtidige offentlige tilskudd i størst mulig grad kanaliseres gjennom statsstøtten. Dette gjelder også økt offentlig støtte p.g.a. redusert foreldrebetaling.

Vennlig hilsen

Kanvas



Robert Ullmann

Daglig leder

## Høringsnotat om forskrifter til ny barnehagelov.

### Generelt

Høringsnotatet inneholder viktige og prinsipielle forslag, som Kanvas ønsker å kommentere. Viktigste er departementets innstilling til at barnehagen er en pedagogisk virksomhet og villigheten til å forenkle en del av prosedyrene beskrevet i forskriftene.

### Nærmere om departementets utkast

I høringsnotatet til forskrifter til ny barnehagelov foreslår departementet endringer på følgende områder:

- norm for pedagogisk bemanning
- midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder
- saksbehandlingsregler for opptak i barnehage
- familiebarnehager
- foreldrebetaling i barnehager
- politiattest
- føring av register til bruk i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte
- overgangsregler

### 1.2 Forskrift til norm for pedagogisk bemanning

Norm for pedagogisk bemanning ønskes å videreføres (14 - 18 over 3 år / 7 - 9 under 3år) med begrunnelse i at barnehagetilbudet skal være av god kvalitet og at det skal finnes tilstrekkelig personale med pedagogisk kompetanse til å ivareta barns behov. Pedagogens oppgaver er ikke bare knyttet til ansvaret for barna, men de har også veiledningsansvar for det øvrige personalet samt medansvar for utvikling av barnehagen som pedagogisk virksomhet og barnehagens samarbeid med andre instanser.

#### *Kommentarer til kapittel 1.2:*

Kanvas mener at normen kan heves til 14-20 barn for aldersgruppen over 3 år og 7-10 barn for barn under 3 år. Kanvas har økt pedagogtetthet i flere av sine barnehager. Vårt mål er en pedagogisk leder og en pedagog/førskolelærer, samt en assistent/fagarbeider i forhold til normen for antall barn. Det totale antallet pedagoger pr. et gitt antall barn blir da to, men kun en har lederansvar for gruppen.

Kanvas mener derfor at det er feil å knytte normen opp mot begrepet pedagogisk leder og ikke det totale antallet pedagoger som jobber i barnehagen. Kanvas ber derfor om at begrepet pedagogisk leder endres til begrepet pedagog i forskriften. Det har blitt mer vanlig med en annen organisering av både barnegruppen og personalet i dagens barnehager. Mange barnehager bruker ikke lenger begrepet avdeling fordi barnehagen er aktivitetsinndelt. Kanvas mener at nye organisasjonsformer støtter behovet for endring av begrepsbruken i forskriftene.

### 1.3 Styrers administrasjonstid

Det er store variasjoner når det gjelder dagens barnehager, både størrelse, eierform og hvordan de er organisert. Derfor vil styrers ledelsesoppgaver variere også. Dimensjonering av styrerressursen må derfor foretas på bakgrunn av en konkret vurdering av oppgavene som skal

løses, barnehagens samlede ressurser og brukernes behov. Departementet vil derfor ikke fastsette regler for hva som anses som tilstrekkelig ressurser til ledelse, men presiserer at ressursen kun kan regnes med i pedagogtettheten hvis styrer faktisk er til stede i det daglige arbeidet med barna.

Forskrift § 2 foreslår videreført med en tilføyelse som bringer forskriften i samsvar med loven § 17: Styrers tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til normen for pedagogisk bemanning.

#### *Kommentarer til kapittel 1.3:*

Kanvas vurdering er at dette er en riktig presisering og at det må være opp til eier av barnehagen å definere hvilket "ledelsesbehov" barnehagen har.

#### **1.3.3 Dispensasjon fra norm for pedagogisk bemanning**

Pedagognormen må betraktes som en sikringsbestemmelse knyttet til barns behov for og rett til gode utviklings- og aktivitetsmuligheter. Det må allikevel kunne utøves skjønn i forbindelse med behov for dispensasjon. Barnehagens SU skal uttale seg og deres syn skal legges ved søknad. Søknad om dispensasjon fra utdanningskravet skal vurderes av kommunen og de kan innvilge dispensasjon for inntil to år av gangen.

#### *Kommentarer til kapittel 1.3.3:*

Kanvas vurdering er at dette ikke er vesentlige avvik fra dagens praksis og at det virker fornuftig.

#### **2.4 Forslag til forskrift om dispensasjon og unntak fra utdanningskravet**

Nyere kunnskap om barndommens betydning for livslang læring tilsier at det må stilles store krav til barnehagepersonalets kompetanse. Norske barnehager har en lav andel personale med pedagogisk utdanning sammenlignet med andre land. Det er et ønske fra departementets side at reglene for dispensasjon for styrer, pedagogisk leder og leder av familiebarnehager skal tilnærmes og være mer felles. Det foreslås at midlertidig dispensasjon kan gis for inntil to år av gangen og varig etter 3 års utlysning. Det foreslås også at det er kommunen som innvilger begge typer dispensasjon.

#### *Kommentarer til kapittel 2.4:*

Kanvas vurdering er at det ikke er nødvendig å opprette særregler for personer under førskolelærer utdanning. Eier må kunne ha muligheter for å revurdere etter to år; evt. ansette andre hvis det melder seg kvalifiserte søkere. Kanvas mener det bør være felles regler for dispensasjonssøknader fra utdanningskravet, og at kommunen er den som tar avgjørelsen og innvilger dispensasjon som godkjenningmyndighet.

### **3. Forskrift om saksbehandlingsregler for opptak i barnehage**

Det foreligger forslag om egne saksbehandlingsregler som skal sikre en forsvarlig opptaksprosess og som ivaretar brukernes behov for rettsikkerhet og effektiv saksbehandling.

Det presiseres at barnehageeiere må lage enda tydeligere vedtekter med opptakskriterier som gjør det enklere for søkere å klage på vedtak. Hvis en familie takker ja til en plass, skal de ha muligheter til å stå på venteliste til annen ønsket barnehage også.

#### *Kommentarer til kapittel 3:*

Vi kan ikke se at dette bør medføre noe problem. Eier må evt. bare presisere egne opptakskriterier i sine vedtekter bedre og i tråd med praksis.

Kanvas er fremdeles opptatt av at det offentliges ansvar, både sentralt og lokalt er å tilrettelegge for like vilkår for barnehagedrivere. Vi mener ut fra et konkurransemessig prinsipp at like vilkår er korrekt både for kommunale og private eiere av barnehager, så vel som for brukerne. Vi vil samtidig få framholde nødvendigheten av at private eiere må sikres mulighet til fortsatt å definere sin egen opptakskrets.

I tillegg foreslås det at alle søkere kan klage dersom de ikke får den barnehageplassen de ønsker. Forslaget innebærer at det ved hovedopptaket kan klages selv om man får tilbud om en barnehageplass dersom dette ikke er kundens første valg. Klagen skal rettes til kommunen. Dersom klageren ikke umiddelbart kan tildeles plass ved den ønskede barnehagen, må barnet gis første mulige plass. Klageretten skal ikke gjelde ved suppleringsopptak gjennom året.

Kanvas er opptatt av at forskriften ikke må føre til mer byråkrati og ressursbruk. Vi er opptatt av at det må legges til rette for funksjonelle og effektive opptaksrutiner som også ivaretar kundes rettssikkerhet. Hvis det åpnes for klagerett ved avslag på supplerende opptak, vil dette bli meget ressurskrevende og lite effektiv utnyttelse av ledige plasser. Kanvas støtter derfor departementets forslag om at det ikke skal gis klageadgang ved suppleringsopptak.

Kanvas er opptatt av at de private barnehagenes opptakskrets blir ivaretatt. En klagegrunn her vil være at eier har fraveket sine opptakskriterier. Vår oppfatning er at hvis en kunde ikke har fått sitt første ønske oppfylt, så er ikke dette noen klagegrunn hvis opptakskriteriene har blitt fulgt. Vi mener her at familien skal få anledning til å sette seg på venteliste til sitt høyere ønske om barnehageplass

Kanvas støtter derfor ikke departementets forslag om at det skal åpnes for klageadgang til hovedopptak hvis kunden ikke har fått sitt førstevalg. Vi mener videre at den enkelte opptakskrets som kunden har søkt, må gis anledning til å behandle klager fra sine kunder ved hovedopptak. Dette for å ivareta sin kundekrets. Det blir feil hvis kun kommunen skal ha adgang til å behandle klager på vegne av både private og kommunale barnehager. Kommunen kan ha et overordnet ansvar, og være ankeinstans hvis kunden ikke når frem med sin klage ovenfor eier. Kanvas antar at ved full barnehagedekning vil problematikken rundt klagebehandling ved opptak bli mindre og mindre. Vi tror derfor dagens problem rundt klagebehandlingen vil berøre fremtiden vår i liten grad.

Kanvas er opptatt av at det må legges føringer slik at forskriften viser til noe som er gjennomførbart i praksis, og som ivaretar problematikken rundt supplerende opptak og klagebehandling, dvs. at det innføres en ordning som ikke blir mer ressurskrevende og byråkratisk. Kanvas ønsker funksjonelle og effektive opptaksrutiner samtidig som kundens rettssikkerhet blir ivaretatt.

Departementet har vært opptatt av å forenkle forskriftene i forbindelse med dispensasjon fra utdanningskravet; både i forhold til å lage felles regler og det å ha tillit til at kommunen saksbehandler dette på en riktig måte. Derfor mener Kanvas at departementet burde ha samme innstilling til opptaksprosessen; det bør være like regler for hovedopptak og suppleringsopptak og det bør vises tillitt til at opptaksmyndigheten utøver et rettferdig opptak.

#### **4. Forskrift om familiebarnehager**

Her foreslår departementet at det kun foretas noen presiseringer som gjør forskriften klarere. *Kanvas finner derfor ikke noe å kommentere her.*



#### **5. Forskrift om foreldrebetaling i barnehager**

Det foreslås at beløpet tas ut av forskriften og erstattes med at det slås fast at det skal være en maksimalgrense og at denne fastsettes i Stortinget.

*Kanvas finner dette forslaget fornuftig.*

#### **6. Forskrift om politiattest**

Bestemmelsen er videreført uendret i den nye loven og det foreslås at forskriften også videreføres.

*Kanvas mener dette er en bra presisering, som gir bedre sikring av familie barnehager.*

#### **7. Forskrift om føring av register til bruk i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte**

Departementet har laget en forskrift som innlemmer de bestemmelsene som tidligere var i lov om barnehager og som er vedtatt skal inn i forskriften istedenfor.

*Kanvas mener dette er en bra presisering.*

#### **8. Forskrift om overgangsregler**

Denne forskriften er laget fordi forskriftene skal gjelde fra 01.01.06 og det kan være virksomheter som tidligere ikke var godkjenningspliktige som nå blir det. Departementet vurderte å lage overgangsregler for evt. dispensasjonssøknader fra utdanningskravet som er under behandling når de nye forskriftene trer i kraft, men fant ikke grunn til å gjøre det.

*Kommentarer til kapittel 8:*

*Kanvas kan ikke se at det kan være nødvendig med overgangsregler.*

### **III Kommentar vedrørende Økonomiske og administrative konsekvenser**

I del III "Økonomiske og administrative konsekvenser" hevdes det at forslag til ny forskrift innebærer en videreføring av dagens forskrifter og derfor ikke har "vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser". Vi erfarer tvert i mot at de økonomiske og administrative konsekvensene av praktiseringen av dagens ordning er blitt meget verre i 2005 enn tilfellet var i 2004. Av våre 33 barnehager var det kun et fåtall vi hadde fått vedtak på kommunalt tilskudd for året 2005 per oktober 2005. M.a.o. opplever vi at en vesentlig inntektspost ikke er klarlagt før budsjettåret nærmest er utløpt. Vår erfaring er at prosessene i kommunene vedrørende vedtak på kommunale tilskudd for 2005 til private barnehager har gått langt tregere enn i 2004. Etter vår mening skyldes dette kombinasjon av en alt for komplisert og detaljert beregningsmodell for beregning av kommunale tilskudd kombinert med at andelen midler til barnehagene som kanaliseres gjennom nettopp denne modellen har økt. Den praktiske administrasjonen av modellen er blitt ytterligere forverret etter innføringen 85%-regelen som ble vedtatt juni 2005. Flere kommuner etablerer nå nye husleiekostnader og andre kostnadselementer. Søskenmoderasjoner - som tidligere ble beregnet separat - er nå trukket inn i modellen. Omfanget av detaljer i modellen er så høyt at kommuner sier direkte til oss at de ikke har kontroll med om våre tilskudd er beregnet på korrekt vis. Vi opplever i 2005 en uforsvarlig sendrektig og uoversiktlig prosess vedrørende vedtak på kommunale tilskudd. Ytterligere så er usikkerheten omkring korrektheten i disse vedtakene større enn tidligere år. Dette har en direkte og negativ innvirkning på de ulike barnehagenes evne til forsvarlig virksomhetsstyring. Det er for øvrig en stor mangel ved lovgivningen at kommunene ikke er pålagt tidsfrister for når kommunale vedtak skal være avsluttet. Slik ordningen nå fungerer, foretar kommunene "foreløpige" vedtak som verken kan påklages eller kan tas som sikker inntekt. Først langt ut på høsten kommer de endelige vedtakene. Dette er uholdbart.

Samtidig ser vi at det foreslås i ny forskrift enda større reduksjon i foreldrebetaling (kap. 5.2) som følgelig må kompenseres gjennom økt offentlig støtte. Vi anbefaler sterkt at tilsvarende økt offentlig finansiering til barnehagene går direkte over statstøttemidlene, og ikke kanaliseres gjennom kommunale tilskudd. Ellers er vi redd at nevnte prosesser vil gå enda senere enn de allerede gjør.

Vi fremmer følgende forslag til ny forskrift med henblikk på å bedre økonomikontroll og redusere administrativ langdrektighet:

- *Tidsfrist for kommunale vedtak:* Kommuner og bydeler pålegges tidsfrister for vedtak av kommunale tilskudd. Absolutt siste frist bør være utgangen av juni inneværende budsjettår.
- *Søskenmoderasjon skilles ut:* "Søskenmoderasjoner" og lignende skilles ut fra ordinære "kommunale tilskudd". Dette for å skape større oversikt og kontroll. Det innebærer at barnehagene kan beregne og sammenstille direkte de prisreduksjoner de har foretatt på gjeldende barn kontra de moderasjoner de har krav på fra gjeldende bydel/kommune. Slike moderasjoner er dessuten etter vår oppfatning av en annen regnskapsmessig karakter enn de kommunale tilskuddene. Mens "søskenmoderasjoner" er kompensasjon for prisreduksjoner til barna, er "kommunale tilskudd" ment som tilskudd til driften for øvrig.
- *Økt kanalisering over statsstøtten:* Inntil ny modell er utarbeidet vedrørende beregning og kanalisering av kommunale tilskudd, foreslår vi at fremtidige offentlige tilskudd i størst mulig grad kanaliseres gjennom statsstøtten. Dette gjelder også økt offentlig støtte p.g.a. redusert foreldrebetaling.
- *Utarbeidelse av ny modell:* Vi anbefaler at det snarlig utarbeides en ny modell for beregning av kommunal støtte til barnehagene. Prinsipper for den nye modellen må være:
  - Langt større forenkling, herunder sterk reduksjon av antall data. Dette reduserer behandlingsprosessene og mulighet for feil og ulikheter i vurderinger.
  - Økt grad av stykkprisfinansiering. Man kan tenke seg en stykkpris per barn, men med mulighet for et variable tillegg knyttet opp mot "bygg" ut fra hensyn til variasjoner i kostnadsnivåer på drift av bygg/kapitalkostnader på bygg.
  - Langt mindre innslag av poster som er gjenstand for vurdering og skjønn.