

Kunnskapsdepartementet  
Barnehageavdelingen  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo

Møllergata 12,  
0179 Oslo,  
post@kanvas.no  
tlf: 22 40 58 40  
www.kanvas.no  
org. nr. 971 272 643

Oslo, september 2017

## **Hørings svar fra stiftelsen Kanvas om ny bemannings- og pedagognorm, samt samarbeid om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO**

Kanvas er Norges største barnehagestiftelse med ideelle formål. Vi har 64 barnehager med 4000 barn og 1200 ansatte i 13 kommuner.

Stiftelsen Kanvas er positiv til retningen på Kunnskapsdepartementets forslag til endringer i bemannings- og pedagognorm, samt plikt til samarbeid om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO. Høy voksentetthet og flere ansatte med barnehagefaglig kompetanse er avgjørende for barnas trivsel og utvikling i barnehagene. Det vil gi en jevnt over høyere barnehagekvalitet og over tid bidra til å redusere utenforskap.

### **Pedagognormen bør løftes ytterligere til 50%**

Stiftelsen Kanvas mener imidlertid at regjeringens forslag til en styrket pedagognorm på 43% andel barnehagelærere innen august 2018 ikke er ambisiøs nok. I løpet av få år har barnehagesektoren endret seg fra å være preget av stor mangel på barnehagelærere til å være preget av et overskudd. I følge beregninger gjennomført av Lars Gulbrandsen på vegne av følgegruppen til barnehagelærerutdanningen (publiseres oktober 2017) har 15 av landets fylker allerede ansatt nok barnehagelærere ved starten av forrige barnehageår til å nå 43%. To fylker vil være i mål i høst, ett år før pedagognormen trer i kraft, og selv Oslo og Akershus vil ha nok i det øyeblikk reformen er ment å skulle tre i kraft.

På bakgrunn av disse beregningene vil det være mulig å gjennomføre Øie-utvalgets anbefaling med 50% andel barnehagelærere allerede fra august 2018. Da vil allerede 14 av landets fylker ha tilgang til tilstrekkelig antall barnehagelærere. Ved å sette startdatoen til 2018 vil man i en periode måtte benytte seg av dispensjoner fra utdanningskravet, men samtidig unngå et stort overskudd av barnehagelærere uten jobb.

### **Praktiske utfordringer ved innføring av et rigid normsett**

Normalt stiger antall barn per årsverk i løpet av våren i mange norske barnehager. Dette skyldes at det gjøres opptak av barn på vårhalvåret. Vi frykter at innføring av et rigid normsett kan få to uheldige konsekvenser som er i strid med intensjonen:



- Det vil kunne utsette barnehagestarten til mange barn, fordi barnehageeier ikke har råd til å gå med overbemanning i påvente av nye barn. Dette får også uheldige konsekvenser for foreldrene med tanke på å komme tilbake i jobb etter endt permisjon.
- Eventuelt vil man risikere økt bruk av deltidsstillinger og temporær arbeidskraft, for å ha en fleksibilitet i inntak av nye barn.

### **Økonomisk bærekraft og finansieringssystemet**

Vi i stiftelsen Kanvas er bekymret for at forslagene slik de beskrives i høringsnotatet ikke vil heve kvaliteten i barnehagene, fordi noen vesentlige premisser mangler og fordi den strukturelle kvaliteten er underfinansiert. Departementet legger til grunn at bemanningsnormen på 6,0 kan innføres uten at det krever økte statlige overføringer samlet sett. Argumentet for dette er at gjennomsnittet var 5,92 barn per årsverk i grunnbemanningen for kommunale barnehager i 2016. KS har derimot har beregnet at normen er underfinansiert med én milliard kroner.

I dag velger enkelte barnehageeiere å kutte i barnehagekvalitet på grunn av stram økonomi og fordi manglende kvalitetskrav gjør det mulig. Ved innføring av en bemannings- og pedagognorm risikerer vi at barnehageeiere vil fortsette å kutte i barnehagekvalitet, men på andre områder. Nedenfor er tre eksempler vi er spesielt bekymret for:

#### **1. Fordeling av lederressurs på flere barnehager**

I enkelte kommuner fordeles lederressurs (styrer) slik at 1 årsverk dekker tilsvarende 8 avdelinger. Dvs. at en 4 avdelings barnehage har en 50 % stilling til å fylle styrer funksjonen.

FAFO-rapporten «Tidsbruk i barnehagen» fra 2015 viser at hele én av fem barnehager ikke følger barnehagelovens hovedprinsipp om én styrer i hver barnehage. Alternative måter å organisere ledelse på er vanligere i kommunale barnehager enn i private. Begrunnelsen for ikke å ha én styrer per barnehage er bl.a. økonomisk innsparing og ønske om å oppnå administrative stordriftsfordeler. Erfaringene med alternativ lederorganisering viser at styrere opplever at de får mer å gjøre totalt sett når de har ansvar for flere barnehager, og at det blir mindre tid til å være til stede for personalet og barna. Dette vil igjen få uheldige konsekvenser for implementering av den nye rammeplanen.

Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver slår fast at styreren i barnehagen skal sørge for at det pedagogiske arbeidet er i tråd med barnehageloven og rammeplanen. Styreren skal lede og følge opp arbeidet med planlegging, dokumentasjon, vurdering og utvikling av barnehagens innhold og arbeidsmåter og sørge for at hele personalgruppen involveres. Det krever en tilstedeværende styrer.

#### **2. Bruk av vikar**

Det er 12,5% fravær i kommunale barnehager. Mange kommuner har en vikarpolitikk hvor vikar ikke settes inn de første 16 dagene av sykefravær (arbeidsgiverperioden). Det betyr at den reelle bemanningen vil være langt lavere enn tilsiktet bemanningsnorm.

#### **3. Utsatt vedlikehold**

Vi kjenner ikke til den enkelte kommunes vedlikeholdskostnader, eller hvordan disse beregnes ut fra den totale bygningsmasse. Men, vi leier imidlertid bygg av flere kommuner, og opplever



at budsjettene for vedlikehold er svært begrensede, og at kommunene i noen tilfeller unnlater vedlikehold for så å bygge nytt når byggene må saneres.

Folkehelseinstituttets rapport «Inneklima i skole og barnehager» fra 2016 viser at vedlikehold av barnehager er betydelig underfinansiert, og det går utover læringsmiljø, helse og bevaring av offentlige verdier. KS' nøkkeltallsrapport for 2014 viste at kommunenes vedlikeholdsutgifter er betydelig lavere enn i 2009 (kr 120/m<sup>2</sup>) med ca. 80 kr/m<sup>2</sup> i 2011 og 2012 og ca. 90,- kr/m<sup>2</sup> i 2013, og betydelig lavere enn anbefalt nivå for et verdibevarende vedlikehold. Normtall fra Multiconsult i 2013 er 200 kr/m<sup>2</sup> for vedlikehold av denne type bygg.

Disse tre kvalitetsreduserende tiltakene nevnt ovenfor gir til sammen ca. 8-10 % besparelse i gjennomsnittlig kostnader for kommunens egne barnehager, og det gjøres i tillegg tilsvarende besparelse i tilskuddet til private barnehager pr år basert på følgende beregning:

- **Manglende lederressurs** - Tariffer viser at det betyr en årlig besparelse på ca. 400 000,- eller ca. 5 % av samlede personalkostnader sammenlignet med en lederressurs i 100 %. Gitt 80 % personalkostnad i de kommunale barnehagene, betyr dette 4 % besparelse i kommunalt tilskudd til private barnehager.
- **Manglende vikar** - Ved 4-6 % korttidsfravær som ikke fylles av vikar, betyr dette en reell bemanningsnorm på 6,3-6,4. I tillegg gir det en besparelse på 4-6 % av personalkostnaden. Gitt 80 % personalkostnad i de kommunale barnehagene, betyr dette 3,2-4,8 % besparelse i kommunalt tilskudd til private barnehager.
- **Manglende vedlikehold** - Om vi er svært moderate kommer vi frem til at forskjellen mellom faktisk sats og anbefalt sats for vedlikehold pr m<sup>2</sup> vil utgjøre 1,2 % besparelse i kommunalt tilskudd til private barnehager.

Stiftelsen Kanvas er positiv til en ny bemannings- og pedagognorm, samt plikt til samarbeid om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO. Men vi mener at pedagognormen ikke er ambisiøs nok. Det vil være mulig å gjennomføre Øie-utvalgets anbefaling med 50% andel barnehagelærere allerede fra august 2018. Vi er også svært bekymret for en finansieringsmodell som baserer seg på at kommunalt gjennomsnitt skal være normen for kvalitet i norske barnehager. Prinsippet om at tilskuddet til private barnehager beregnes ut fra gjennomsnittlig kostnad i kommunale barnehager er problematisk. Det gjør at det vil lønne seg for kommunen å holde investeringer og den strukturelle kvaliteten i de kommunale barnehagene på et lavt nivå. Vi ser gjentatte eksempler på bevisste tiltak for å kutte kostnader i de kommunale barnehagene på grunn av en omvendt bonusordning som belønner økonomisk effektivitet i barnehagen framfor kvalitet i relasjon med barn. I et slikt system blir barna taperne. Det er derfor viktig å fullfinansiere de reelle kostnadene og stille tydelige krav til vedlikehold, vikarbruk og tilstedeværende leder i alle barnehager.

Med vennlig hilsen

Robert Ullmann  
daglig leder