

Kunnskapsdepartementet

Kopervik, 13. oktober 2017

HØRINGSSVAR TIL ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN – Bemanningsnorm m.m.

Kunnskapsbarnehagen Espira er en av landets ledende aktører innen barnehagedrift, og hver dag går ca 9000 barn i våre 96 barnehager. Vår visjon er å lede utviklingen av fremtidens barnehager. Vårt hovedmål er å drive og bygge barnehager av høy kvalitet, med sterk vekt på god kompetanse hos personalet gjennom kurs og lederutvikling. Vi skal være best på kunnskap om barn og barnehage.

BEMANNINGSNORM

Espira mener det er viktig å satse på kvalitet i barnehagesektoren. Vi er imidlertid usikre på om et lovfestet minimumskrav til grunnbemanning er nøkkel til høyere kvalitet i barnehagen. Forskningen er delt når det gjelder sammenheng mellom bemanningstetthet og kvalitet på barnehagetilbudet. Dette kommer f.eks. fram i studien: «Sammenhengen mellom strukturelle kvalitetsindikatorer i barnehagen, og barns sosiale- og faglige ferdigheter på første klassetrinn» - Barns sosiale utvikling-2014: https://www.udir.no/globalassets/upload/forskning/2015/bonds_rapport_udir.pdf

I rapporten vises det også til en rekke andre studier som sier det samme: «Det er ikke i forskningslitteraturen gitt at det er de regulerbare strukturelle faktorene i barnehagen som i størst grad bidrar til barns utvikling»

Det er heller ikke grunn til å tro at vi i Norge har funnet det optimale forholdstallet mellom barn og voksne med forslaget som foreligger. Finlands norm på 7/4 (store/små) barn pr. voksen er et eksempel på at også andre alternativer kan gi god kvalitet i barnehagen. Kvalitet i barnehagen er et resultat av tilstrekkelig antall ansatte (god strukturkvalitet) og god kvalitet på samspill mellom voksne og barn og barna i mellom (prosesskvalitet). Dette krever en stadig kompetanseutvikling hos alle ansattgrupper. Espira er redd for at forslaget til bemanningsnorm vil kreve så store økonomiske ressurser at andre satsinger på kvalitet, bl.a. solide kompetansetiltak rettet mot barnehagene, må reduseres. Det er absolutt ikke en ønsket situasjon, og må unngås.

Et annet perspektiv er at ansattgrupper som ikke jobber direkte med barna, f.eks. kokker/kjøkkenpersonale, ikke skal telle med i grunnbemanningen. Espira er opptatt av at det pedagogiske personalet skal ha mest mulig tid sammen med barna. Vår erfaring er at støttende ansattgrupper i barnehagen frigjør viktig tid for de som jobber direkte med barna. De er der for å gjøre en jobb som ellers ville måtte blitt gjort av grunnbemanningen. En kokk/kjøkkenansatt vil f.eks. kunne gjøre alt arbeid knyttet til å tilberede og rydde opp før/etter tre stk. måltider i en 8 avdelingsbarnehage. Dette frigjør viktig tid på alle avdelinger. Vi mener at kokk/kjøkkenpersonale bør regnes inn i grunnbemanningen.

I Espira satser vi på en god ledelse i hver enkelt barnehage. Vi har styrerstilling i alle barnehager, og i store barnehager styrer vi ledelsen med en styrerassistentstilling (også pedagogutdannet). Dette er blant annet forankret i forskning som viser at kvalitet i

barnehagen krever tydelig ledelse. For Espiras del vil et minimumskrav til grunnbemanning, der grunnbemanningen kun defineres til å omfatte styrer i direkte arbeid med barn, pedagogiske ledere og pedagogiske medarbeidere/assistenter kunne medføre at vi ikke lenger kan prioritere alle stillingskategorier i våre barnehager, og redusere andel tid til ledelse. Vi mener dette igjen vil medføre et kvalitativt dårligere tilbud for barna. Kvalitet i barnehagen er mer enn ansatte i direkte arbeid med barna. Vi mener at styrer og andre lederstillinger i barnehagene bør regnes inn i grunnbemanningen.

Det er fra flere kanter et sterkt ønske om å få flere lærlinger inn i barnehagen. I dag kan en ikke telle lærlinger med i grunnbemanningen, noe som dessverre medfører et redusert antall lærlinger i barnehagene. Lærlinger vil i løpet av læretiden bidra mer og mer til verdiskapningen i barnehagen, og vi ønsker derfor at lærlinger skal kunne telles med i grunnbemanningen ved at lærlinger medtas med 50% i læretiden. På den måten vil barnehagen ha et insitament til å tilby lærlingplasser samtidig som rekrutteringen til sektoren bedres.

SKJERPET NORM FOR PEDAGOGISK BEMANNING

Espira er positiv til å få økt andelen med pedagogisk utdanning i barnehagesektoren, og støtter derfor forslaget om skjerpet norm for pedagogisk bemanning. Økt pedagogisk bemanning betyr høyere kompetansenivå i barnehagen. Et skjerpet krav til pedagogisk bemanning kan være positivt for kvaliteten på barnehagetilbudet og bidra til et styrket faglige refleksjonsfellesskap i barnehagen. Når det er sagt så er forskningen også noe delt på dette området.

Espira mener at med en vesentlig høyere pedagogandel, slik det nå legges opp til, må kunne regnes prosentvis årsverk også for pedagogstillinger. Et krav om hele årsverk for pedagogstillinger innebærer store praktiske og økonomiske utfordringer dersom en pedagog ønsker å gå i redusert stilling, eller det kommer inn et ekstra barn som utløser krav om et nytt årsverk.

Det er viktig å ha med seg i prosessen at en økt pedagogandel kan bety at det i den enkelte barnehage kan føre til redusert tid sammen med barna på grunn av den ubundne arbeidstiden som gjelder for pedagogiske ledere, barnehagelærere og annet pedagogisk personale.

Ønsket om økt pedagogandel kan gi noen praktiske utfordringer. Eksempelvis kan en barnehage som i dag har en høy grunnbemanning men få pedagoger i forhold til den nye normen komme i den situasjon at en må si opp assistenter for å kunne ansette pedagoger for å oppfylle normen. I tillegg vil det som en konsekvens av den skjerpede normen være behov for å få inn flere pedagoger i sektoren. Vi foreslår derfor at det i en overgangsfase på 3 år gis mulighet for å regne inn assistenter/fagarbeidere som har startet et utdanningsløp for å videreutdanne seg til pedagoger i den pedagogiske bemanningen.

PLIKT TIL Å SAMARBEIDE OM BARNES OVERGANG FRA BARNEHAGE TIL SKOLE OG SFO

Espira er positive til at det innføres en plikt til å samarbeide om overgang fra barnehage til skole og SFO. Espira er enige i at hovedansvaret for samordning og planarbeid kan ligge hos skoleeier (kommunen), men det er viktig at det kommer tydelig fram at skoleeier skal ta hensyn til at barnehagene er av ulik størrelse og at de har ulike typer rutiner/tradisjoner for arbeid med førskolebarna. Skoleeiers plan skal ikke innebære en innskrenking av barnehagenes rett til å styre over det pedagogiske innholdet i barnehagetilbudet og at barnehagens skoleforberedende innhold allerede er regulert i rammeplanen. Espira ønsker at det skal komme tydelig fram i overordnede føringer at en plan for overgang ikke kan inneholde konkrete føringer for kartleggingsrutiner av barn før skolestart.

ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Vi ser store problemer knyttet til innføring av en bemanningsnorm og skjerpet norm for pedagogisk bemanning uten å samtidig innføre nasjonale satser for tilskudd til alle barnehager.

Dersom det ikke innføres nasjonale satser for tilskudd samtidig med ny bemanningsnorm og skjerpet norm for pedagogisk bemanning må det i det minste stilles krav til at tilskuddssatsene i kommunene beregnes ut fra disse nye normtallene ved at kommuner som har benyttet månedlige tellinger og/eller har dårligere bemanningsfaktor enn normen må gjøre en ny beregning hvor dette korrigeres.

Selv om vi ikke tror at en lovfestet bemanningsnorm i seg selv er nøkkel for å få god kvalitet i barnehagen er Espira positiv til at en bemanningsnorm sikrer økonomisk likebehandling av alle barnehager, både kommunale og private. I dag ser vi at det er store forskjeller mellom kommunene i hvordan en bemanner de kommunale barnehagene, herunder hvordan en behandler barn som fyller 3 år i forhold til om de regnes som små eller store barn. Noe av dette kan forklares av barnehagenes utforming og størrelse, men i en del tilfeller er dette uforutsigbart. Når kommunens vurderinger ligger til grunn for tilskuddet til de private barnehagene er disse indirekte nødt til å følge noenlunde samme vurderinger. Felles regler forankret nasjonalt vil sikre mer like rammevilkår for alle i sektoren, og barnehagene kan fokusere på å utvikle det pedagogiske tilbudet til barna

Flere kommuner har de siste årene økt antall barn pr. ansatt for å spare penger, både ved de årlige telletidspunktene (15.12), men spesielt ved meropptak i løpet av våren hvor en ved å definere barn som fyller 3 år som store allerede fra 1. januar får en frigjort både areal og personalressurser og kan ta inn flere barn uten å øke kostnadene. De nye reglene vil medføre at denne praksisen opphører, men ettersom tilskuddene til private barnehager baserer seg på 2 år gamle kommunale regnskaper vil endret praksis først medføre økte tilskudd i 2021. Dette innebærer at private barnehager selv må bære kostnaden for bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm i denne perioden.

Et konkret eksempel på dette er Karmøy kommune, som gjennom å definere 3-åringene som store fra 1. januar tar inn et stort antall flere barn i løpet av våren og teller barn hver måned i de kommunale barnehagene. Dette medfører at kommunens tilskuddssatser for 2017 er kr 168.069,- for små barn og kr 77.722,- for store barn. Dersom kommunen hadde lagt et vektet snitt av årsmeldingene til grunn for beregningen hadde satsene vært kr 183.007,- for små barn og kr 86.012,- for store barn. Dette er en forskjell på kr 14.938,- for små barn og kr 8.290,- for store barn. Dette viser forskjeller knyttet til praktiseringen av dagens regelverk. Med nytt regelverk vil kostnadene i kommunen øke, men når det er 2 års forsinkelse før dette gir økte tilskuddssatser til private barnehager vil det være svært vanskelig for private barnehager å gjennomføre det nye regelverket. Derfor er det svært viktig at en ser på den praktiske beregningen av tilskuddene samtidig med at nytt regelverk eventuelt vedtas.

Med vennlig hilsen
ESPIRA GRUPPEN AS

Albert Hagen
Drifts- og Markedsdirektør

Pia Paulsrud
Fag- og Kvalitetsdirektør