

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo
postmottak@kd.dep.no

Oslo den 13. oktober 2017

Høringssvar, endringer i barnehageloven – minimumsnorm for grunnbemanning mv

Norlandia Barnehagene drifter og utvikler 61 barnehager i Norge. Vi har barnehager i 19 kommuner og ca. 4800 barn i våre barnehager. Størrelsen på våre barnehager varierer fra 1 – 7 avdelinger.

Det foreslås i høringen å innføre en lovfestet grunnbemanning, skjerpet norm for pedagogisk bemanning og plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO. Lovfestet grunnbemanning skal tre i kraft 1. august 2018. I begrunnelsen pekes det på at dagens regelverk tillater for store lokale variasjoner i grunnbemanningen og derfor ikke sikrer et likeverdig tilbud.

Norlandia er opptatt av å realisere et viktig samfunnsoppdrag der alle barn skal ha et likeverdig tilbud. Norlandia er enig i at det er viktig å styrke det pedagogiske tilbudet i barnehagene, men bemanningsnorm som virkemiddel fører ikke nødvendigvis til bedre kvalitet på barnehagetilbudet.

Før vi berører de mer kvalitative sidene ved innføring av bemanningsnorm vil vi rette en bekymring rundt manglende analyser av de økonomiske konsekvensene ved en evt. innføring. I høringsnotatet fremkommer det at bemanningsnormen allerede er finansiert og at det ikke krever statlige overføringer. Det vises til at bemanningsnormen i kommunale barnehager i snitt er 5,92 ekvivalenter. Kommunens Sentralforbunds (KS) beregninger viser imidlertid at innføring av en bemanningsnorm er underfinansiert med 1 milliard. Det er også store variasjoner mellom kommunene når det gjelder tilskuddssatser. Dette er ikke aktualisert i høringen og vil nødvendigvis ikke endres uten statlig regulering.

Private barnehagers behov for forutsigbarhet er av vesentlig betydning. Dagens finansieringsordning legger opp til tilskuddssatser basert på 2 år gamle regnskap. Uten overgangsordninger vil også dette i seg selv føre til uoverkommelige økonomiske utfordringer for mange barnehager.

Konsekvensene av å dekomponere tilskuddet til private barnehager (først pensjon, nå bemanning) krever kartlegging av både ønskede og uønskede utslag. Norlandia kan ikke se at dette er utredet tilstrekkelig i høringen. Høringsforslaget slik det foreligger kan oppleves som en reversering og ensretting, mer enn å være basert på fremtidens krav til fleksibilitet for å muliggjøre videre innovasjon og utvikling.

Høringen synes derfor tuftet på en for enkel tilnærming til et spørsmål av stor betydning for både kvalitet og effektivitet. Betydelige endringer i en sektors rammevilkår og finansiering vil naturlig operasjonalisere seg i det tilbudet som gis, og gi utslag av både positiv og negativ karakter. Det fortjener grundig analyse og rimelig tid til tilpasning ved større endringer.

Forslaget om minimumskrav til grunnbemanning

Intensjonen med innføring av bemanningsnorm er å få flere timer med tilstedeværende ansatte. Barnehagefakta.no viser at bemanningsnormen i snitt er noe lavere i private barnehager enn offentlige, men det betyr ikke nødvendigvis flere timer med voksne tilstede sammen med barna. Det vises til undersøkelsen som er gjort av Trøndelag Forskning og Utvikling på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Denne viser at særlig de offentlige barnehagene har få timer i løpet av en dag med full bemanning. Mens 94 prosent av de private barnehagene oppgir at de har full bemanning minst 6 til 7 timer hver dag, svarer kun 20 prosent av de offentlige barnehagene det samme. 60 prosent oppgir at de kun har full bemanning fire til fem timer per dag, og 20 prosent svarer at de kun har full bemanning to til tre timer av barnehagedagen. Hvordan kan dette eventuelt forklares:

- Et eksempel er at det er stor forskjell på en 2 avdelings barnehage med 30 barn og en basebarnehage med 120 barn. Det vises til det femårige forskningsprosjektet «Blikk for barn» som nylig er avsluttet. Her konkluderer forskerne med at måten barnehagen er organisert på får stor betydning for hverdagen til barna. Basebarnehagen er bygd og innrettet på en annen måte der det pedagogiske personalet bruker mer tid til logistikk og at små avvik i dagsrytmen får store konsekvenser. Dette kan også ses i sammenheng med funnene fra Trøndelag Forskning og Utvikling. Vi skal være forsiktig med å konkludere, men det kan vise at en felles bemanningsnorm ikke vil realisere intensjonen som ligger til grunn for en innføring av bemanningsnorm. Barnehagenes bemanning vil måtte tilpasses utfra barnehagens rammebetingelser.

Kommunene har over tid rasjonalisert driften og bygd større enheter, noe som får konsekvenser for tilskuddet til de private barnehagene. Videre er det kuttet i styrerressursene. Det vises til FAFO- rapporten 2015:43; Tidsbruk i barnehager. Her fremkommer det at kommunale barnehager samlokaliserte lederressursene og legger opp til andre ledelsesmodeller for å kutte i kostnadene. Dette er mer vanlig i kommunale barnehager enn i private. Barnehagespeilet 2016 (Utdanningsdirektoratet) viser også til at det er færre lederressurser i kommunale barnehager enn private. 25 % av kommunale barnehager deler styrer, mens andelen er 8% blant de private. Delt styrerressurs er også mer vanlig i store enn i små kommuner. Dette kan få negative konsekvenser for utøvelse av operativ og strategisk ledelse av den enkelte barnehage, og det å drive frem gode pedagogiske prosesser. Mindre styrerressurs tilsier også at flere administrative oppgaver blir lagt til pedagogisk leder. Private barnehager har ikke samme mulighet til å samordne lederressurs som kommunale barnehager og det betyr at private barnehager må kutte i styrerressursen eller kombinere stillinger som pedagogisk leder og styrer. Det må også påpekes at private barnehager i større grad enn kommunale har mer behov for større styrerressurs når de ofte er mer autonome enn de kommunale i forvaltning og drift av barnehagene. Kommunale styrere kan i noe større grad få bistand fra kommuneadministrasjonen.

Reduserte vikarbudsjetter. Den siste sykefraværstatistikken viser at kommunale barnehager i snitt hadde 12,5 % sykefravær i 2016 (Kilde: KS). Dette viser at stedlig tydelig ledelse er av vesentlig betydning. Kutt i daglig lederressurs bidrar mest sannsynlig ikke til at nærværet øker. Erfaring tilsier at mange kommuner ikke setter inn vikar før etter 16 dager (arbeidsgiverperioden). Innføring av bemanningsnorm vil gjøre at flere private barnehageeiere også må kutte eller redusere vikarbudsjetten. Det betyr at en bemanningsnorm ikke nødvendigvis vil gi en bedre bemanning i barnehager som har høyt sykefravær.

En bemanningsnorm vil kunne frata ledelsen muligheter til å sette sammen barnegrupper på bakgrunn av faglige vurderinger som sikrer en mest mulig god kvalitet for alle barna i barnehagen. Dette er spesielt

viktig når vi vet at det er flere yngre barn som starter i barnehagen. Departementet bør vurdere om satsen for barn under 3 år skal differensieres og at det gis noe høyere tilskuddssats for barn under 2 år.

Mindre økonomiske midler til vedlikehold og rehabilitering. Ved endrede økonomiske rammebetingelser er det fare for at barnehageeiere vil måtte kutte i eller sette på vent nødvendig renhold og vedlikehold. Det vises også til Folkehelseinstituttets rapport fra 2016: Inneklima i barnehager og skoler. Her vises det til at mange inneklimaproblemer i barnehager er knyttet til sviktende forvaltning, drift og vedlikehold. Innsparing kan også være nødvendig ettersyn, kontroll og investeringen for øvrig i barnehagens fysiske fasiliteter.

Kommunen som tilsynsmyndighet har ansvar for å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk og skal påse at barnehagen tilfredsstiller kravene til en pedagogisk virksomhet. I tillegg kommer bla tilsyn etter Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Ved å innføre en minimumsnorm for grunnbemanning vil det være en risiko for at bemanningsnormen vil bli et kvalitetsstempel på barnehagen som vil overskygge andre kvalitetsdimensjoner. Kommunen som tilsynsmyndighet må styrkes. Alternativt må det legges opp til et uavhengig tilsyn som vurderer barnehagens kvalitet. Et tilsyn som mer inngående går inn i de mange ulike kvalitetsdimensjonene. Herunder må bemanning vurderes særskilt. OECD rapporten fra 2015 (Early Childhood Education and Care policy Review) viser til at kommunen også havner i en interessekonflikt ved å være barnehageeier samtidig som de skal være tilsynsmyndighet.

Foreldreundersøkelser fra landets barnehager viser at bemanningsnorm ikke nødvendigvis har sammenheng med brukeropplevd kvalitet.

Praktiske og samfunnsmessige konsekvenser

Barnehagene skal speile behovene hos barn, foreldre og i samfunnet for øvrig. En bemanningsnorm kan hindre fleksibilitet og utnyttelse av kapasiteten til barnehagene. Foreldre får ikke plass i nærmiljøbarnehagen fordi barnehagen ikke klarer å oppfylle bemanningsnormen. Eksempel: 1 barn over og 1 barn under 3 år slutter om våren. På venteliste står det barn under 3 år. Dette gjør at barnehagen ikke kan ta inn 2 barn under 3 år uten å øke bemanningen noe. Dette kan føre til at det blir utfordrende med rekruttering og økt bruk av delte stillinger. Delte stillinger er lite attraktivt både for arbeidstakere og for barnehagene som organisasjon.

Innføring av en bemanningsnorm kan føre til at flere mindre barnehager må nedlegges når det ikke er økonomisk handlingsrom til å oppnå-, eller tåle overgangen til foreslått bemanningsnorm. Mindre frittstående barnehager vil mest sannsynlig bli rammet hardest. Dette vil føre til en dreining mot større enheter, sterkere sentralisering og mindre mangfold. Konsekvensen kan bli mindre valgfrihet for foreldre. Risikoen er en mindre effektiv og tilgjengelig sektor som følge av redusert fleksibilitet og dårligere utnyttelse av barnehagens totale ressurser.

Innføring av skjerpet pedagognorm

Norlandia er positive til at en økt andel av de ansatte skal ha pedagogisk utdanning. Dette er det viktigste grepet for å utligne kvalitetsforskjeller og styrke kvaliteten. Barnehagen har blitt en del av utdanningsløpet og skal være en forebyggende og helsefremmende arena. Det vises til ny rammeplan (kap. Livsmestring og helse): *«Barnas fysiske og psykiske helse skal fremmes i barnehagen. Barnehagen skal bidra til barnas trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd og forebygge krenkelser og mobbing.»* For å realisere dette oppdraget bør det åpnes for at andre faggrupper med 3-årig bachelor innen pedagogikk og helsefag kan kvalifisere til stillinger som pedagog. Dette er også i tråd med Øie- utvalget, NOU 2012-1: Til barnets beste – ny lovgivning for barnehagene. Dette kan sikres gjennom større tverrfaglighet.

Det vises også til at både OECD-rapporten fra 2015 påpekte at det burde utarbeides en strategi for å redusere antall ufaglærte. Det vises også her til prosjektet «Blikk for barn» som viser at kjerne kvaliteten er noe høyere i språk og samspillsituasjoner når barnehagelærer er tilstede.

I forbindelse med skjerpet pedagognorm vil utfordringen med den tariffestede ubundne arbeidstiden bli forsterket. Dette må da eventuelt kompenseres med økt bemanning, og vil naturlig nok være kostnadskrevende. Vi kan ikke se at dette er berørt i vurderingen av økonomiske konsekvenser

Plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO

Departementet foreslår en lovpålagt gjensidig plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole. Å tilrettelegge for en god overgang fra barnehage til skole er en viktig del av samfunnsoppdraget. Norlandia støtter dette forslaget.

Konklusjon

Norlandia mener at en absolutt og lik bemanningsnorm ikke er et tilstrekkelig godt svar på behovet for videre utvikling av sektoren. I tillegg må større endringer i sektorens rammer med betydelige følger for finansieringen underlegges grundigere analyser, samt ved innføring innebære forsvarlige overgangsordninger. En kompetent og uavhengig tilsynsmyndighet vil kunne sikre en høy minstestandard uten en fast og lik bemanningsnorm som det dominerende kriteriet.

Med hilsen

Kristin Voldsnes
Divisjonsdirektør