

Kunnskapsdepartementet

[v/ Fornavn M. Etternavn]

[Adresse]

[Postnr. og sted]

Vår ref: BA

Deres ref: [Deres ref]

Sted: Ålesund

Dato: 12.10.2017

Høringsvar vedrørende forslag til endringer i barnehageloven, samt forskrift om pedagogisk bemanning

Bakgrunn

Det vises til utsendt høringsnotat av 22. juni 2017, med tittelen «Forslag til endringer i barnehageloven mv.» Høringsnotatet tar for seg en mulig innføring av minimumskrav til grunnbemanning, skjerpet norm for pedagogisk bemanning, og plikt til å samarbeide om barnas overgang fra skole til SFO. Høringsnotatet foreslår blant annet å:

- Lovfeste et minimumskrav til grunnbemanning som innebærer at det skal være én ansatt per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år.
- Skjerpet pedagognorm som tilsvarer minimum én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år.

Gnist Barnehager vil her redegjøre for sitt syn på en slik endring i lovgivningen.

Innføring av minimumskrav til grunnbemanning

Høringsnotatet legger til grunn at innføring av en lovfestet grunnbemanning i større grad enn i dag vil sikre at barnehagene drives som en «...tilfredsstillende pedagogisk virksomhet». Man må dermed anta at myndighetene mener at man i dag ikke lykkes godt nok med å kartlegge dette ved undersøkelser og tilsyn og at man har behov for et klart definert forholdstall å relatere kvaliteten i barnehagen opp mot.

Dette synes vi i Gnist Barnehager både er en nedvurdering av dagens profesjonelle tilsynsmyndigheter, og en nedvurdering av foreldrene og deres bedømmelse av hvorvidt barnet deres har det bra i barnehagen. Vi vil utdype dette nærmere.

Tilsynets rolle forringes

Alle barnehager i Norge er underlagt tilsynsplikt og vil måtte svare for eventuelle avvik i hvorvidt barnehagen drives som en «...tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.» Tilsynsordningen legger til rette for en helhetlig vurdering av barnehagen med hensyn til driftsform, eierskap, pedagogisk innhold, HMS-arbeid mv. Dette gir barnehager i dag anledning til å oppnå kvalitet på litt ulike måter, og med sitt eget særpreg. Ved å innføre et minimumskrav til grunnbemanning risikerer man at dette forholdstallet vil overskygge andre kvalitetsfremmende komponenter og sågar hindre tilsynsmyndighetens mulighet til å foreta en helhetlig vurdering.

Hvilke helhetlige vurderinger mener vi man bør foreta for å definere en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet?

Barnehagene i Norge er svært ulike hva angår fasiliteter, organisering, struktur og ledelsesform. Det finnes barnehager som drives i små kjellerlokaler og i nedslitte sveitervillaer og likevel driver godt etter foreldrenes og tilsynets oppfatning. Her vil personalets kompetanse og riktig bemanning være avgjørende for å sikre gode rammevilkår.

Mange barnehager er imidlertid blitt langt mer strukturert i måten de driver på, og sikrer kvalitet for barna på mer enn en måte. Blant annet har vi i Gnist Barnehager i årevis investert store beløp i:

- Moderne og praktiske barnehagebygg
- Velferdsteknologi
- Kompetanseutvikling
- Bygget opp et støtteapparat til barnehagene innenfor både pedagogikk, HR, økonomi og FDV (forvaltning, drift og vedlikehold)
- I tillegg kjøpes det årlig inn konsulent tjenester som blant annet har blitt benyttet til å få plass og løpende revidere et ISO-sertifisert kvalitetssystem

Vår erfaring er at dette faktisk gir bedre kvalitet enn gjennom enda mer bemanning. Våre foreldreundersøkelser, gjennomført systematisk over flere år, dokumenterer at vi lykkes med dette i svært stor grad (Rambøll 2015; 2016). 9 av 10 foreldre er meget eller svært tilfredse med barnehagetilbudet og den største driveren for tilfredsheten er at barnet har det trygt, og at det blir sett.

Hva som er tilstrekkelig bemanning er etter vår oppfatning svært individuelt fordi barnehagene i dag har meget ulike forutsetninger. Mange barnehager har jobbet i årevis for å oppnå bedre tidsutnyttelse per ansatt, slik at man faktisk bruker tiden sin på godt pedagogisk innhold. For oss i Gnist Barnehager har det alltid vært vektlagt at pengene brukes fornuftig, og alltid slik at de kommer barnet til gode.

En bemanningsnorm vil kunne virke som en tvangstrøye, hvor alle typer barnehager blir tvunget til å flytte kostnader fra bygg og anlegg, teknologi og kompetanseutvikling til personalkostnader. En slik ensrettet metodikk vil neppe skape et likeverdig tilbud som lever opp til lovforslagets intensjon. Dette fører til for lite spillerom i forhold til hvordan man kan utvikle kvalitet i den pedagogiske virksomheten.

Fremfor at tilsynet i fremtiden setter for stor lit til innrapporterte bemanningstall på gitte telledatoer, bør man heller foreta en styrking av tilsynets rolle slik at det kan gjøres enda grundigere vurderinger enn i dag. Her må man i større grad vurdere hva personalet faktisk bruker tiden sin på, hvordan barnehagen disponerer bruk av vikarer ved sykdom, og hvordan bemanningen varierer gjennom dagen. I tillegg må et tilsyn vurdere andre kvalitetsfremmende komponenter som tillater en differensiert bemanning. Er barnehagens uteområder oversiktlige og trygge? Hvilke områder krever ekstra oppmerksomhet? I hvilken grad lykkes barnehagebygget med å opptre som den «trede pedagog»? Hvilke barnegrupper trenger ekstra bemanning og hvilke grupper kan klare seg godt med mindre? Hvilke systemer og teknologiske fasiliteter har barnehagen for å oppnå mer effektiv tidsutnyttelse?

Et nasjonalt tilsyn må vurderes

Det bør også vurderes hvorvidt tilsynsansvaret bør flyttes fra kommunalt nivå til et nasjonalt nivå. Det ligger allerede i dag en presisering i lovverket på at kommunene må være bevisst sin dobbeltrolle som både barnehageeier og tilsynsmyndighet, men dette kan neppe være tilstrekkelig for å sikre en god og uavhengig vurdering av sektoren. En samling av kompetanse på et høyere nivå vil bidra til at barnehagene blir sett i kortene på en profesjonell og betryggende måte.

Lytter vi nok til de som står nærmest barna?

Vi må anerkjenne foreldres evne til å vurdere hvorvidt deres barn har det trygt og utviklende i barnehagen. I mange år har det blitt gjennomført foreldreundersøkelser i sektoren, både i kommunal regi, men også på nasjonalt og internasjonalt nivå. Her kan blant annet nevnes UDIRs foreldreundersøkelse (2016), EPSI-undersøkelsene (2003-2016), og nå nylig DIFIs innbyggerundersøkelse (2017). Det som er felles for alle disse undersøkelsene er at foreldrene bedømmer den private delen av sektoren til å ha høyest opplevd kvalitet – altså den delen av sektoren som også har noe høyere forholdstall for bemanning enn de kommunale barnehagene. I DIFIs innbyggerundersøkelse (2017) scorer private barnehager bedre enn de kommunale på hele 57 av 58 spørsmål, og dette knytter seg til temaer som i stor grad synes å handle om å drive en «...tilfredsstillende pedagogisk virksomhet». For eksempel knytter spørsmålene seg til:

- Ansattes omsorg for barnet
- Behandle barnet med respekt
- Barn per ansatt
- Trygghet

- Pedagogisk arbeid
- Bruk av vikarer
- Forhindre mobbing

Lignende observasjoner finner man i de øvrige undersøkelsene som omtales. Poenget ved å trekke inn foreldrene i vurderingen av hvorvidt man bør ha en minimumsbemanning er at det ikke synes som om dagens lovgivning er utilstrekkelig for å sikre god kvalitet i barnehagesektoren. Både private og kommunale barnehager i Norge scorer jevnt over høyt, og høyere enn de aller fleste øvrige offentlige tilbud og tjenester (kun fastlege og bibliotek scorer høyere – DIFI 2017). I skandinavisk sammenheng er de norske barnehagene best i klassen (EPSI 2016). Resultatene målt over tid viser at kvaliteten fortsetter å bli bedre – år for år – og at utviklingen går i helt riktig retning (EPSI 2016).

I vurderingen av en bemanningsnorm er det da også naturlig å se hvordan øvrige skandinaviske land løser dette. Som nevnt i høringsnotatet har hverken Danmark og Sverige en bemanningsnorm per i dag, mens Finland har et forholdstall på 1:4 på småbarn og 1:7 på store barn. Omregnet blir dette til 7,5 barn per voksen. Høringsnotatet begrunner videre at et forholdstall på 1:6 synes å være godt faglig forankret helt tilbake til 1970-tallet. Dette mener vi faller på sin egen urimelighet. Hvilke barnehager drev man på den tiden? På 1970-tallet var barnehager et «risikabelt» velferdsprosjekt, og bransjen var umoden. Barnehagene og den tilgjengelige kompetansen var helt ulik det man har i dag. Dessverre er det alt for lite nyere forskning som kan dokumentere hvordan barn har det i dagens barnehager. Men det ble i 2015 publisert en FAFO-rapport (FAFO 2015:48) som stilte spørsmål om hvorvidt barn har det bra i store barnehager. Nå er ikke selve størrelsen på barnehagen nødvendigvis relatert til et forholdstall for ansatte per barn, men FAFO-rapporten poengter betydningen av god organisering, ledelse og struktur som kvalitetsfremmende komponenter. Disse komponentene må i større grad tillegges betydning også når man vurderer et forholdstall for bemanning.

En alternativ vei til kvalitetsheving gjennom lik, statlig finansiering av barnehageplasser

I dag er det svært store forskjeller på hvor mye det koster å ha et barn i en barnehage. Noen kommuner bruker nesten 300 000 kroner per småbarnsplass, mens andre kommuner bruker ned mot 160 000. Denne differansen skaper dårlige forutsetninger for å lykkes med å utjevne kvaliteten i sektoren. Mange kommuner har både lavere bemanningstetthet enn 1:6 samtidig som de befinner seg på et kostnadsnivå som ligger over nasjonale satser. I disse tilfellene vil selvsagt en tilpasning til nytt bemanningskrav bidra til at allerede høye kostnader drives oppover, og at ulikhetene fortsetter å øke.

Et øremerket nasjonalt tilskudd per barn vil kunne legge til rette for like rammebetingelser, hvor hver enkelt barnehage ut fra sin driftsform og organisering kan gi det best mulige tilbudet for barna. En annen og minst like viktig fordel ved nasjonale satser er at det vil kunne føre til en betydelig

reduksjon i byråkrati knyttet til håndtering av dagens finansieringsmodell. Med likere forutsetninger og mindre administrasjon vil en større andel av ressursene i sektoren benyttes til fordel for barna.

Samfunnsmessige konsekvenser ved innføring av bemanningsnorm

Vi tror at en bemanningsnorm vil føre til flere nedleggelse og dårligere barnehagedekning mange steder. For små barnehager som ligger marginalt over foreslått bemanningsnorm kan kostnaden ved å oppskalere bemanningen være katastrofal i et allerede stramt budsjett. I tillegg vil man måtte iverksette omfattende rekrutteringstiltak som krever både tid og penger og dette må ses i sammenheng med svært dårlig tilgang på relevant kompetanse enkelte landsdeler. I sum risikerer man at en unødvendig høy andel av barnehagens budsjett må settes av til lønnskostnader, med begrensede muligheter til å investere i stordriftsfordeler og effektivisering.

Vi tror også at en bemanningsnorm vil føre til forvitring av mangfold i sektoren. Motivasjonen for å utvikle barnehager med eget særpreg vil måtte vike for å etterkomme en mindre fri disponering av ressurser. Kostnaden ved å innføre et tallfestet bemanningskrav vil gå utover andre kvalitetskomponenter. Utfallet vil kunne bli at kvaliteten i sektoren sågar utvikler seg i negativ retning. Mangfold og variasjon gir foreldre valgmuligheter og er konkurrans fremmende, noe som igjen stimulerer barnehager til videre vekst og kvalitetsutvikling. Reduserer man anledningen til å dyrke sitt eget særpreg vil man kunne oppleve en utflating av kvalitet på et lavere nivå enn der man befinner seg i dag.

Vi tror også at en bemanningsnorm vil fremtvinge enda større barnehager, enda større behov for stordriftsfordeler, og enda større grad av konsolidering i sektoren. Dette kan i seg selv være positivt, men utfordringen vil ligge i at investeringsnivået i bygg og anlegg, teknologi og kompetanseutvikling vil måtte lide også hos de store kjedene. En konsekvens vil kunne være at kjedene klarer seg men med et mer begrenset tilbud til barna, mens små frittstående barnehager vil få problemer med å overleve.

Innføring av skjerpet pedagognorm

Vi som driver barnehage påtar oss en stor samfunnsoppgave når vi sørger for barnas læring og utvikling. For at barnehagen skal møte denne oppgaven på en forsvarlig måte, har Stortinget vedtatt et minstekrav til andel fagutdannet personell. Tilstrekkelig mange barnehagelærere er en viktig forutsetning for at barnets utviklingsbehov blir forstått og ivaretatt. I våre barnehager definerer vi i tillegg kvalitet ut fra hvordan våre pedagoger anvender sin fagkunnskap til å skape det beste læringsmiljøet for barna vi skal ivareta.

Vi i Gnist Barnehager er for en økt profesjonalisering av sektoren og ønsker et større mangfold av kompetanse inn i barnehagene. Imidlertid mener vi at man her må se på flere yrkesgrupper enn barnehagelærere. Våre barnehager har god erfaring med pedagogiske ledere med dispensasjon fra utdanningskravet og assistenter som har annen høgskoleutdanning enn barnehagelærer, for eksempel lærere og barnevernspedagoger. Barnehagenes samfunnsmandat, som blant annet

handler om barnehagen som første ledd i utdanningsløpet, som helsefremmende og forebyggende arena og som bidragsyter når det gjelder å utjevne sosiale forskjeller, tilsier at faggrupper som for eksempel lærer, barnevernspedagog eller helsesøster vil kunne tilføre barnehagene økt kvalitet. Blant annet står det i 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 krenkelses og mobbing.*» Med dette som utgangspunkt er det vanskelig å ikke forsvare verdien av å for eksempel ha helseutdannet personell i våre barnehager, og at dette faktisk kan gi en sterkere total kvalitet enn ved å ha kun barnehagelærere i disse stillingene.

Pga. midlertidighet i pedagogiske lederstillinger og lav lønn i assistentstillinger har ansatte med høgskoleutdanning i disse stillingene i all hovedsak kortvarige ansettelsesforhold. Vi har derfor flere barnehager med svært høyt kompetansenivå, hvor vi likevel stemples med «dispensasjon fra krav til pedagogisk bemanning». Foreldre kjenner ikke til hvordan sektoren reguleres og vil naturlig nok tolke dette negativt.

Barnehagene i Norge er både større og mer komplekse enn før, og dette krever etter vår mening økt mangfold av kompetanse. Selve bærebjelken i barnehagene er assistentene. Å jobbe for en større andel av fagarbeidere blant disse bør også veies opp mot behovet for flere pedagoger. Det er også verdt å merke seg at en fagarbeider i sin helhet vier sin tid til barnet, mens deler av pedagogtiden er ubunden og dermed ikke direkte knyttet til barnekontakt. Dette må ses i sammenheng med krav til bemanningsnorm. Har man mange assistenter så vil det gi flere fag å komme til, enn ved å sette inn et tilsvarende antall pedagoger.

Konklusjon

En bemanningsnorm er ikke tilstrekkelig for å sikre god kvalitet

Tilstrekkelig bemanning er viktig for å sikre trygge og utviklende barnehager. Samtidig er det helt nødvendig å vurdere flere faktorer enn bemanning når det gjelder å bedømme kvalitet. Vi i Gnist Barnehager legger særlig vekt på hvordan vi gjennom god ledelse, organisering og struktur kan skape gode rammer for våre medarbeidere; rammer som bidrar til at pedagogikken faktisk utøves til beste for barnet. Vi mener at dagens lovgivning ikke er til hinder for fortsatt videreutvikling av kvalitet i sektoren.

Krav til kompetanse og mangfold

Vi støtter at det innføres en skjerpet norm for pedagoger såfremt annen fagkompetanse enn barnehagelærere kan godskrives uten behov for dispensasjon.

Nasjonale tilskuddssatser – nasjonal tilsynsmyndighet

Vårt forslag er at tilsynsrollen flyttes til et nasjonalt nivå og at sektoren i større grad blir sett i kortene gjennom grundige og helhetlig gjennomførte tilsyn. Ved å etablere en statlig øremerket finansiering av barnehager, vil man kunne redusere saksbehandling og administrasjon og frigjøre ressurser som i stedet kan nyttes til å etablere en tilsynsmyndighet med god kapasitet og gjennomføringsevne.

Plikt om samarbeid med skole – imøteser plan for innhold

Gnist Barnehager er positive til at samarbeid mellom barnehage og skole i større grad formaliseres. Imidlertid bør innholdsdelen av dette samarbeidet avklares og tydeliggjøres, slik at plangrunnlaget for samarbeidet er kvalitetssikret for alle kommuner og bydeler.

På vegne av Gnist Barnehager

Børre Andreassen

Markeds- og informasjonssjef

T: 920 49120

E: borre@gnistbarnehager.no