Høringssvar NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten

- *Utvalget mener kommunene bør kunne velge om private barnehager blir finansiert med tilskudd eller gjennom anbudskonkurranser.*

- *Utvalget mener kommunene bør kunne tidsbegrense avtaler om tilskudd for å ha bedre styring med kapasiteten i barnehagesektoren.*

Vedr. kulepunkt 1:
Bruk anbudskonkurranser vil sannsynlig forringe kvaliteten og være en usosial strategi. Eksempelvis tapte vår kommune anbudskonkurranse på drift av asylmottak etter flere tiår med god drift. De klarte rett og slett ikke konkurrere på pris på grunn av høyere lønnskostnader som naturlig nok øker i takt med oppbygget kompetanse og ansiennitet i personalgruppa.

De som tar ut gode marginer i barnehager (lav kost per oppholdstime) er aktører (både private og kommunale) som enten tar ut ekstreme stordriftsfordeler ofte på bekostning av personalet (lav styrerressurs per årsverk, utstrakt bruk av lærlinger som grunnbemanning ved sykefravær eller meget begrenset bruk av vikarer) eller aktører som har en god drift med lavt sykefravær og i tillegg har et personell med gjennomsnittlig lav ansiennitet.

Mange av de små og mellomstore barnehagene var etablert lenge før 2011 og har sannsynlig en høyere ansiennitet i snitt enn mange store barnehager som er etablert etter 2011. Kompensasjon for høyere pensjonsutgifter dekker ikke de forholdsvis høyere lønnskostnadene per årsverk i slike barnehager. Mener regjeringen at slike private barnehager ikke er effektive nok til å tilby velferdstjenester for det offentlige?

Vi er redd for at ensidig fokus på effektiv bruk av velferdspenger i et kortsiktig perspektiv vil utelukke drift av små og mellomstore enheter og ber om at det etableres en egen kategori i tilskuddssats som blir skjermet for den rovdrift som nå tenderer i sektoren. Hvorvidt dette er for å tyne mest mulig velferd eller profitt ut av driften, resultatet er det samme med en utradering av små og mellomstore enheter som i utgangspunktet er et etterspurt tilbud og som har gode forutsetninger for å gi god kvalitet.

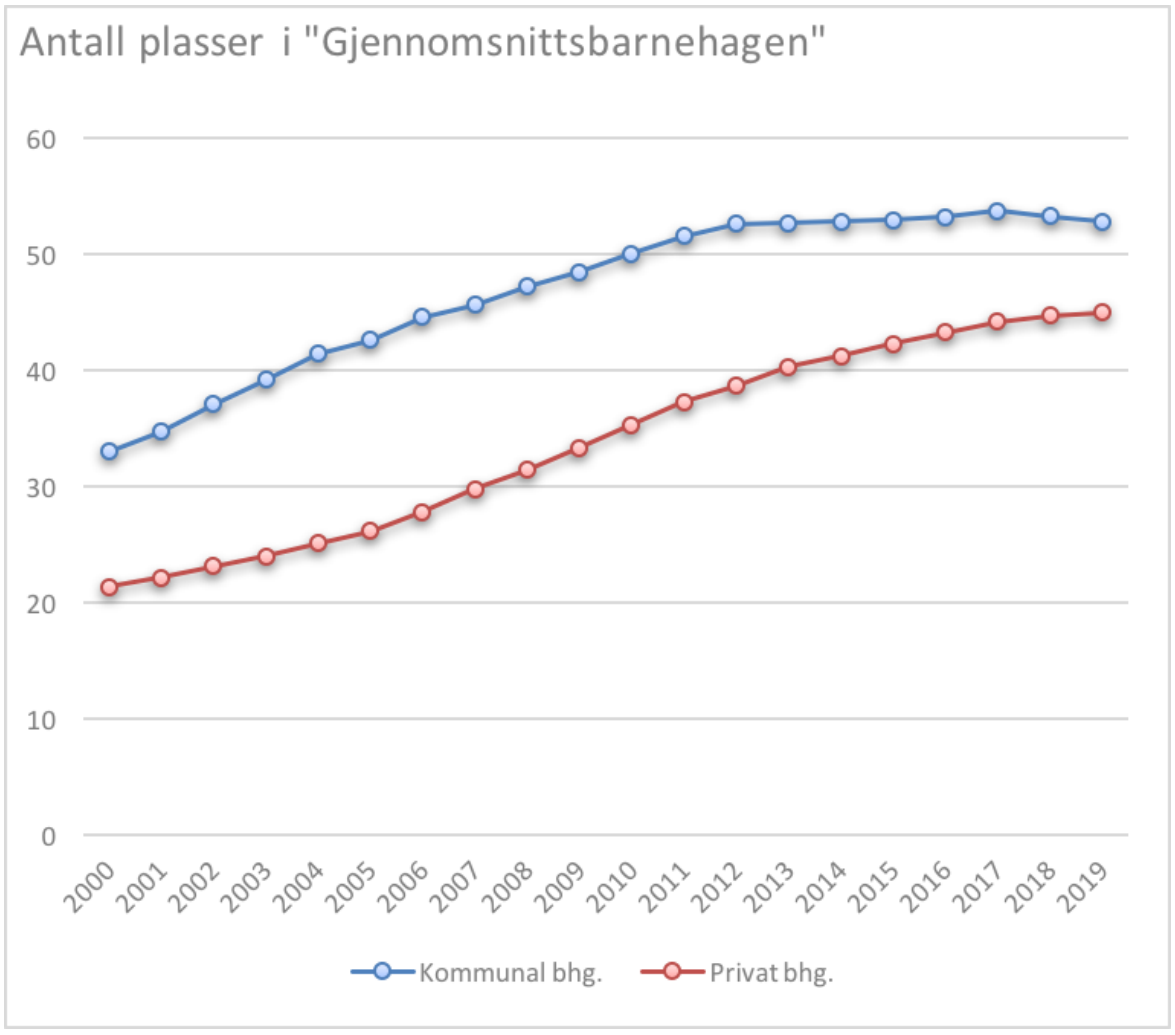
Vedr. kulepunkt 2:
I vår kommune er det forespeilet en nedgang med 8-9% av antall barn i alderen 1-5 år de neste fem årene. Det er allerede ledig kapasitet i både kommunale og private barnehager. Likevel bygger kommunen ny stor barnehage som overgår antall kommunale plasser i dag, selv om de samlokaliseres og tar barn fra eksisterende enheter. Administrasjonen ønsker i tillegg å bygge enda flere slike barnehager for å kunne ta ut stordriftsfordeler og redusere tilskudd til private barnehager. Vi stiller oss derfor tvilende til om kommunene vil regulere kapasiteten etter markedsbehov, men heller insentiv om kostnadskutt (samlokalisering med stordriftsfordeler med bl.a. lav styrerressurs per årsverk i grunnbemanning, utstrakt bruk av lærlinger som grunnbemanning ved sykefravær eller meget begrenset bruk av vikarer) som driver en overkapasitet i det lokale barnehagemarkedet.

Eksempelvis har vår kommune vedtatt i siste temaplan for kommunale barnehager en økt styrerressurs med minimum 30% stilling i barnehager med over 80 plasser. Kommunen bygger nå en barnehage med 144 plasser. Det gir en grunnbemanning på 24 årsverk, noe som kan gi en styrerressurs per årsverk på 5,4%, tilsvarende 16,25% per tradisjonelle avdeling. Det er under halvparten av anbefalt ressurs i tariffavtalen mellom PBL og arbeidstakerorganisasjonene (35%).

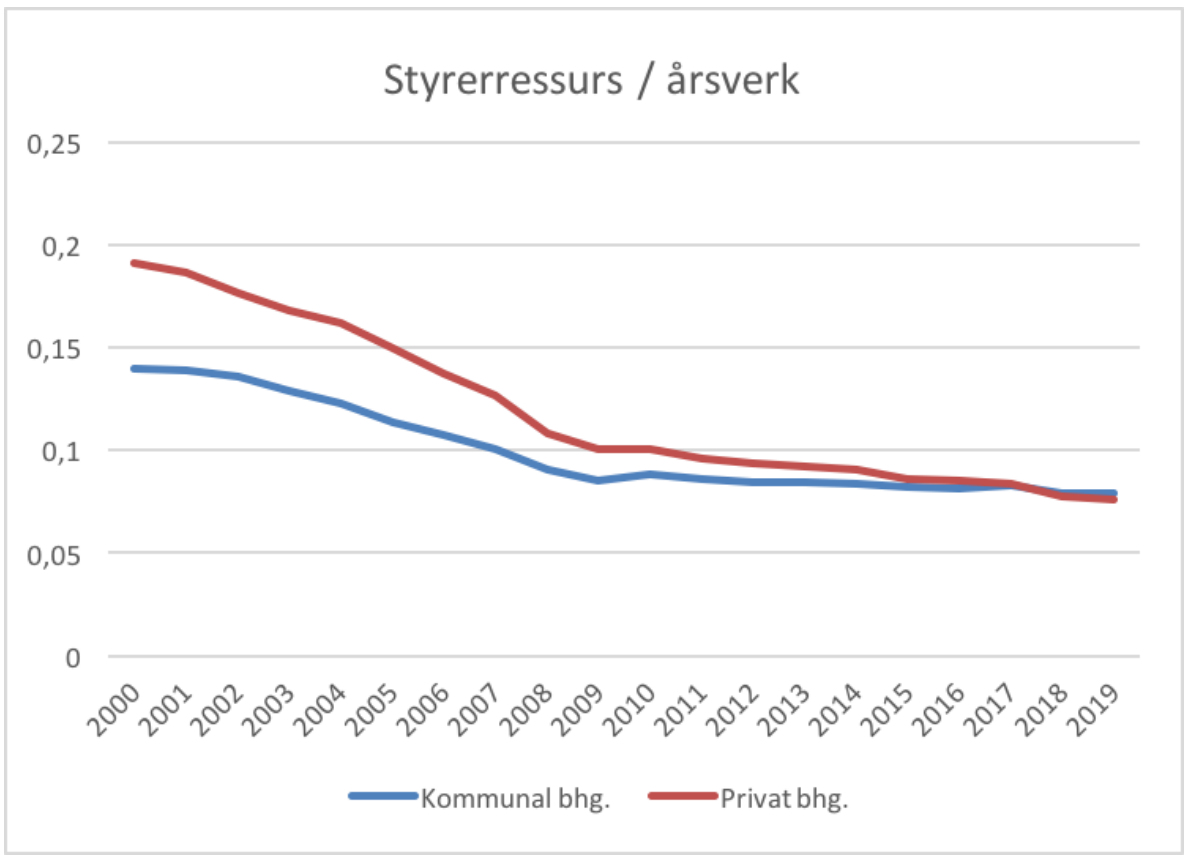
Dermed kan det fort bli at grunnbemanningen i større grad bruker tid til administrasjon og organisering (styreroppgaver legges hos ped.ledere) i stede for å ha fokus på enkeltbarna. Dette gjelder spesielt når det ikke skal settes inn vikar og en må bruke tid på å sjonglere ansatte og barn for å ta ut stordriftsfordel ved å ikke kalle inn vikar ved sykefravær, men fremdeles operere innenfor lovverket. Kostnadseffektivt ja, men neppe økt kvalitet.

Utvikling av styrerressurs i perioden 2000-2019

Grafene nedenfor viser en sammenheng i utvikling mellom styrerressurs per årsverk i grunnbemanning og gjennomsnittlig størrelse på barnehagene i Norge i perioden 2000-2019. Styrerressursen er redusert og flatet ut etter hvert som snittet på barnehagene steg og flatet ut.



Grunndata er hentet fra SSB tabell 09169: Barn i barnehager, etter alder, oppholdstid, barnehagetype, statistikkvariabel og år der deltidsplasser er blitt vektet og plasser for barn 0-2 år er korrigert for å finne et måltall for antall hele plasser. Private barnehager vil være tilnærmet og mer og mer likt som for kommunale barnehager dersom vi korrigerte for familiebarnehager i perioden etter 2012 i takt med redusert antall familiebarnehager.



Grunndata er hentet fra SSB tabell 09339: Årsverk i barnehager, etter region, eierforhold, stilling, statistikkvariabel og år. Kategoriene er blitt samlet i styrer, ped.leder og annen grunnbemanning. Tallene er ikke korrigert for familiebarnehager. Kategorier som styrerassistent og merkantil/administrativ stilling er lagt til styrerressursen i disse beregningene.

Økt antall barn og voksne per avdeling og større enheter er sannsynlig hovedfaktor til redusert styrerressurs der pedagogiske ledere må bruke mer tid til administrasjon og personalledelse. Denne tida burde egentlig ikke telle som en del av grunnbemanningen som skal være med barna og kan oppfattes som en snikfordeling av styreroppgaver som belastes grunnbemanningen og ikke burde telle som pedagogisk ressurs på barna. Akkurat det klarer ikke barnehagefakta.no å fange opp. Lov er det heller ikke, i følge en presisering fra Utdanningsdirektoratet.

Noen vil hevde at styrerressursen er redusert fordi andre tilsatte eller eksterne har tatt over noe av styrerfunksjonene, enten sentralt i kommunene eller ledelsen hos større private konsern, for eksempelvis innenfor merkantile eller lignende oppgaver (økonomi, planarbeid). Det medfører ikke riktighet, i alle fall ikke hvis barnehagene har fylt ut årsmeldingene sine riktige, for der står det presisert:

"Årsverkene til personale som er tilsatt sentralt i kommunen, men utfører arbeid i barnehagen, skal fordeles ut og føres i den enkelte barnehagen. Også årsverk utført av eksterne i barnehagen skal føres på den enkelte barnehagen. Eksempler kan være spesialpedagoger, vaktmester, rengjøring, styrere m.m. som ikke er ansatt i den enkelte barnehagen, men ressursinnsatsen skal synliggjøres i den barnehagen hvor arbeidet utføres."

(Basil, UDIR)

Det vil si at eksterne og sentrale ressurser skal være rapportert på enhetsnivå og dermed tatt med i beregningene som grafen viser over. Det er veldig dumt at styrerressurs er redusert, selv om tariffavtalen til PBL tilråder en 35% styrerressurs per avdeling (3 årsverk) mens den i 2019 i snitt var nede omkring 23-24% stilling per avdeling, uavhengig av privat eller kommunalt eierskap, inkludert eksterne eller sentrale ressurser rapportert.

Redusert styrerressurs er uheldig, ikke bare fordi pedagogiske ledere må bruke mer tid på personalarbeid, men også fordi det har blitt mindre tid for styrer å fordype seg i barnefaglige tema og fungere som en tilstedeværende veileder og inspirator for grunnbemanningen. En bedre styrerressurs kan dermed gi bedre grunnlag for å lykkes med barnehagebasert kompetanseutvikling for hele personalgruppa. Styrerressursen per årsverk er ofte lavere jo større barnehagen er. Det er et paradoks når vi vet at store enheter er mer avhengig av en fast indre organisering og ledelse for å lykkes med å gi god kvalitet (Fafo 2015).

Det som skjer med dagens finansieringsmodell og regulering av barnehagedrift er kanskje kostnadseffektivt i store kommunale og private barnehager, men økt velferd per krone er det ikke. På lang sikt vil besparelsene bli lave i forhold til forventede utgifter knyttet til førtidspensjonering eller andre uføremidler siden den aldrende bemanningen ikke klarer å stå i arbeidet, til tross for at de trives. Utfordringen er at disse kostnadene havner i stor grad hos nav og ikke resultatenhet på kommunenivå. Sannsynlig vil det også være behov for økte midler til ekstra ressurser knyttet til

barn med senskader som ikke har fått god tilknytning i ung alder som en bieffekt av for høy fokus på effektiv drift under dagens finansieringsmodell.

Det haster for regjeringen å legge handling bak uttalelser hvor en ønsker et mangfoldig barnehagetilbud og hvilken nedre grense for kvalitet som er ønskelig. En utelatt dimensjon hvorvidt en ønsker offentlig eller private aktører i barnehagetjenesten er hvilken ramme for drift en legger til grunn for ulike størrelser på driftsenhetene. Dagens finansieringsmodell skviser styrerressursen per årsverk i grunnbemanning under et nivå for hva som er forsvarlig i små barnehager samtidig som modellen ikke gir insentiv til kvalitet i store enheter. Det er på høy tid å redefinere hva som er samfunnsøkonomisk optimalt og gi myndighetene annen målstyring i regulering av oppvekstsektoren.

Levanger, 4. januar 2021

Knut Thomas Johansen
Barnas Moa

- Norges første økologiske barnehage!

Telefon: 740 56 000
E-post: post@barnasmoa.no