



Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Att.

Bodø, 20. september 2017

Høring om endringer i barnehageloven

PBL (Private Barnehagers Landsforbund) er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for private barnehager. Vi har 1.940 medlemsbarnehager i 252 kommuner, og organiserer alle typer private barnehager.

PBL er glad for at regjeringen ønsker å legge til rette for satsing på kvalitet og kvalitetsutvikling i barnehagesektoren.

For PBL er en styrking av pedagognormen det aller viktigste grepet for å utjevne kvalitetsforskjeller og ytterligere forbedre kvaliteten i barnehagene. PBL ønsker derfor at styrkingen av den pedagogiske bemanningen i barnehagene har høyeste prioritet.

PBL vil også presisere at verken bemanningsnorm eller økt andel pedagoger alene gir økt kvalitet i alle barnehager. Det betinges også av at det i tillegg arbeides systematisk med prosesskvalitet, utvikling og kompetanseheving.

PBL mener det er en betydelig svakhet ved høringen at innføringen av normene ikke er tilstrekkelig konsekvensutredet. Dette gjenspeiler seg i vårt høringssvar.

Skal tiltakene som foreslås i høringsnotatet gjennomføres, betinger dette etter PBLs syn at det innføres et nytt system for finansiering av de private barnehagene.

Regulering av sektoren gjennom normer for bemanning og styrket pedagogandel vil ikke kunne gjennomføres med dagens finansieringssystem.

Dagens finansieringssystem er basert på gjennomsnittlige kostnader til drift av kommunale barnehager i hver enkelt kommune, samt et system for gjennomsnittlig finansiering av kapital- og pensjonskostnader. Et slikt system kan fungere godt dersom det er nok fleksibilitet til at barnehager som har høyere kostnader enn gjennomsnittet også kan tilpasse sin drift. Høyere kostnader enn gjennomsnittet kan typisk være høy gjennomsnittlig alder og/eller ansiennitet for ansatte, eller høyere kostnader for nye/renoverte bygg.

Hvis både inntekts- og kostnadssiden i barnehagen låses fullstendig, så må finansieringssystemet ha mekanismer for å behandle avvik sammenlignet med gjennomsnittlig kostnadsnivå. Det betyr at det må innføres systemer tilsvarende det som er for pensjon i dag, der barnehagene kan søke om ekstra

pensjonstilskudd. Innlåsing av alle barnehagens inntekter betinger også at det må vurderes ekstra kapitaltilskudd til eldre barnehager som har høye ombygningskostnader.

Det er ikke utredet hvordan avvik i kostnadsnivå skal behandles og vi synes dette i liten grad er problematisert i høringsnotatet.

Barn med behov for spesiell tilrettelegging

Dersom en bemanningsnorm skal virke etter sin hensikt, må også finansieringen av tilbudet til barn med behov for spesiell tilrettelegging forbedres vesentlig. I dag tas ressurser fra det ordinære tilbudet for å legge til rette for disse barna. Det går ut over tilbudet til alle barn i barnehage.

PBL opplever stadig oftere kutt i ressurser til barn med behov for spesiell tilrettelegging, særlig etter innføring av rammefinansiering i 2011. Kommunene ønsker at stadig større deler av tilretteleggingen skal skje innenfor det ordinære tilbudet. Dette gjelder også spesialpedagogiske tilbud.

PBL har svart på høringen med utgangspunkt i at forslaget omhandler grunnbemanningen som er en del av det ordinære barnehagetilbudet. Stillinger som følger av spesialpedagogisk hjelp eller andre hjelpetiltak til barn skal behandles særskilt og det må etableres systemer som sikrer et klart skille mellom denne bemanning og den ordinære grunnbemanningen.

PBL mener ønsket om en bemanningsnorm i mange kommuner skyldes manglende ressurser til barn med behov for spesiell tilrettelegging. Løses ikke denne utfordringen vil mange barnehager, selv etter innføring av en bemanningsnorm, fortsatt oppleve at de har en stram bemanning.

Uavhengig tilsyn

Innføring av normer, sammen med de reguleringer som fra før er i sektoren, betinger at det innføres et uavhengig tilsyn i barnehagesektoren.

Alle kjente evalueringer av dagens tilsynsordning påpeker at denne ordningen ikke fungerer. Dette skyldes kapasitet, kompetanse og kommunenes mange roller i sektoren.

PBL erfarer ikke at disse evalueringene har ført til nødvendige forbedringer i dagens tilsynsordning.

Minimumsnorm for grunnbemanning

Kunnskapsdepartementet skriver i høringsnotatet:

Et regelverk som tillater for store lokale variasjoner i grunnbemanningen sikrer ikke i tilstrekkelig grad et likeverdig barnehagetilbud for alle barn. Departementet mener derfor at det bør lovfestes et tydeligere krav til barnehagens grunnbemanning.

Med dette foreslår Kunnskapsdepartementet nå den mest omfattende nasjonale styringen av barnehagesektoren etter innføringen av barnehageloven i 1975.

I dag er grunnbemanningen og driftsfinansieringen de to eneste områdene som ikke er styrt nasjonalt.

Fra før er det nasjonale regler for foreldrebetaling, inntektsgradert foreldrebetaling, søskenmoderasjon, pedagognorm og rapportering.

Med sitt forslag om et nasjonalt krav til grunnbemanningen, mener PBL at departementet også må innføre en nasjonal finansieringsmodell som sikrer at alle barnehager økonomisk er i stand til å kunne levere den nasjonale bemanningsnormen som foreslås. Når barnehagene nå i så stor grad styres og reguleres nasjonalt, skyver departementet etter PBLs syn den lokale barnehagemyndigheten foran seg når de nasjonale kravene skal finansieres lokalt.

PBL mener Kunnskapsdepartementet må utrede konsekvensene av å innføre en nasjonal bemanningsnorm med dagens lokale finansieringsmodell, samtidig som andre modeller vurderes.

Mange private barnehager vil ikke være i stand til å innfri ønsket bemanningsnorm i dagens finansieringssystem med store lokale forskjeller i tilskudd.

I høringsnotatet skriver departementet følgende:

Det kan ikke ses bort fra at økonomiske hensyn i noen tilfeller er avgjørende for barnehageeier i vurderingen av hvor store personalressurser barnehagen bør ha. Personalkostnader representerer det største kostnadselementet ved drift av barnehager, og kan dermed være utsatt for nedskjæringer dersom barnehageeier vil eller må redusere sine driftsutgifter, og kan få negative konsekvenser for barnas videre utviklingsløp.

PBL mener dette er en forenklet fremstilling. Ifølge forskningen gir flere pedagoger signifikant bedre effekt på kvaliteten i barnehagen. Mange barnehageeiere har derfor prioritert høy pedagogandel og delfinansiert dette ved å ha marginalt lavere bemanning.

PBL vil på det sterkeste advare mot å innføre regler om bemanningsnorm som medfører at antall pedagoger i noen barnehager må reduseres.

I tillegg viser tall fra BASIL at det er symmetri mellom kommunal prioritering og bemanningen i både kommunale og private barnehager. Lav bemanning i kommunale barnehager gir lav bemanning i private barnehager. Dette er en direkte konsekvens av dagens finansieringssystem der tilskuddene til private barnehager baserer seg på kostnadene i kommunale barnehager to år tilbake i tid. Dette gjør det krevende, om ikke umulig, å innføre alle typer nasjonale normer.

Dette kompliseres ytterligere ved at det i flere tilfeller heller ikke er samsvar mellom tilskudd til barn i private barnehager og den bemanningen som kommunale barnehager rapporterer å ha i sine egne barnehager. Årsaken til disse avvikene er aldri utredet.

PBL mener Kunnskapsdepartementet må avklare hvordan departementet i detalj mener man kan nå målsettingen om et likeverdig barnehagetilbud for alle barn gjennom innføring av normer.

La oss igjen presisere: PBL støtter en regulering av bemanningen i barnehagene. Men skal slik regulering gjennomføres uten store negative konsekvenser for private barnehager, må departementet løse problemene for barnehager med kostnader over gjennomsnittet.

PBL mener Kunnskapsdepartementet må utrede å:

1) Gjeninnføre statlig øremerkede driftstilskudd for barn i alle barnehager samtidig som krav til nasjonal bemanningsnorm og styrket pedagogtetthet innføres. Dette vil sikre kvalitet på kort og

lang sikt og vil være den beste løsningen for hele barnehagesektoren.

2) Innføre en nasjonal kvalitetsmodell. En slik modell ble utredet og sendt på høring 22. mai 2015. Et meget stort flertall av høringsinstansene ønsket denne modellen. Modellen vil fremdeles være et godt verktøy for å sikre at sektoren også fremover prioriterer blant annet gode betingelser for ansatte og bemanning i tråd med vedtatte normer.

Målet med modellen som ble utredet i 2015 var å sikre at barnehagesektoren skulle være i stand til å innfri en fremtidig nasjonal bemanningsnorm og styrket krav til pedagogtetthet. Flere, blant annet tidligere statsråd Kristin Halvorsen, forventet at kommunene skulle innrette seg etter en varslet fremtidig norm for bemanning og styrket pedagogtetthet. I stedet har noen kommuner redusert bemanningen i barnehagene, ikke økt den for å nærme seg et fremtidig mål om seks barn per ansatt.

Den varige fremtidige løsningen for barnehagesektoren er en helt ny og forenklet modell for finansiering av private barnehager hvor kommunene og barnehagene slipper en komplisert utregning og tilskudd som varierer betydelig fra år til år.

Dette er sentrale elementer i en nasjonal kvalitetsmodell for tildeling av tilskudd:

- Tar utgangspunkt i nasjonale gjennomsnittlige utgifter i kommunale barnehager. Det fastsettes nasjonale satser med utgangspunkt i disse utgiftene.
- Kommunene og barnehagene får en ferdig utregnet nasjonal sats som angir hva det koster å drive en gjennomsnittlig god barnehage.
- Barnehagene får dekket sine kostnader for å levere en nasjonal bemanningsnorm eller bedre.
- Kommunene kan deretter velge å gi kommunens barnehagebarn en bedre bemanning enn nasjonal bemanningsnorm. Da vil private barnehager motta et høyere tilskudd og kan prioritere bemanning deretter.
- Løsninger for barnehager med kostnader over gjennomsnittet.

PBL ønsker at alle barnehager skal dokumentere at de leverer et tilbud i henhold til den kvaliteten som de har mottatt tilskudd for. PBL mener det er rimelig at barnehager får avkortning i tilskuddet hvis barnehagen ikke kan dokumentere:

- Ordnete lønns- og arbeidsvilkår (inkludert pensjon)
- En bemanning i tråd med det nasjonale nivået tilskuddet er beregnet på bakgrunn av
- En pedagogtetthet i tråd med det nivået tilskuddet er beregnet på bakgrunn av

PBL mener det er svært viktig at dagens finansieringssystem ikke videreføres fordi de grunnleggende problemene med dagens finansiering ikke er mulig å fjerne med flikking på dagens system. Systemet er ikke konstruert for å ivareta de private barnehagenes behov for finansiering ved innføring av en nasjonal bemanningsnorm.

Private barnehager finansieres ut fra to år gammel bemanning og kostnader. Det er altså kommunens prioriteringer to år tilbake i tid som ligger til grunn for finansieringen av private barnehager. Dette betyr at alle private barnehager i kommuner med en strammere bemanning enn seks alderskorrigerede barn per årsverk, ikke vil ha rammebetingelser til å kunne tilfredsstille bemanningsnormen i 2018.

Uten kompliserte og krevende overgangsordninger blir det umulig å innføre normer samtidig i private og kommunale barnehager.

Flere kommuner har den siste tiden stått frem i media og signalisert store ekstraregninger som følge av innføringen av en bemanningsnorm. Dette er altså kommuner som per 2017 opererer med en grunnbemanning hvor det er mer enn seks barn per årsverk. I kommuner med stort innslag av private barnehager må store deler av disse ekstraregningene finansieres og forskutteres av de private barnehagene i to år.

PBL vet at det er mange barnehager som ikke har økonomi til å bære dette. Innføring av en generell bemanningsnorm, hvor det ikke følger med ekstra midler fra første dag, vil dermed kunne sette driften av mange barnehager i fare.

PBL frykter derfor også at innføring av en generell bemanningsnorm, uten ekstra finansiering fra dag én, vil legge ytterligere press på mangfoldet i sektoren.

Det er krevende å vurdere bemanningen i kommunale barnehager. Dette er noen av faktorene som PBL opplever gjør det vanskelig å vurdere den reelle bemanningen i de kommunale barnehagene:

- Innsparinger på ledelsesressurs med felles ledelse for flere barnehager.
- Innsparinger på vikarbudsjetten ved ikke å sette inn vikarer ved sykefravær, kurs og studiepermisjoner.
- Usikkerhet om føringen av kostnadene til det ordinære tilbudet for barn med behov for spesiell tilrettelegging.
- Usikkerhet om telling og kostnadsføring av lærlinger i ordinær drift.

I kommuner med stram bemanning mottar private barnehager relativt lave tilskudd. PBL erfarer at private barnehager i disse kommunene har begrenset med oppsparte midler og dermed også begrensede muligheter til å forskuttere kostnadene for å innfri nasjonal norm.

Fleksibel norm til barns beste

En bemanningsnorm må utformes slik at den ikke fratrukker ledelsen og pedagogene muligheten til å organisere tilbudet slik de mener det er best for barna i barnehagen, både når det gjelder det pedagogiske tilbudet og omsorgen til det enkelte barn og barnegruppen.

Det er avgjørende at bemanningen sees på som et gjennomsnitt for hele barnehagen og for hele året. Det må også, i korte perioder og med dokumentasjon om hvorfor og hvor lenge, være mulig å avvike fra normen. Barnehagenes tilbakemeldinger til PBL tilsier at det i perioder er avvik og at disse går i begge retninger.

Situasjoner der det bør være mulig å avvike normen:

- Løpende opptak gjennom året

Foreldre og samfunnet har en forventning om at barnehageplass skal være tilgjengelig fra det tidspunktet foreldrenes permisjonstid er over. Dette vil trolig forsterkes ytterligere i årene fremover.

Barnehagen må kunne avvike midlertidig fra norm, for eksempel for å tilby et barn barnehageplass i mars istedenfor at barnet skal være nødt til å vente til august og nytt barnehageår.

Det andre alternativet er å bygge opp overkapasitet i barnehagesektoren. Dette vil være svært kostnadskrevende og vil ta ressurser fra private og kommunale barnehager som bør brukes til å gjøre tilbudet til de barna som går i barnehagen enda bedre.

- Fravær i barnehagene

Dette gjelder fravær som følge av sykdom, kurs, studiepermisjon ved deltidsstudier og så videre.

Følgende forhold må ivaretas av en ny forskrift:

- Ledelsen må kunne gjøre vurderinger om behovet for vikar ut fra den konkrete situasjonen i barnehagene ved korttidsfravær.
- Manglende vikarbruk må dokumenteres i både kommunale og private barnehager.

Mange kommuner opererer med vikar- og stillingsstopp, og ofte tidlig i budsjettåret. Kommunenes praksis reduserer de kommunale kostnadene og dermed tilskuddene til de private barnehagene.

PBL klarer ikke å se at dette kan løses i dagens finansieringssystem.

Skjerpet norm for pedagogisk bemanning

PBL støtter forslaget om endringer av minimumskrav til pedagogisk bemanning i sektoren, med henholdsvis én pedagogisk leder per 14 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7 barn når barna er under tre år.

Denne satsingen gjennomføres med øremerkede tilskudd til den enkelte barnehage for å løse «overgangsproblemet» i gjeldende finansieringssystem. Overgangsordningen med øremerkede tilskudd løser imidlertid ikke utfordringene for barnehager med kostnader høyere enn gjennomsnittet. Kostnadsnivået påvirkes blant annet av dagens pedagogbemanning, barnehagens størrelse og de ansattes alder og ansiennitet.

En satsing på flere pedagoger er det viktigste grepet for å sikre fortsatt utvikling av kvaliteten på barnehagetilbudet. PBL anser en ytterligere styrking av den pedagogiske bemanningen i barnehagene for å være det viktigste grepet for å sikre høyere og jevnere kvalitet i barnehagene, noe forskningen også støtter.

I forslaget fra departementet er det ikke sammenheng mellom bemanningsnorm og skjerpet norm pedagogisk bemanning. Ved raskere å øke kravet til 50 prosent pedagogisk bemanning, vil det være enklere for barnehagene å tilpasse personalgruppen både til bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm.

PBL ønsker at § 1 i forskrift om pedagogisk bemanning endres. Her slår 2. setning i 2. ledd fast at ett barn til, ut over normgrense, utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder.

Dette er en regel som ble innført relativt nylig, og som representerer et tydelig brudd på langvarig praksis i bransjen. Innføringen av en slik praksis har vært negativ for sektoren.

Bestemmelsen er særlig problematisk for små barnehager, men også store barnehager har et behov for å kunne kombinere hele og delte stillinger. Bestemmelsen gjør det vanskelig for barnehagen å få en hensiktsmessig sammensetning av pedagoger, barn, og øvrig bemanning. Når pedagognormen nå skjerpes, forsterkes behovet for fleksibilitet.

Med en ordning der man kan se bemanningen i barnehagen i sammenheng, ønsker PBL at barnehagen også skal kunne bruke delte stillinger. I den grad deltid er et problem, er utfordringen at mange pedagoger ønsker og har lovmessig krav på reduserte stillinger.

Det er i høringen foreslått at øvrig bemanning uansett skal kunne justeres i deltidsstillinger. PBL ønsker at det også skal gjelde for pedagogene i barnehagen.

Forutsetningen for at en skjerpet norm for pedagogisk bemanning skal fungere på en hensiktsmessig måte, er at barnehagene også kan benytte delte stillinger ved beregning av andelen pedagoger.

I tillegg ønsker PBL at det, etter innføring av skjerpet pedagognorm, åpnes for at barnehager i større grad enn i dag kan ansette pedagoger med ulike typer pedagogutdanning. Dette er i tråd med innstillingen fra et samlet Øie-utvalg, i NOU 2012:1 Til barns beste – ny lovgivning for barnehagene.

Barnehagelærerne skal fortsatt utgjøre stammen i barnehagenes pedagogbemanning. Imidlertid erfarer mange barnehager at ansettelse av andre pedagoger enn barnehagelærere har bidratt til å styrke tilbudet. Andre pedagoger enn barnehagelærere i grunnbemanningen kan bidra til å utvikle barnehagene både som pedagogisk tilbud og som omsorgstilbud.

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

Overgangen fra barnehage til skole og SFO er stor og kan være utfordrende for mange barn, særlig for barn med behov for spesiell tilrettelegging av ulik karakter.

PBL er opptatt av at alle barn i barnehager skal være sikret en god overgang fra barnehage til skole og SFO. PBLs erfaring er at det i dag er for store forskjeller i hvordan det legges til rette for at denne overgangen skal bli bra for barna, og at dette gjelder både barnehager og skoler.

PBL er derfor positiv til at det innføres en gjensidig plikt for barnehager og skoler til å samarbeide om denne overgangen. Det er også positivt at skolefritidsordningene trekkes inn i dette samarbeidet.



Det er avgjørende at det kommer nasjonale føringer og regler for hvordan dette samarbeidet skal organiseres. PBL mener det er viktig at dette blir et reelt samarbeid til barns beste.

Med vennlig hilsen
PBL

Foreløpig svar