

Voksnetthet og bemanning i barnehager i Askøy

Saksfremlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Kommunestyret		

Saksbehandler: Ann-Iren Larsen	Arkivsaknr.: 2016/319-5
--------------------------------	-------------------------

RÅDMANNENS INNSTILLING:

Det er behov for å styrke bemanningen i barnehagene. Dette kan gjøres ved en gradvis opptrapping av voksentetthet over år. De økonomiske konsekvensene blir å komme tilbake til i økonomiplanene.

SAMMENDRAG

Nettportalen www.minsak.no gjør det mulig å foreslå saker og samle underskrifter til kommunen. Samler man nok underskrifter, må kommunestyret behandle saken. Man kan enten foreslå en sak selv, eller skrive under på en sak som er foreslått av andre i kommunen, og som man vil støtte. Det trengs underskrifter fra to prosent av innbyggerne, alternativt 300 personer i kommunen eller 500 personer i fylket. Alle kan foreslå saker i sin egen kommune eller fylkeskommune. Man må ikke ha stemmerett eller ha fylt 18 år.

Foreldre med barn i barnehager i Askøy kommune har opprettet en sak i «Min sak.no», med krav om høyere voksentetthet i Askøybarnehagene, og samlet 307 underskrifter.

De ber Kommunestyret vedta følgende:

For barnehageåret 2016/2017 innføres det krav til hvor mange barn det kan være pr. barnehageansatt for barnegruppen 3-6 år: 6 barn pr ansatt. Kravet skal gjelde for alle kommunale og private barnehager i Askøy.

I den politiske plattformen for samarbeid mellom Arbeiderpartiet, Askøylisten, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne for valgperioden 2015 – 2019 skisseres de «overordnede prinsippene og målsettingene for en ny kurs for kommunen». Under temaet «Barn og unge» heter det blant annet: *Vi vil øke andelen pedagoger og voksenpersoner i barnehager.*

Kommunebarometeret og Private barnehagers landsforbund (PBL) bekrefter likelydende tall for voksentettheten i kommunale og private barnehager på Askøy. Få kommuner har lavere bemanning i barnehager som Askøy, heter det i Kommunal rapport.

Askøybarnehagene har siden 2008 hatt nedskjæringer i bemanningen, tilsvarende 43 årsverk dersom barnetallet var det samme i 2008 som i 2016.

Kravene til barnehagens kvalitet på barnehagens tjenestetilbud og pedagogiske innhold er mye sterkere i barnehageloven og rammeplanen enn tilbake i 2008, da bemanningen var mye bedre.

Lav voksentetthet har konsekvenser for kvaliteten på tilbudet til det enkelte barn. Og utfordringene og konsekvensene viser seg enda tydeligere i forhold til barn med særskilte behov, barns sikkerhet, rekruttering av personell til sektoren og tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne.

Avgjøres av: K

Behandles i følgende utvalg: K

Saksopplysninger:

Foreldre med barn i barnehager i Askøy kommune har foreslått en sak, med krav om høyere voksentetthet i Askøybarnehagene, og samlet 307 underskrifter. De ber Kommunestyret vedta følgende: *For barnehageåret 2016/2017 innføres det krav til hvor mange barn det kan være pr. barnehageansatt for barnegruppen 3-6 år: 6 barn pr ansatt. Kravet skal gjelde for alle barnehager i Askøy.*

I den politiske plattformen for samarbeid mellom Arbeiderpartiet, Askøylisten, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne for valgperioden 2015 – 2019 skisseres de overordnede prinsippene og målsettingene for en ny kurs for kommunen. Under temaet «Barn og unge» heter det blant annet: *Vi vil øke andelen pedagoger og voksenpersoner i barnehager.*

Dokumenterte fakta

I Kommunal Rapport, Kommunebarometeret 2016, finner vi at det for Askøybarnehagene er gode resultater, med unntak av barnehagenes bemanning. Her kan vi lese følgende: *Få andre kommuner har så lav bemanning som Askøy. Som regel er bemanningen lavere jo større kommunen blir. Hva har antallet voksne å si for kvaliteten? Ifølge data for oppholdstimer per årsverk ble bemanningen 4 prosent dårligere i Askøy i fjor.*

Det er 428 kommuner i Norge, og Askøy kommune ligger på plass nr. 406 når det gjelder bemanning og voksentetthet i barnehagene. At kommunen likevel har relativt høye utgifter til barnehage skyldes at 89 % av 1-2 åringene har barnehageplass og 13 % av 0-åringene, i motsetning til kommuner vi kan sammenligne oss med.

10 % vekt i barometeret

	Rapporterte nøkkeltall			Karakter			Plass
	KB 2014	KB 2015	KB 2016	KB 2014	KB 2015	KB 2016	KB 2016
BEMANNING (KB): Oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager (20 % vekt i sektoren)	12 944	12 038	12 511	1,0	1,6	1,0	406
FAGUTDANNING (KB): Andel styreere og ledere med godkjent utdanning (20%)	99	100	100	5,8	6,0	6,0	1
FAGUTDANNING (KB): Andel ansatte i kommunale barnehager med relevant utdanning (20 %)	44	41	53	5,3	4,2	5,2	41

Nettstedet www.enbedrebarnehage.no bekrefter dette. «En bedre barnehage» er en nettside med informasjon om hvordan de ulike kommunene prioriterer barn i barnehager. På denne siden finner du opplysninger fra landets kommuner om:

- Bemanning (antall barn per ansatt)
- Pedagogandel (andel pedagoger blant de ansatte)
- Årlig tilskudd til barn i barnehage (0-3 år)

På nettsiden kan foreldre, ansatte og andre interesserte sammenlikne sin kommune med kommunene i fylket og i landet for øvrig. Det er PBL (Private Barnehagers Landsforbund) som står bak nettsiden.

Her finner vi Askøy kommune på 411. plass med 6,7 barn per voksen. Og i Hordaland er det bare Voss kommune som har en lavere voksentetthet enn Askøy. En kommune har til sammenligning 4,2 barn per voksen.

Lov om barnehager, Forskrift om pedagogisk bemanning:

§ 1 Norm for pedagogisk bemanning

Det skal være minimum en pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år, og en pedagogisk leder når barna er under tre år, og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. Pedagognormen åpner ikke for å beregne en prosentvis andel av en pedagogstilling per barn.

§ 2 Styrers tid til administrasjon og ledelse

Styrerens tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til normen for pedagogisk bemanning.

§ 18 Barnehagens øvrige personale

Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Med tilfredsstillende pedagogisk bemanning menes at barnehagen skal drives i samsvar med de krav til formål og innhold som framgår av formålsbestemmelsen, bestemmelsen om barns rett til medvirkning og rammeplanen. Kommunen som barnehagemyndighet har som godkjennings – og tilsynsmyndighet ansvar for å påse at barn får gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i barnehagen.

Lov om barnehager i praksis:

For å sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager må barnehagene ha god bemanning. Regjeringen vil innføre et krav om grunnbemanning i barnehagen på én voksen per tre småbarnsplasser (1:3) og én voksen per seks storbarnsplasser (1:6) innen 2020. Det er skissert at kommunenes kompensasjon for en ny bemanningsnorm vil ta utgangspunkt i nivået på voksentetthet i 2011 (Stortingsmelding 24 Framtidens barnehage).

Det nasjonale snittet har ligget mellom 6,2 og 6,1 barn per ansatt fra 2008 og frem til i dag. Anbefalt norm i Lov om barnehager er 6 store barn (1:6) / 3 små barn (1:3) pr voksen.

I Askøybarnehagene er det i 2016 tildelt budsjett til barnehagene på bakgrunn av 6,73 store barn /3,37 små barn pr voksen.

Det er én regel for bemanningen i norske barnehager, det skal være en pedagog per 7-9 små barn eller 14-18 store barn. Pedagoger er viktig for kvalitet i barnehagene. Utover den pedagogiske normen, er det ingen regler for hvor mange barn en voksen kan ha ansvar for. I Barnehageloven heter det: «Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.» Dette er diffuse begreper, som det er opp til kommunen og barnehageeier å definere hva innebærer i praksis. Det ligger innenfor barnehageeiers styringsrett å bestemme hvordan barnehagens personalressurser organiseres.

Historikk:

I tiden frem til 2009 hadde barnehagene på Askøy en voksentetthet på under 6 barn per ansatt. Fra 2009 har det år for år vært igangsatt kostnadsreducerende tiltak, og det er gjennomført en årlig nedskjæring av bemanningen både i kommunale og private barnehager. Bemanningen er nær et nivå som ikke lenger kan betegnes som forsvarlig eller tilstrekkelig. Også private barnehager på Askøy, som driver barnehager over hele landet varsler om at tilskuddssatsen til private barnehager på Askøy er lave. Tilskuddssatsen til private barnehager er beregnet på bakgrunn av kommunens utgifter til kommunale barnehager, så det innebærer at også nivået i kommunale barnehager er svært lavt.

Gjennomførte innsparingstiltak fra 2009:

2009/10:

- Maksimal utnyttning av godkjent leke- og oppholdsareal i kommunale barnehager - merinntak av barn. (Private barnehager kan ikke pålegges dette – eier fastsetter selv)
- Reduksjon i bemanning til 6 barn pr voksen
- Reduksjon i åpningstiden i kommunale barnehager med 1 time pr dag
- Telletidspunkt for 3-åringer justert
- Matsservering fjernet – må evt dekkes av foreldre
- Kriteriebasert driftsbudsjett innført

2011:

- Rammefinansiering innføres for barnehagene i hele landet
- Effektiviseringskrav på gjennomsnitt 500 000 eller ca 1 årsverk i bemanningsreduksjon pr kommunal barnehage på Askøy

2012/2013/2014:

- År for år en ytterligere reduksjon i bemanningen i kommunale barnehager. Status nå: 6,8 barn pr voksen
- Kommunebarometeret bekrefter dette. Gått fra 6,1 barn pr voksen i 2010 – 6,8 barn i 2013 i kommunale barnehager

2015/2016:

- 6,73 barn per ansatt
- Fagavdeling barnehage drifter ingen prosjekter eller tiltak som ikke er lovpålagt. I all hovedsak går avdelingens økonomiske midler til lønn til de ansatte i barnehagene. Det innebærer at eventuelle ytterligere budsjettkutt må tas fra bemanningen og/eller fra barn med nedsatt funksjonsevne

Et eksempel:

X barnehage i 2008:

Bemanningsnorm: 6 barn over 3år pr voksen – 3 barn under 3 år pr voksen

54 barn over 3 år – 9 voksne

18 barn under 3 år – 6 voksne

Omregnet til 90 barn over 3 år – 15 voksne

X barnehage i 2016:

Bemanning i Askøybarnehagene: 6,73 barn over 3 år pr voksen

Med de samme 15 voksne har denne barnehagen i dag 101 barn

Dvs. 11 flere barn uten økt bemanning – eller 1,83 færre årsverk

Dvs. en reduksjon på ca. 1 mill. pr barnehage av denne størrelsen

Konsekvenser:

Rapportering pr 15.12.2015:

750 små barn – omregnet til store: 1500 barn og 1360 store barn = 2360 barn over 3 år –

Askøybarnehagene har totalt 350 årsverk

2008:

Dersom vi hadde hatt det samme barnetallet - 2360 barn over 3 år – ville det gitt Askøybarnehagene 393 årsverk med budsjett tilsvarende 2008

Konsekvenser:

Innebærer en reduksjon på 43 årsverk på 8 år = En innsparing på over 20 mill. (og dette er utenom øvrige innsparingstiltak fagavdelingen gjorde i årene 2008-2010)

Kvalitet:

Å skape gode barnehager for alle barn er en av de viktigste oppgavene for kommunene. Kommunen har et overordnet ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet, uavhengig av om barnehagen er kommunal eller privat. Barnehagen er en viktig del av utdanningsløpet, både i kraft av sin egenart og som sentral arena for tidlig innsats for alle barn.

Utfordringene i Askøybarnehagene er knyttet til å opprettholde kvalitet på tjenestetilbudet i tråd med krav i Lov om barnehager og Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Kravene til barnehagens kvalitet på tjenestetilbudet og pedagogisk innhold er sterkere enn tilbake i 2008, da bemanningen var mye bedre.

Kvalitetskrav er knyttet til blant annet:

- Barns læring – fagområdene, tilknytning og sosial utvikling, IKT, språkutvikling
- Dokumentasjon og vurdering av det enkelte barns læring og utvikling
- Barns læringsmiljø
- Barnehagen som lærende organisasjon
- Barn med nedsatt funksjonsevne
- Brukermedvirkning for barn og foreldre
- Observasjon, kartlegging, rapportskrivning, dokumentasjon
- Samarbeid, møter internt i barnehagen
- Foreldresamtaler med alle foreldre 2 ganger pr år
- Møter med samarbeidspartnere, som f.eks. PPT, barnevern, ressursteam, spesialpedagog, logoped, psykologtjenesten, overgang barnehage – skole, osv.
- Kurs, veiledning, personalutvikling

Alle disse oppgavene skal også utføres og ivaretas i den ansattes arbeidstid, og gjør at mye av tiden ikke tilbringes i direkte arbeid med barn.

I tillegg kommer personalets sykefravær, ferieavvikling, permisjoner, avspasering. I de kommunale barnehagene er det ca. 10 % sykefravær – og det er ikke budsjettert til vikar. Dvs. at kun ved sykefravær som går utover arbeidsgiverperioden har man penger til å sette inn vikar (ikke ved korttidsfravær, barns sykdom, permisjoner, personalets timer til lege, tannlege, o.l., kurs, ferie, avspasering).

I Kommunal Rapport la de i 2015 frem data fra en undersøkelse, hvor forskere for første gang har sett på hvor mange av barnehagens åpningstimer det faktisk er full bemanning til stede sammen med barna. Kartleggingen viste at det i mange barnehager kun er fullt bemannet to til tre timer om dagen. Styrerne som er intervjuet forteller at det kun er full bemanning når ingen voksne er syke, er til lunsj, avspaserer eller er i møter.

Med en åpningstid på 45-50 timer per uke, er barnas oppholdstid nærmest tilsvarende for flertallet av barna. Mange barnehageforeldre arbeider i Bergen, og bruker hver dag lang tid i bil, og i kø til og fra jobb. Dette betyr at svært mange barn er i barnehagen i hele barnehagens åpningstid.

De ansattes arbeidstid er i utgangspunktet 37,5. Fremstillingen under viser hvordan en barnehagehverdag med 6,73 barn per ansatt ser ut i praksis. Og da er alle oppgaver som innebærer tid borte fra avdelingen og barna, som skissert over, ikke medregnet. I realiteten betyr dette at det jevnt over er nærmere 10 barn (og noen ganger mer) pr voksen store deler av dagen/uken, året rundt.

	Pedagog	Barne – og ungdomsarbeider / Assistent
Arbeidstid	37,5 timer	37,5 timer
Plantid	-4 timer	
Lunsjpause	-2,5 time	-2,5 time
Avdelingsmøte 1 dag pr uke	-1 time	-1 time

Ped.ledermøte 1 dag pr uke	-1time	
Arbeid med barn	29 timer	34 timer

Barns sikkerhet:

Det overordnede krav i forskriften er at barnehagen skal være helsemessig tilfredsstillende. Alle barn har krav på et trygt og godt barnehagemiljø. Dette spesifiseres i Forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager. Barnehagens eier og leder må sørge for at det foreligger tilfredsstillende planer og rutiner for forvaltning, drift og vedlikehold. Dette omfatter tilfredsstillende organisering av barnehagen, tilfredsstillende planlegging og bruk av økonomiske og bemanningsmessige ressurser, samt tilfredsstillende drift og vedlikehold av areal og bygninger.

Når Askøybarnehagene rapporterer inn avvik, er de fleste meldingene knyttet til de ansattes bekymring rundt utilstrekkelighet, og at grunnbemanningen er for lav i forhold til antall barn. Det er store utfordringer med å følge opp alle krav lov og rammeplanen gir, og samtidig følge opp det enkelte barn. Ofte opplever personalet at dette går på bekostning av å ivareta sikkerheten for resten av barnegruppen, og at bemanningen langt fra er «tilstrekkelig», slik barnehageloven angir.

Også manglende vedlikehold på bygg, lekeapparater og lekeplasser, går til dels ut over barns sikkerhet. Dette er nok en bekymring for de ansatte, som igjen virker inn på deres arbeidsmiljø og hva de må bruke tiden sin på i barnehagen. Også dette tar tiden bort fra direkte arbeid med barn.

Barn med særlige behov:

Fagavdeling Barnehage har i flere år hatt store utfordringer knyttet til å gi barn med nedsatt funksjonsevne et likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet. Utfordringene gjelder både barnehagenes behov for ekstra personalressurser og det gjelder enkeltbarns behov for spesialpedagogisk hjelp.

Ved oppstart av nytt barnehageår i august 2015 fikk barnehagene tildelt ressurser tilsvarende 21 årsverk ekstra assistent til barn med nedsatt funksjonsevne. Dette er en absolutt minimumstildeling. Søknadene fra barnehagene tilsvarte 38,4 årsverk høsten 2015. For våren 2016 kom det inn søknader fra barnehagene om til sammen 60,3 årsverk til ekstra personalressurs. Behovet er sterkt økende. De budsjetterte midlene har vært de samme siden 2011.

Når grunnbemanningen i barnehagene er så lav som den er, vil de ansatte ikke være i stand til selv å ivareta barn med nedsatt funksjonsevne – enten behovene er små eller store – innenfor egen ramme. Da vi hadde høyere bemanning i barnehagene kom det sjelden inn søknader om ekstra personalressurser til barn med ekstra behov knyttet til språkvansker, konsentrasjon, sosiale vansker, mindre fysiske funksjonsnedsettelse, o.l. Det gjør det nå. Dette innebærer at det er store utfordringer knyttet til å følge barnehagelovens krav om at alle barn skal ha et likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet, hvor det barnehagens tilbud og innhold er individuelt tilpasset det enkelte barn.

Også PPT har registrert en økt mengde henvisninger av førskolebarn, som gir økt arbeidsmengde for dem, lengre saksbehandlingstid og mindre tid til direkte arbeid ut mot barnehagene. Dette er et signal om at barnehagene strever med å gi barn med særskilte behov det de trenger, og forsøker på denne måten å skaffe disse barna økte ressurser på andre måter.

Rekruttering:

Rekruttering av nok pedagogisk personale etter barnehagelovens § 18, departementets veileder av om krav til pedagogisk bemanning i barnehagene, samt utbygging av nye barnehager gir økt behov for pedagogisk personale i Askøybarnehagene. Med svært trange budsjetttrammer, er det en stor utfordring for Askøybarnehagene å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere. Askøy konkurrerer på samme markedet som våre fire nabokommuner. Det er store sjanser for at potensielle søkere velger andre kommuner foran Askøy, der bemanningen i barnehagene er høyere og rammebetingelsene for øvrig er bedre.

Tilrettelegging for arbeidstakere:

Askøy kommune, og en del av de private barnehagene er IA-bedrifter. Det innebærer å tilrettelegge arbeidet for arbeidstakere som har en redusert arbeidsevne. Med så lav voksentetthet som barnehagene har nå, går dette ut over de øvrige ansatte. Dersom noen skal yte mindre, må andre yte mer for å få dagen til å gå rundt. Styrerne i barnehagene rapporterer om at slik tilpasning og tilrettelegging medfører stor arbeidsbelastning på de øvrige ansatte, og at det i noen grad påfører dem sykdom og helseplager.

I hvert eneste månedlige drøftingsmøte fagsjef har med de hovedtillitsvalgte og hovedverneombud drøftes saker som omhandler rapportering av opplevelse av utilstrekkelighet fra barnehageansatte, og at de ikke har rammer som gir dem mulighet til å gjøre den jobben de ønsker å gjøre for barn i barnehage.

Medarbeiderundersøkelsen:

I medarbeiderundersøkelsen som har vært gjennomført i Askøy kommune i mange år, har Fagavdeling Barnehage svært gode resultater, og skårer gjennomsnittlig over 5 på mange spørsmål og dimensjoner. Men på spørsmålet «Har du tid nok til å gjøre jobben din?» skårer de ansatte ute i barnehagene dårlig, med et snitt på 3,9 (1 er laveste og 6 er høyeste skåre).

Vurdering:

Askøybarnehagene drives svært kostnadseffektivt. At kommunen har høye barnehageutgifter i forhold til sammenlignbare kommuner, skyldes ene og alene at andelen 0-2 åringer med barnehageplass er betydelig høyere enn hos de andre.

Det er fastslått at det ikke er mange kommuner i landet som har så dårlig bemanning som askøybarnehagene. Det er et stort behov for forbedring av voksentettheten i barnehagene, som igjen vil gi gevinster på omtalte områder i saksutredningen, kvalitet, barn med særskilte behov, barns sikkerhet, rekruttering, og tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne.

Folkehelseperspektiv:

Å skape gode barnehager for alle barn er en av de viktigste oppgavene for kommunene. Utfordringene i Askøybarnehagene er knyttet til å opprettholde kvalitet på tjenestetilbudet i tråd med krav i Lov om barnehager og Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Det handler om:

- Å ivareta hvert enkelt barn og deres behov for læring og utvikling, og at alle barn opplever et trygt og godt omsorgs – og læringsmiljø i barnehagen.
- At barn med behov for særskilt støtte og tilrettelegging får et tilpasset tilbud i tide. Det er en kjensgjerning at tidlig innsats nytter.

I den nye Stortingsmeldingen «Tid for lek og læring» heter det: Personalet i barnehagen har *plikt* til å sørge for at alle barn trives i barnehagen, og får mulighet til å tilegne seg kunnskaper, ferdigheter, holdninger og verdier i samsvar med formålsbestemmelsen. Det kreves pedagogisk kompetanse og *tilstedeværelse* for å lede gode læringsfelleskap i barnehagen.

Videre heter det at barnehagen *må tilby* alle barn et rikt, variert, stimulerende og utfordrende læringsmiljø, uansett alder, kjønn, funksjonsnivå, sosial og kulturell bakgrunn.

Å ivareta disse sentrale føringene krever at barnehageansatte utvikler gode relasjoner til det enkelte barn, barnegruppen som helhet, til foreldre, andre ansatte, og andre samarbeidspartnere.

Økonomi:

Tilskuddssatsen til private barnehager beregnes ut i fra avsluttet regnskap for de kommunale barnehagene. Når kommunen beregner satsen for 2017, er det med utgangspunkt i regnskapet for 2015, så det er hele tiden en forsinkelse på to år.

Dersom Askøy kommune valgte å styrke bemanningen i de kommunale barnehagene i 2016, med dagens lønnsnivå, gjeldende regelverk, barnetall og aldersfordeling (basert på tall per 15.12.2015), vil en styrking av bemanningen få følgende økonomiske konsekvenser i 2017/2018:

Barn per voksen i 2016	Økt bemanning i kommunale barnehager i 2017	Økt tilskudd til private barnehager i 2018	Totalt - 2018
6	+ 6,6 mill	+ 20 mill	+ 26,6 mill
6,25	+ 4,2 mill	+ 12,8 mill	+ 17 mill
6,5	+ 1,9 mill	+ 5,7 mill	+ 7,6 mill

En annen barnesammensetning, et annet antall barn og endret lønnsnivå i 2017 vil gi endringer i tallene.

Kleppestø, 25.5.2016

Eystein Venneslan
Rådmann

Ann-Iren Larsen
Fagsjef