



Endringer i barnehageloven - minimumsnorm for bemanning

Saksbehandler: Jeanette Schou

Saksnr.: 18/01354-1

Behandlingsrekkefølge

Møtedato

Administrasjonsutvalget
Hovedutvalg for oppvekst og kultur
Formannskapet
Kommunestyret

06.06.2018
30.05.2018

Rådmannens innstilling:

Rådmannen anbefaler å øke grunnbemanningen i barnehagene i henhold til bemanningsnorm i samsvar med barnehagekapasiteten.

Det opprettes totalt 8,3 nye høyskolestillinger i de kommunale barnehagene.

50% av kjøkkenassistentstillingene i Frydenhaug, Søråsteigen, Vinterbro, Tunveien og Solbergtunet regnes inn i grunnbemanningen.

Ås, 22.05.2018

Trine Christensen
Rådmann

Ellen Benestad
oppvekst og kultursjef

Avgjørelsesmyndighet:

Kommunestyret

Behandlingsrekkefølge:

Administrasjonsutvalget
Hovedutvalg for oppvekst og kultur
Formannskapet
Kommunestyret

Saksbehandler sender vedtaket til:

Kommunale barnehager

Saksutredning:

Sammendrag:

På bakgrunn av lovproposisjonen om ny bemanningsnorm skal alle norske barnehager fra 1. august 2018 tilfredsstillende nye minstekrav til antall ansatte i barnehagene. Forslaget om ny bemanningsnorm tilsier at det skal være minst en voksen per tre barn under tre år og minimum én voksen per seks barn over tre år. Med den nye bemanningsnormen må barnehagene regulere antall barn og voksne for å tilfredsstillende nye bemanningskrav. Forslaget fører til at Ås kommunale barnehager ikke kan opprettholde det samme barnetallet som tidligere uten å øke bemanningen.

På bakgrunn av rapporten «*Inkluderende fellesskap for barn unge*» gis det anbefalinger om å øke kompetansen nærmere barna for å bedre det pedagogiske tilbudet til de barna som trenger det.

I lys av ny bemanningsnorm, tidlig innsats og behov for bedring av det tilrettelagte pedagogiske tilbudet i kommunen, anbefaler rådmannen å løse nye krav og forventinger med en helhetlig oppvekst strategi som innlemmer økt kompetanse nærmere barna, økt bemanning i forhold til bemanningsnorm og opprettholdelse av antatt barnehagekapasitet. Rådmannen anbefaler å opprettholde fjorårets barneantall og gruppestørrelser. Dette genererer to ekstra stillinger i en fem avdelings barnehage og 2,7 ekstra stillinger i en 8 avdelings barnehage i forhold til ny bemanningsnorm. Dette utgjør totalt 10,7 nye stillinger i fem av de kommunale barnehagene. Videre anbefaler rådmannen at de nyetablerte stillingene innehar høyskolekompetanse for å imøtekomme og opprettholde dagens kompetansenivå og kvalitet.

Fakta i saken:

Fredag 6. april 2018 ble det offentliggjort en lovproposisjon med forslag til endringer i barnehageloven. Lovproposisjonen skal behandles på Stortinget før sommerferien og vil etter planen tre i kraft fra 1. august i år. Dersom lovproposisjonen vedtas innebærer dette at fra 1. august 2018 må alle norske barnehager tilfredsstillende nye minstekrav til antall ansatte i barnehagene. Regjeringen foreslår at det lovfestes et krav om minimum én voksen per tre barn under tre år, og én voksen per seks barn over tre år. Departementet sier videre i lovforslaget at grunnbemanningen kun skal omfatte årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen. Dette innebærer at pedagogiske ledere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter som utfører oppgaver innenfor det ordinære barnehagetilbudet, skal regnes med i grunnbemanningen. Personer som er i barnehagen i praksis eller arbeidstiltak, lærlinger, spesialpedagoger og andre som er å anse som ekstra personale i barnehagen, skal holdes utenfor beregningen. Bemanningsnormen skal gjelde for barnehagen i sin helhet. Det tallfestede kravet til grunnbemanningen vil dermed gi uttrykk for det antall årsverk som må tilsettes når det er klart hvor mange barn det skal være i barnehagen. Det er ikke foreslått at barnehagen skal runde oppover til nærmeste hele årsverk, men beregne prosentvise stillinger for å oppfylle bemanningsnormen.

Ås kommune

Hovedtrekkene i regjeringens forslag til ny minimumsnorm for grunnbemanningen i barnehagene:

- Regjeringen foreslår at det skal være minst én voksen per tre barn under tre år og minimum én voksen per seks barn over tre år.
- Kravene innføres uten at det tilføres økte statlige overføringer.
- Bemanningsnormen skal gjelde på barnehagenivå, og det er alle som jobber direkte med barna i barnehagen som teller med ved beregning av bemanningen.

Ås kommunale barnehager har frem til nå forholdt seg til en bemanningsstandard som har variert etter barnehagekapasiteten, men som har stort sett ligget på en ansatt per 3,5 barn under tre år og en ansatt per 6 - 6,5 barn over tre år. Dette har gitt barnegruppetørrelser som tilsvarer 14 barn under tre år og 24-26 barn over tre år med 4 ansatte, hvorav 50 % av bemanningen har vært pedagoger.

Regelverk og normer

Driften av barnehagene er regulert gjennom «Lov om barnehager» med forskrifter <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>. I barnehageloven med forskrifter står det beskrevet hva som er styrende for driften og innholdet i barnehagen. I Fra 1. August 2018 trer en ny pedagognorm i kraft. Den nye pedagognormen tilsier at barnehagene skal ha en pedagog per 7 barn under tre år og 14 barn per pedagog over tre år.

Videre stilles det krav i lovverket i forhold til leke og oppholdsarealer per barn. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>. I Ås kommune forholder man seg til barnehagelovens veiledende arealnorm og har vedtaksfestet arealnormer på 4 kvadratmeter netto per barn over tre år og 5,2 kvm netto per barn under tre år.

Barnehagene i Ås har ulike forutsetninger for å imøtekomme nye bemanningskrav og ivareta leke og oppholdsareal per barn. Alle lovverk, normer og rammer må derfor sees og forståes samlet for å ivareta kvaliteten, samt nytte barnehagekapasiteten fullt ut.

Barnehagekapasitet

Prognosene viser at det fremover vil være behov for nye barnehageplasser i Ås kommune. På bakgrunn av barnehagebehovsplanen vil Nordby barnehage stå ferdig i 2019/2020, samt at det planlegges en ny barnehage på Dyster Eldor. Barnehagebehovsplanen er utformet på grunnlag av opprinnelig barnetall i barnehagene. Når ny bemanningsnorm trer i kraft, kan ikke barnehagene opprettholde det samme barnetallet uten å øke bemanningen.

Prognosene viser at kommunene ville ha en overkapasitet når det gjelder barnehageplasser i 2018 og 2019. Rådmannen har derfor valgt å stenge midlertidig 3 avdelinger i barnehageåret 2018/19, uten at det har medført oppsigelser av ansatte. I tillegg har barnehagene hatt mulighet til å legge seg på et antall barn som ikke fremskynder behovet for økt bemanning i barnehagene i barnehageåret 2018/19.

Ås kommune

Tidlig innsats - ny strategi for kompetanse for fremtidens barnehage

Parallelt med forslaget om bemanningsnorm overleverte en ekspertgruppe 4. april 2018 en rapport til kunnskaps- og integreringsminister Jan Tore Sanner. Rapporten «*Inkluderende fellesskap for barn unge*» fastslår at dagens tilbud og system tilknyttet det spesialpedagogiske tilbudet for barn i barnehager har store utfordringer. Rapporten påpeker at det er for mange uten tilstrekkelig kompetanse som gir pedagogisk hjelp i barnehagene. Et hovedpoeng i rapporten er at den pedagogiske hjelpen burde flyttes nærmere barna for å gi økt kompetanse tettere på de barna som trenger det.

Noen momenter som rapporten fremhever er:

- Mange barn møter ansatte i barnehage uten pedagogisk kompetanse.
- 50 % av alle barn som mottar spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging får dette av ufaglærte.
- Det tar for lang tid før adekvate tilretteleggingstiltak kommer på plass. Dette er ikke i samsvar med prinsippet om tidlig innsats.
- Ca. 15-25 % av alle barn har så store utfordringer at de trenger en form for tilrettelegging i barnehage. Dette er langt flere enn de som per i dag mottar hjelp i form av spesialpedagogisk hjelp.

Det stilles stadig høyere krav til kvaliteten på barnehagetilbudet. De kommunale barnehagene i Ås skal være rustet til å møte nye krav og utfordringer. Dette krever en kontinuerlig utvikling og fornyelse av barnehagenes samlede kompetanse. Kvaliteten i barnehagene avhenger av at personalet er sammensatt og innehar bred kompetanse for å imøtekomme alle krav, forventninger og behov.

Ås kommune har erfart flere av de samme utfordringene som det pekes på i rapporten. På bakgrunn av erfaringene har oppvekst- og kultursjefen nedsatt en prosjektgruppe som har sett på tilbudet tilknyttet pedagogisk hjelp og tilrettelegging i barnehagen. Prosjektgruppen støtter opp om prinsippene om tidlig innsats og ser at det trengs å tenke nytt for å imøtekomme dagens og fremtidens pedagogiske tilbud i barnehagene. I likhet med rapporten mener prosjektgruppen at riktig kompetanse nærmere barna kan bidra til bedre og tidligere pedagogisk hjelp og støtte.

Vurdering:

Ås kommune har lenge satset på pedagogisk kompetanse i barnehagene. Dette har resultert i at barnehagene har ligget i forkant av ny pedagognorm, en pedagog per 7 barn under tre år og 14 barn per pedagog over tre år, som blir iverksatt 1. august 2018. Ås kommunale barnehager oppfyller med dette de forsterkede kravene til pedagogisk bemanning. Denne satsningen har vist seg å være svært god for barnehagene, samtidig som den har bidratt til økt rekruttering av pedagoger, få dispensasjoner fra lovverket, god kvalitet og fornøyde brukere.

Ås kommune

De varslede lovendringer når det gjelder antall voksne per barn i barnehagen, minst én voksen per 3 barn under tre år og én voksen per 6 barn over tre år, skal vedtas i juni og iverksettes fra 1.8.2018.

I Ås kommunale barnehager har det vært vanlig praksis med 14 barn under 3 år og 24-26 barn over 3 år. Ut i fra i pedagognormen og ny bemanningsnorm, legges det opp til barnegrupper på 12 eller 15 barn under 3 år og 18 eller 24 barn over tre år. Med utgangspunkt i de stillingshjemlene som i dag er ansatt i direkte arbeid med barn, må kommunen enten øke antall stillinger eller gå ned på antall barn.

I forhold til pedagognorm og leke og oppholdsareal kan alle 5 avdelings barnehagene i kommunen øke barnetallet ytterligere med 6 små barn eller 12 store barn. Solbergtunet kan øke noe mer. Dette vil tilsvare det barnetallet barnehagene har hatt forut for årets opptak. Dette vil ut fra den nye bemanningsnormen generere to ekstra stillinger i en fem avdelings barnehage og 2,7 ekstra stillinger i en 8 avdelings barnehage.

For å kunne opprettholde et godt pedagogisk tilbud til alle barn, samt å ligge i forkant av foreslåtte endringer i forhold til det spesialpedagogiske tilbudet, ønsker rådmannen å ansette bemanning med høyskoleutdanning i de nye stillingene i barnehagene. Det kan f.eks. være barnehagelærere, spesialpedagog, vernepleier, barnevernspedagog e.l. Dette vil bidra til at barnehagene får en bredere kompetanse som ligger nær barna, samtidig som det vil bidra til å ivareta fremtidige behov innenfor pedagogisk hjelp og tilrettelegging innad i hver enkelt barnehage. Videre vil satsning på økt kompetanse gi barnehagene mulighet til å opprettholde det å være en attraktiv arbeidsplass, samt gi større muligheter for raskere og mer helhetlig pedagogisk hjelp til de barna som trenger det.

Økonomiske konsekvenser:

Rådmannen ser at den nye bemanningsnormen vil gi økonomiske utfordringer i Ås kommune. Det er imidlertid mer kostnadseffektivt å utnytte barnehagenes areal ved å øke antall ansatte i de etablerte barnehagene i henhold til ny bemanningsnorm, enn å påskynde etablering av flere nye barnehager. Ny bemanningsnorm vil utløse et behov for 2 stillinger i 5 avdelings barnehager og 2,7 stillinger i en 8 avdelings barnehage, totalt et behov for 10,7 nye stillinger.

Alle barnehagene har i dag kjøkkenassistent. Dette medfører at avdelingene i barnehagene ikke behøver å bruke ressurser på for- og etterarbeid av måltider samt at kvaliteten på maten blir bedre. Et alternativ kan være å regne deler av kjøkkenassistenten i de store barnehagene inn som en del av grunnbemanningen. Dette vil redusere behovet for nye stillinger. Lovproposisjoner konkretiserer imidlertid at *«grunnbemanningen kun skal omfatte årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen»*. Slik rådmannen forstår denne konkretiseringen, kan det være vanskelig å innlemme kjøkkenassistenten i grunnbemanningen, da kjøkkenassistenten i liten grad arbeider direkte med barna. 30 % av kjøkkenassistentstillingen blir i tillegg finansiert gjennom matpenger som foreldrene betaler. Regner man inn halve kjøkkenassistentstillingen i de 5 store barnehagene så vil man kunne redusere økningen i antall stillingshjemler med 2,4, totalt et behov for 8,3 ny stillinger.

Ås kommune

Dette vil også få økonomiske konsekvenser i forhold til de private barnehagene. Tilskudd til private barnehager beregnes på grunnlag av regnskap for kommunale barnehager to år tilbake i tid.

Økte lønnskostnader til de kommunale barnehagene vil derfor gi tilsvarende økte utgifter til de private barnehagene.

Miljømessige konsekvenser:

Ingen

Alternativer:

Et alternativ kan være å regne hele kjøkkenassistenten inn som en del av grunnbemanningen. Dette vil redusere behovet for nye stillinger. Lovproposisjoner konkretiserer imidlertid at «*grunnbemanningen kun skal omfatte årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen*». Slik rådmannen forstår denne konkretiseringen, kan det være vanskelig å innlemme hele kjøkkenassistenten i grunnbemanningen, da kjøkkenassistenten i liten grad arbeider direkte med barna. 30 % av kjøkkenassistentstillingen blir i tillegg finansiert gjennom matpenger som foreldrene betaler. Regner man inn hele kjøkkenassistentstillingen som en del av grunnbemanningen i de 5 store barnehagene så vil man kunne redusere økningen i antall stillingshjemler med 4,8. Totalt vil man da trenge 5,9 nye stillinger.

Konklusjon med begrunnelse:

I lys av ny bemanningsnorm, tidlig innsats og behov for bedring av det tilrettelagte pedagogiske tilbudet i kommunen, ønsker rådmannen å løse nye krav og forventninger med en helhetlig oppvekststrategi som innlemmer økt kompetanse nærmere barna, økt bemanning i forhold til bemanningsnorm og opprettholdelse av antatt barnehagekapasitet. Rådmannen ønsker med dette å opprettholde muligheten til å drive gode pedagogiske barnehager med tid til alle barn og med kompetanse på riktig sted. Med de rette ressursene og rammene på plass, kan barnehagene gi barna det de trenger for å danne et grunnlag for et godt helhetlig utdanningsløp med fokus på tidlig innsats.

I barnehageåret 2018/19 vil det ikke være behov for å øke bemanningen da antall søkere til barnehagene har vist en midlertidig nedgang, noe som stemmer med prognosene. Det vil si at det er tatt inn færre barn på avdelingene for å ivareta bemanningsnormen, og 3 avdelinger holder stengt.

Prognosene viser at barnehagekapasiteten i Ås kommune vil variere fremover. Rådmannen anbefaler å opprettholde det maksimale barnetallet barnehagene kan ta ut fra areal og bemanningsnorm. Dette medfører at barnehagene bør øke antall stillinger i forhold til ny bemanningsnorm. De mindre barnehagene holdes utenfor på bakgrunn av manglende leke og oppholdsareal.

Rådmannen ønsker i utgangspunktet å utelate kjøkkenassistenten som en del av grunnbemanningen, men ser at det kan være nødvendig av økonomiske grunner at halve kjøkkenassistenten i de 5 største barnehagene innlemmes som en del av grunnbemanningen. Rådmannen går derfor inn for at barnehagene øker med 8,3

Ås kommune

høyskolestillinger fra 1.8.2019 etter behov og som innlemmes i budsjettene i i årene framover. Økt bemanningsbehov i barnehageåret 2018/19 er ivaretatt ved færre barn i barnehagene.

Kan vedtaket påklages?

Nei

Ikrafttredelse av vedtaket:

1.8.2019