

Rapport nr. 13/2002

**En kartlegging av barnehagesektoren i
fem kommuner i Hedmark.**

Av
Reidun Grefsrud



Tittel: Barnehagesektorens plass i kommunene. En kartlegging av barnehagesektoren i fem kommuner i Hedmark.

Forfattere: Reidun Grefsrud

ØF-rapport nr.: 13/2002

ISBN nr.: 82-7356-499-1

ISSN nr.: 0809-1617

Prosjektnummer: K-099

Prosjektnavn: Barnehagesektorens plass i kommunene.

Oppdragsgiver: Fylkesmannen i Hedmark

Prosjektleder: Reidun Grefsrud

Referat: Foreliggende rapport som er en kartlegging av barnehagesektorens plass i de fem kommunene Hamar, Ringsaker, Løten, Stange og Elverum, er utført på oppdrag av Fylkesmannen i Hedmark. Fokuset for kartleggingen er først og fremst kommunenes problemer i forbindelse med måloppnåelsen for barnehagedekningen. Andre tema som belyses er kommunenes rolle som barnehagemyndighet og systemer for måling og forbedring av kvaliteten i barnehagene.

Sammendrag: Norsk

Emneord: Barnehager

Key words:

Dato: September 2002

Antall sider:

Pris: Kr 120,-

Utgiver: Østlandsforskning
Serviceboks
N-2626 Lillehammer
Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: gef@ostforsk.no
<http://www.ostforsk.no>

? Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo 1. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

Forord

I denne rapporten kartlegges barnehagenes plass i de 5 kommunene Hamar, Ringsaker, Løten, Stange og Elverum. Kartleggingen er foretatt på oppdrag av Fylkesmannen i Hedmark. Fokuset for kartleggingen er først og fremst kommunenes problemer i forbindelse med måloppnåelsen for barnehagedekningen. Andre tema som belyses er kommunenes rolle som barnehagemyndighet og systemer for måling og forbedring av kvaliteten i barnehagene.

Kartleggingen er foretatt gjennom analyse av KOSTRA-data for 2001 og telefonintervjuer med ordførere, rådmenn, etatsledere og barnehagesjefer i kommunene.

Rapporten er skrevet av Reidun Grefsrud

Lillehammer, september 2002

Forskningsleder

Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

<i>Forord</i>	1
<i>Sammendrag</i>	5
<i>1 Innledning</i>	7
1.1 Bakgrunn for undersøkelsen	7
1.2 Gjennomføring – metodisk opplegg	8
1.3 Innhold i rapporten	9
<i>2 Fakta om kommunene</i>	11
2.1 Kort karakteristikkk av kommunene	11
2.2 Befolkningsutvikling og –sammensetning	11
2.3 Kommuneøkonomi	12
2.4 Kommunenes prioriteringer – sammensetning av utgiftssiden	15
2.5 Oppsummering	18
<i>3 Beskrivelse av tjenestetilbud og ressursbruk for barnehagesektoren i kommunene</i> .	19
3.1 Behovsdekning	19
3.2 Kommunal ressursbruk i private og kommunale barnehager	22
3.3 Ressursbruk i kommunale barnehager	24
3.4 Oppsummering	26
<i>4 Barnehageutbygging og kommunal økonomi</i>	27
4.1 Kommunale planer for barnehageutbygging – hva er de kritiske faktorene ?...	27
4.2 Forholdet til de private barnehagene	28
4.3 Høy barnehagedekning eller lave priser ?	29
4.4 Bevisste prioriteringer eller vanskelig økonomi ?	30
4.5 Oppsummering	32
<i>5 Organisering av kommunens oppgaver som barnehageeier og tilsynsmyndighet</i>	33
5.1 Kommunenes oppgaver og ansvar når det gjelder barnehager	33
5.2 Fordeling av ansvar og oppgaver på barnehageområdet.	33
5.3 Ressurser og oppgaver for barnehageadministrasjonen	34
5.4 Oppsummering	36
<i>6 Kvalitet i barnehagene</i>	37
6.1 Hva er kvalitet ?	37
6.2 Måling av kvalitet	37
6.3 Metoder for kvalitetsvurdering og forbedringer i kommunene	38
6.4 Den gode barnehagen – kvalitetsforbedringsarbeid i kommunene	39
6.5 Oppsummering	42
<i>7 Kommunenes utfordringer på barnehageområdet</i>	43
<i>Referanser</i>	45
<i>Vedlegg</i>	47

Sammendrag

Østlandsforskning har foretatt en kartlegging av barnehagesektoren i de 5 kommunene Hamar, Ringsaker, Løten, Stange og Elverum på oppdrag fra Fylkesmannen i Hedmark.

Fokuset for kartleggingen er barnehagesektorens plass i kommunene sett i forhold til prioriteringer og ressursbruk. Vi har først og fremst vært opptatt av kommuner med dårlig barnehagedekning og hvorfor kommunene har dårlig dekning. Andre sentrale problemstillinger som er belyst er kommunenes rolle som barnehagemyndighet og systemene for kvalitetsutvikling/kvalitetsmåling i kommunene. Kartleggingen skal blant annet gi fylkesmannen grunnlag for å vurdere om det er behov for spesiell hjelp eller tiltak for å bedre måloppnåelsen.

Kartleggingen er foretatt ved telefonintervjuer med ordfører, rådmann, barnehageleder og evt. etatsjef (sektorleder) i hver kommune, analyse av KOSTRA-data og dokumenter som årsmelding for 2001 og budsjett/økonomiplan for 2002-2005.

I Hamar hadde 77,6% av alle barn plass i barnehage i 2001. I Løten var dekningsgraden 74,1%, mens Ringsaker, Stange og Elverum hadde en dekning på ca 62%, som er på linje med landsgjennomsnittet. Gjennomsnittlig barnehagedekning for Hedmark er 66,7%.

Selv om barnehagedekningen i Ringsaker, Stange og Elverum ligger under fylkesgjennomsnittet, er ikke dekningen dårligere enn for landsgjennomsnittet. På landsbasis er det slik at barnehagedekningen øker i forhold til kommunenes frie inntekter og avtar med økende folketall. Barnehagedekningen i Ringsaker, Stange og Elverum er dermed omtrent på linje med kommuner med samme inntektsnivå. Hamar og Løten har en relativt bedre barnehagedekning enn sammenliknbare kommuner. Dekningen er totalt sett dårligst for barn under 3 år, og det er for denne gruppen det er mest å hente i forhold til å oppnå full barnehagedekning

Hamar kommune bruker langt mer ressurser pr. innbygger enn de andre kommunene til barnehager. Dette har sammenheng med et bedre utbygd barnehage tilbud. Vi vil tro dette også har sammenheng med en bevisst prioritering fra kommunens side. Hamar kommune ser ikke ut til å ha vesentlig bedre rammebetingelser enn de andre kommunene som kan forklare at kommunen har "råd" til å ha et såpass godt barnehage tilbud.

Elverum, Løten og Hamar har i størst grad satset på barnehageutbygging i kommunal regi, mens barnehageutbyggingen i Stange og Ringsaker i større grad er privat. Flesteparten av de barna som går i private barnehager i Hamar og Elverum får kommunalt driftstilskudd, et mindretall får tilskudd i Stange, mens en svært liten del får kommunalt tilskudd i Ringsaker og Løten.

Foreldrebetalingen ligger på mellom 2.400 kroner og 2.700 kroner pr. mnd. pr hel plass pr. 1.8.2002. Ringsaker har høyest foreldrebetaling.

Gjennomføring av kommunenes planer for utbygging av barnehagene de nærmeste årene (økonomiplanperioden 2002-2005) vil innebære tilnærmet full dekning for kommunene Hamar, Løten, Stange og Elverum. Ringsaker har vedtatt en barnehageplan med målsetting om full dekning i 2010. Dette er vesentlig mindre ambisiøst enn de andre

kommunene. Det sies også at denne planen skal gjennomføres i forhold til hva som er realistisk i forhold til de økonomiske rammene.

Alle kommunene erkjenner at de trenger privat barnehageutbygging for å oppnå full dekning. For stor utbygging i privat regi kan imidlertid føre til styringsproblemer i forhold til for eksempel lokalisering av barnehager der behovet er størst. Det pågår videre en debatt i flere kommuner i forhold til i hvilken grad det bør være prisforskjeller mellom private og kommunale barnehager og i tillegg hvilken politikk som skal føres i forhold til de private barnehagene.

Det praktiseres utstrakt delegasjon i forhold til oppgaver knyttet til tilsyns- og eierrollen i kommunene. Tilsynsrollen er i praksis delegert til barnehagesjefen i alle de kommunene vi har sett på. Eierrollen i form av budsjett og tilsetninger er i stor grad delegert til styrerne i barnehagene. Politiske organer er ikke involvert i saker vedr. tilsyn, godkjenning av barnehager osv.

Tilsynsfunksjonen praktiseres ved gjennomgang av års- og virksomhetsplaner og tilsynsbesøk i barnehagene, samt virksomhetssamtaler med styrerne av de kommunale barnehagene. Det praktiseres dessuten en omfattende veiledning og informasjon ved at styrerne i de private barnehagene deltar på felles styremøter og dessuten inviteres med på kurs og opplæringstiltak.

Fra sentralt hold er det særlig Hamar kommune som har satt i gang omfattende kvalitetsforbedringssystemer i forbindelse med et prosjekt som kalles for "Brukerprosjektet". Det er dessuten et par kommuner som skal i gang med balansert målstyring. For øvrig har de fleste kommunene sentrale opplæringstiltak for ledere. Konkrete kvalitetsutviklingstiltak skjer imidlertid i liten grad etter pålegg ovenfra, men initieres på barnehageområdet i stor grad fra barnehagesjefens side. I Løten kommune skjer kvalitetsforbedringen i liten grad i barnehageadministrasjonen, men ute i de enkelte oppvekstsentra.

Det er vanskelig å si noe generelt om alle de ulike kvalitetstiltakene som er initiert på barnehageområdet. Det ser ut til at det satses mye på kompetanseutvikling, holdninger og motivasjon hos personalet, gjerne i form av kurs/tiltak i samarbeid med høyskolene. Her kan ulike tema være i fokus, f.eks barns sosiale kompetanse. Videre er noen av kommunene opptatt av å utarbeide kriterier og metoder for vurdering. Siden barnehagetjenester er såpass sammensatte, er det ingen enkel oppgave å lage gode kvalitetskriterier. Det er også en del fokus på det fysiske miljøet, spesielt i forhold til HMS-krav.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for undersøkelsen

Østlandsforskning har foretatt en kartlegging av barnehagesektoren i 5 utvalgte kommuner i Hedmark på oppdrag fra Fylkesmannen i Hedmark.

Fokuset for kartleggingen er barnehagesektorens plass i kommunene sett i forhold til prioriteringer og ressursbruk. Vi har først og fremst vært opptatt av kommuner med dårlig barnehagedekning og hvorfor kommunene har dårlig dekning. Andre sentrale problemstillinger som er belyst er kommunenes rolle som barnehagemyndighet og systemene for kvalitetsutvikling/kvalitetsmåling i kommunene. Kartleggingen skal blant annet gi fylkesmannen grunnlag for å vurdere om det er behov for spesiell hjelp eller tiltak for å bedre måloppnåelsen.

Barnehagesektoren i et overordnet styringsperspektiv

Barnehagesektoren utgjør en del av kommunens totale velferdstilbud. En overordnet problemstilling i et styringsperspektiv er *hvordan knappe ressurser skal prioriteres på de ulike velferdstilbudene og målgruppene*. Kommunene må også ta stilling til hva kommunene selv skal produsere, og hvilke behov som kan dekkes ved at tjenesteproduksjonen utføres av andre. Selv om det ut fra et brukerperspektiv er behov for flere barnehageplasser, kan det ut fra kommunestyrets syn være større behov for flere sykehjemsplasser. Det kan også være at kommunens totale økonomi er så dårlig, at det ikke er rom for verken nye barnehageplasser eller sykehjemsplasser. I denne kartleggingen ønsker vi å finne ut noe om hvordan barnehagesektoren prioriteres i kommunene. Har barnehagedekningen sammenheng med kommunenes totaløkonomi eller er dekningen et resultat av en ønsket prioritering? Hvilke planer har kommunene for barnehagesektoren?

Brukerbetalingen for barnehager vil også være et resultat av kommunenes overordnede prioriteringer i forhold til hvor stor del av kostnadene for barnehagene som belastes henholdsvis stat, kommune og private. Et annet prioriteringsspørsmål er kommunens ansvar for den totale barnehagedekning og forholdet til de private barnehagene. Her vil rammebetingelsene for de private barnehagene være ulike fra kommune til kommune.

Systemer for vurdering av kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen

For at kommunene skal kunne foreta gode prioriteringer vil de trenge styringsinformasjon. Kommunene må kjenne til hvilket tilbud og kvalitet som eksisterer på de ulike tjenestene, i hvilken grad tilbudene tilfredsstiller behovene, hva det koster å produsere tjenestene og om produksjonen drives kostnadseffektivt. Det har de siste årene pågått en god del utviklingsarbeid for å bedre kommunenes overordnede styringssystemer der en først og fremst er opptatt av helheten i forhold til prioriteringer, økonomi og kvalitet. Dette arbeidet har pågått i regi av det offentlige, KS, FOU-miljøer og kommunene selv.

I denne kartleggingen har vi undersøkt i hvilken grad kommunene har utarbeidet systemer for å vurdere kvalitet og effektivitet i egen organisasjon, både på et overordnet nivå, og mer spesielt i barnehagesektoren. Med systemer mener vi her både egenproduserte metoder og bruk av ulike former for modeller, teknikker og metoder som utvikles og tilbys fra ulikt hold.

Kommunenes rolle som barnehagemyndighet i henhold til barnehageloven.

I denne kartleggingen ser vi først og fremst på hvordan barnehagemyndigheten er ivaretatt i kommuneorganisasjonen og mindre på hvordan myndigheten utføres detaljert. Vi kartlegger hvor mye ressurser som er av satt til å dekke denne funksjonen, og hvordan funksjonen er organisert i kommuneadministrasjonen.

Mens vi i spørsmålet om barnehagesektorens plass i kommunene var opptatt av kvalitet sett i sammenheng med ressursbruk på et overordnet nivå, vil kommunen som tilsynsmyndighet ha ansvaret for å vurdere kvaliteten i den enkelte barnehage på et helt annet og mer detaljert nivå. Hvilke systemer har kommunen utviklet for å vurdere kvaliteten i den enkelte barnehage, og i hvilken grad hjelper kommunene de private barnehagene med å utarbeide kvalitetsvurderingsmetoder? I denne sammenhengen kan kvalitet være knyttet til innholdsmessig kvalitet (rammeplanen), fysiske forhold eller forhold knyttet til personale og kompetanse.

Forhold som ikke er tema for dette prosjektet

I en analyse av barnehagesektoren kunne vi også tenkt oss å analysere selve *driften av barnehagene*. Hvilke økonomiske rammebetingelser drives barnehagene under, hvordan utnyttes ressursene og hvor god kvalitet har barnehagene? I denne kartleggingen går vi ikke så detaljert til verks at vi analyserer den enkelte barnehage.

Denne analysen har først og fremst fokus på kommunens barnehagepolitikk. I et brukerperspektiv vil et godt utbygd barnehagetilbud som er tilpasset brukerens behov og til en "rimelig" pris, være viktig. Et godt barnehagetilbud kan også betraktes som et virkemiddel i forhold til tilflytting. Sett fra et brukerperspektiv er faktorer som barnehagedekning, kvalitet og brukerbetaling viktig. Kvalitet kan igjen deles inn i faktorer som innhold, pedagogikk og aktiviteter, sosialt miljø og trivsel, samarbeid mellom barnehage og hjem, fysisk standard, oppholds- og åpningstider.

I denne analysen har vi ikke tatt mål av oss til å analysere barnehagetilbudet i kommunene ut fra et brukerperspektiv, men spør i hvilken grad kommunene i sin styring og sine styringsmetoder tar utgangspunkt i brukernes behov og hvordan dette nedfeller seg i kommunenes prioriteringer.

1.2 Gjennomføring – metodisk opplegg

Det er foretatt en kartlegging av kommunene Hamar, Ringsaker, Stange, Løten og Elverum. Valget av disse fem kommunene er foretatt av fylkesmannen i Hedmark, blant annet på bakgrunn av barnehagedekningen. Fire av disse kommunene har en relativt dårlig dekning, mens en kommune, Hamar, har god dekning. Kommunene er nærmere beskrevet i kapittel 2.

Datagrunnlaget for kartleggingen er delt i 3:

- Telefonintervjuer med ordfører, rådmann, barnehageleder og evt. etatsjef (sektorleder) i hver kommune. Til sammen er det gjennomført 15 intervjuer. Vi mangler intervjuer med 2 rådmenn, som vi ikke lyktes å få avtalt tid med.
- Analyse av KOSTRA-data for de 5 kommunene i utvalget, sammenliknet med landsgjennomsnitt, fylkesgjennomsnitt og tilsvarende kommunegruppe. Analysen omfatter både økonomidata og tjenstedata. Det er ikke innrapportert økonomidata for Elverum kommune i 2001. Elverum er derfor ikke med i de analysene som baserer seg på økonomidata fra KOSTRA.
- Analyse av dokumenter som økonomiplan 2002 – 2005 og årsmelding for 2001.

2001 er første året med obligatorisk KOSTRA-rapportering. Vi tar forbehold om kvaliteten på statistikken, spesielt når det gjelder økonomidata for barnehagene. Vi har ikke hatt ressurser til å etterprøve om den er riktig

Vi har intervjuet politisk og administrativ toppledelse i kommunene; dvs ordfører og rådmann, administrativ sektormyndighet i de tilfellene kommunen ikke har såkalt ”flat struktur”, og den personene som har det ”daglige” ansvaret for barnehagene; dvs barnehagesjef eller barnehagekonsulenten.

Det ble utarbeidet en intervjuguide med temaer for intervjuet, som følger som vedlegg. Temaene for intervjuene følger de problemstillingene som er skissert i kapittel 1.1, dvs:

- Kommunale prioriteringer og barnehagedekning
- Systemer for måling av kvalitet
- Organisering av tilsynsrollen og eierrollen.

For barnehagesjefene/konsulentene ble spørsmål i forbindelse med kommunens rolle som barnehagemyndighet og systemer for kvalitetsvurdering vektlagt, i tillegg til spørsmål om faktiske forhold som barnehagedekning, utbyggingsplaner, betalingssetser mv. For den overordnede ledelsen var det spesielt barnehagesektoren i et mer overordnet styringsperspektiv som ble vektlagt.

Intervjuene ble foretatt i perioden juni – august 2002.

1.3 Innhold i rapporten

I *kapittel 2* beskrives kommunene kort og generelt. I tillegg sammenliknes befolkningsutvikling og befolkningssammensetning og vi går gjennom kommunenes finansielle stilling, inntekter og utgifter på bakgrunn av KOSTRA-data. I *kapittel 3* gis en beskrivelse av tjensteproduksjon og økonomi på barnehageområdet. Her brukes også data fra KOSTRA. I *kapittel 4* går vi gjennom kommunale planer for barnehageutbygging, forholdet til de private barnehagene og kommunens holdninger til prioriteringer og økonomi. Dette kapitlet baserer seg i hovedsak på intervjuene og til dels på budsjetter/økonomiplaner. I *kapittel 5* ser vi på hvordan kommunen er organisert og

hvordan det arbeides i barnehageadministrasjonen, blant annet i forhold til tilsynsoppgaver. I *kapittel 6* redegjør vi for kommunenes systemer og tiltak når det gjelder satsing på kvalitet, generelt og i barnehagene. Kapittel 5 og 6 baserer seg på intervjuene. I *kapittel 7* gjør vi en oppsummering og fokuserer spesielt på de utfordringene som kommunene har når det gjelder barnehager, både på et overordnet nivå og sett fra de som arbeider i barnehageadministrasjonen.

2 Fakta om kommunene

2.1 Kort karakteristikk av kommunene

Kommunene Hamar, Ringsaker, Løten og Stange hører med til Hamarregionen. Hamar er regionsenter og fylkeshovedstad og en typisk bykommune, mens nabokommunen Ringsaker er en av landets største distriktskommuner i folketall og er også en stor industrikommune. Elverum er regionsenter i Sør-Østerdalsregionen og er også en bykommune. Elverum og omegn har mange arbeidsplasser knyttet til Forsvaret og det etableres nå en ny befalsskole på Terningmoen med over 300 ansatte.

Tabell 2.1: *Folkemengde, areal mv.*

	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Elverum	Hedmark
Folkemengde 1.1.2002	26952	31701	7292	18030	18527	187965
Areal m2	351	1280	370	725	1229	27388
Befolkning pr. km2	76,4	24,8	19,6	25,0	14,9	6,9
Andel bosatt i tettsteder	86%	46,2%	54,2%	53,7%	65,4%	52
Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenter i min.	4,2%	10,2%	3,8%	9,4%	5,6%	7,6%

Kilde: Kommunefakta og Kostra 2001 SSB.

Tabell 2.1 viser noen kjennetegn ved kommunene knyttet til folketall, areal og bosettingsstruktur.

2.2 Befolkningsutvikling og –sammensetning

Befolknings sammensetning og endring i befolkningen de siste 10 år vises i tabellene 2.2 og 2.3. Befolknings sammensetningen er også sammenliknet med Hedmark, landet eks. Oslo og de kommunegruppene som er sammenlikningsgrupper for de 5 kommunene i Kostra. (Se tekstboks side 10 for forklaring på gruppene)

Tabell 2.2: *Befolknings sammensetning 1.1.2002. % av totalbefolkning.*

	Elverum	Stange	Løten	Ringsaker	Hamar	Hedmark	Gruppe 8	Gruppe 10	Gruppe 13	Landet eks. Oslo
Andel 0-5 år	5,8	6,2	5,5	6,5	5,4	5,8	7,1	6,6	6,7	6,7
Andel 6-15 år	12,7	13,1	13,9	13,5	11,8	12,5	14,4	14,2	13,5	13,7
Andel 16-66 år	65,1	63,9	64,8	64,1	64,3	63,7	65,4	60,2	65,4	64,7
Andel 67-79 år	10,2	11,2	9,7	10,2	12,0	11,5	8,2	9,5	9,1	9,1
Andel 80 år +	4,9	4,5	5,1	4,6	5,5	5,4	3,7	4,7	4,1	4,4

Kilde: Befolkningsstatistikk SSB (Gruppe 8 er sammenlikningskommune for Elverum og Stange, gruppe 10 for Løten og gruppe 13 for Hamar og Ringsaker)

Av de fem kommunene som er med i vår undersøkelse, har Hamar kommune den største andelen eldre og tilsvarende en mindre andel barn og unge enn de andre kommunene. Ringsaker ligger i den andre enden av skalaen, med størst andel barn og unge og minst andel eldre. Alle de fem kommunene har en litt "eldre" befolkning enn landsgjennomsnittet og de ulike sammenlikningsgruppene. Ringsaker og Stange har den største andelen barn i aldersgruppen 0-5 år, mens Hamar og Løten har den minste andelen.

Tabell 2.3: Prosentvis endring i befolkningen de siste 10 år(1992-2002)

	Elverum	Stange	Løten	Ringsaker	Hamar
Antall 0-5 år	2,7%	8,5%	-17,1%	1,7%	-4,9%
Antall 6-15 år	12,9%	6,0%	14,5%	13,0%	12,4%
Antall 16-66 år	5,2%	0,3%	5,1%	-0,6%	3,1%
Antall 67-79 år	-9,3%	-0,6%	-13,3%	-6,5%	-6,4%
Antall 80 år +	50,3%	24,5%	34,2%	28,6%	36,8%
Totalt	5,8%	2,4%	3,5%	1,6%	3,7%

Kilde: Befolkningsstatistikk SSB

Alle kommunene har hatt befolkningsvekst de siste 10 år. Elverum er den kommunen som har hatt sterkest samlet vekst i folketallet, etterfulgt av Hamar. For alle kommunene har det vært en særlig sterk vekst i aldersgruppen over 80 år. Det har også vært vekst i aldersgruppen 6-15 år for alle kommunene. For aldersgruppen 0-5 år har det vært nedgang i Hamar og Løten, mens det har vært vekst i de andre kommunene. Sterkest har veksten vært i Stange kommune.

Prognoser for utvikling i folketallet framover er avhengig av hvilke forutsetninger som gjøres for flytting, fødselsrater osv. I kommuneøkonomiproposisjonen for 2003 vises en befolkningsframskrivning fra NIBR basert på en såkalt utsiktsanalyse. I følge denne fremskrivningen vil Hamar og Elverum forstst ha befolkningsvekst de neste 10 årene (1999-2009), mens Løten, Stange og Ringsaker vil kunne få en svak nedgang. I følge Statistisk Sentralbyrås fremskrivning (1999-2010) vil imidlertid alle kommunene få befolkningsvekst de neste 10 årene.

2.3 Kommuneøkonomi

Handlefrihet

Tabell 2.4 viser finansielle nøkkeltall for de 5 kommunene i 2001 sammenliknet med gjennomsnittet for fylket, gjennomsnittet for landet og 3 kommunegrupper som det kan være naturlig å sammenlikne seg med.

Klassifiseringen i kommunegrupper er foretatt av SSB på grunnlag av data for 1998. Hamar og Ringsaker er i gruppen store kommuner utenom de fire største byene (gruppe 13).

Denne gruppen består stort sett av bykommuner. Det er derfor ikke sikkert at dette er en

- Gruppe 8: Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader pr. innbygger, middels frie bundne inntekter. Elverum og Stange hører til her.
- Gruppe 10: Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader pr. innbygger, lave frie inntekter. Løten hører til her.
- Gruppe 13: Store kommuner utenom de fire største byene. Hamar og Ringsaker hører til her.

relevant gruppe å sammenlikne seg med for Ringsaker. De tre andre kommunene hører med i gruppen mellomstore kommuner, som igjen er inndelt i grupper etter hvor store frie inntekter og bundne kostnader de har. Elverum og Stange hører med til en gruppe med middels kostnader og middels inntekter, mens Løten hører med til en gruppe med middels kostnader og lave inntekter.

Positive netto driftsresultat er en av forutsetningene for handlefrihet. Egentlig burde vi her ha vist driftsresultatene for flere år, siden ett år kan være "tilfeldig". De fire kommunene Hamar, Ringsaker, Løten og Stange har alle positive driftsresultat i størrelsesorden 2,8% til 4,6%, som må sies å være akseptabelt sett i forhold til en norm på 3-5%. Disse kommunene har også høyere driftsresultat enn alle de gruppene vi har sammenliknet med. Av årsmeldingene ser vi at kommunene stort sett har hatt positive driftsresultat og ingen har gått med regnskapsmessig underskudd de siste årene. Elverum synes derimot å være i en noe vanskeligere økonomisk situasjon enn de andre kommunene, med et negativt driftsresultat for 2001 og et udekket regnskapsmessig underskudd fra 1998.

Tabell 2.4: Finansielle nøkkeltall 2001

	Hamar	Ring-saker	Løten	Stange	Elverum	Hedmark	Gruppe 8	Gruppe 10	Gruppe 13	Landet eks. Oslo
Brutto driftsresultat i % av driftsinnt.	4,6	4,5	3,3	3,4	4,1	2,8	1,3	1,3	2,1	1,7
Netto driftsresultat i % av driftsinnt.	5,8	6,9	3,1	2,9	-0,4	2,4	1	0,8	2,1	1,9
Langsiktig gjeld i % av driftsinnt.	75,3	41,6	52,5	82,4	52,0	65,8	73,7	66,6	60,7	63,1
Arbeidskapital i % av driftsinnt.	16,4	32,6	12,5	18,2		24,1	22,4	37,6	29	23,7

Kilde: SSB- Kostra, 2001 Årsmelding Elverum kommune

Kommunenes langsiktige gjeld og arbeidskapital sier også noe om den finansielle situasjonen. Høy gjeld betyr vanligvis at kommunene har bundet opp en del driftsmidler til å betjene renter og avdrag. Dersom mye av gjelda går til å finansiere investeringer som har en "inntektsside" i form av egenbetaling eller statstilskudd, kan belastningen være lavere enn gjelda gir inntrykk av. Hamar og Stange har relativt høy gjeld, sammenliknet med de andre 3 kommunene og alle sammenlikningsgruppene. Elverum, Løten og spesielt Ringsaker har relativt lav gjeld sammenliknet med de ulike kommunegruppene.

Arbeidskapitalen gir et inntrykk av hvor store midler kommunen har til å dekke løpende forpliktelser (likviditet) og til å finansiere nye tiltak (fondsmidler). Både Hamar, Løten og Stange har relativt lav arbeidskapital, mens Ringsaker har en relativt god arbeidskapital.

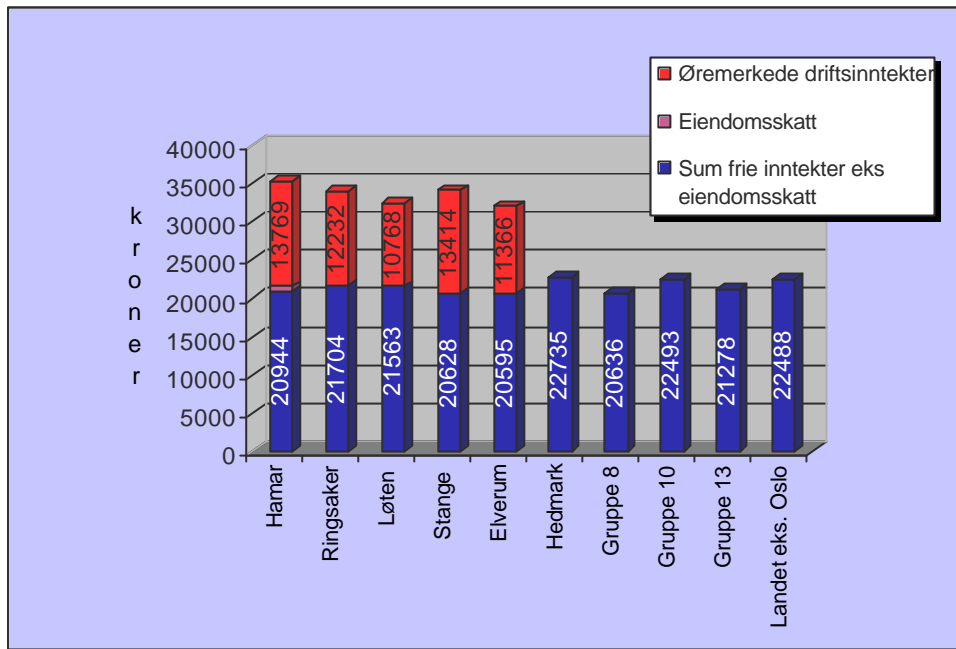
Som en konklusjon kan en si at kommunene Hamar, Ringsaker, Løten og Stange alle har en økonomi der det er balanse mellom tilgang og bruk av midler. Hamar og Stange har imidlertid såpass høy gjeld og lav arbeidskapital at dette kan begrense muligheten til å finansiere nye tiltak. Elverum kommune synes å være inne i en noe vanskeligere økonomisk situasjon for tiden enn de andre kommunene.

Inntekter

Det kan legges flere betydninger i begrepene "god" eller "dårlig" økonomi. En kommune som på bakgrunn av framstillingen ovenfor har en tilfredsstillende finansiell stilling, behøver nødvendigvis ikke være en rik kommune eller en kommune med et spesielt godt tjenestetilbud. Hvilken finansiell stilling en kommune er i vil først og fremst ha

sammenheng med hvilken styring kommunen har med økonomien sin, dernest vil situasjonen ha sammenheng med om tilgangen på midler står i rimelig forhold til de oppgavene kommunen må løse.

Figur 2.1: Driftsinntekter pr innbygger fordelt på frie og øremerkede inntekter.



Kilde: SSB –Kostra 2001, Årsmelding for Elverum kommune

Sum inntekter sier både noe om kommunens totale aktivitetsnivå og om hva det koster å drive en kommune. Kommuner som har spesielt godt utbygde tjenester i kommunal regi vil ha et høyere aktivitetsnivå enn andre kommuner. Kommuner som har en befolknings- og/eller bosettingsstruktur som gjør det kostbart å yte kommunale tjenester vil også ha et høyt aktivitetsnivå, som de kompenseres for gjennom inntektssystemet. Vi ser av figur 2.1 at Hamar har høyere inntekter pr. innbygger enn de andre kommunene, og at dette har sammenheng med at de øremerkede inntektene er høyere. Løten har lavest totale driftsinntekter og lavest øremerkede inntekter pr. innbygger. De øremerkede inntektene består av statstilskudd, egenbetalinger, gebyrinntekter og diverse andre inntekter, og motsvares av tilsvarende utgifter på de enkelte områdene.

De frie inntektene består av skatt og rammetilskudd. Disse inntektene kalles ”frie” fordi de i prinsippet skal kunne disponeres fritt av kommunene. Hamar og Elverum har også eiendomsskatt, som utgjør ca 5-600 kroner pr. innbygger. ”Våre” 5 kommuner har alle lavere frie inntekter enn fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet. Ringsaker og Hamar har et inntektsnivå som ligger henholdsvis litt over og litt under gjennomsnittet for gruppe 13. Elverum og Stange har frie inntekter som tilsvarer kommunegruppe 8, mens Løten har litt lavere frie inntekter enn gruppe 10.

Når en skal vurdere om nivået på frie inntekter har noen sammenheng med kommunenes handlefrihet, må en ta hensyn til at det ikke koster like mye å produsere kommunale tjenester i hver kommune. I Kommuneøkonomiproposisjonen for 2003 er det laget en oversikt over kommunenes frie inntekter korrigert for variasjon i utgiftsbehov. Denne

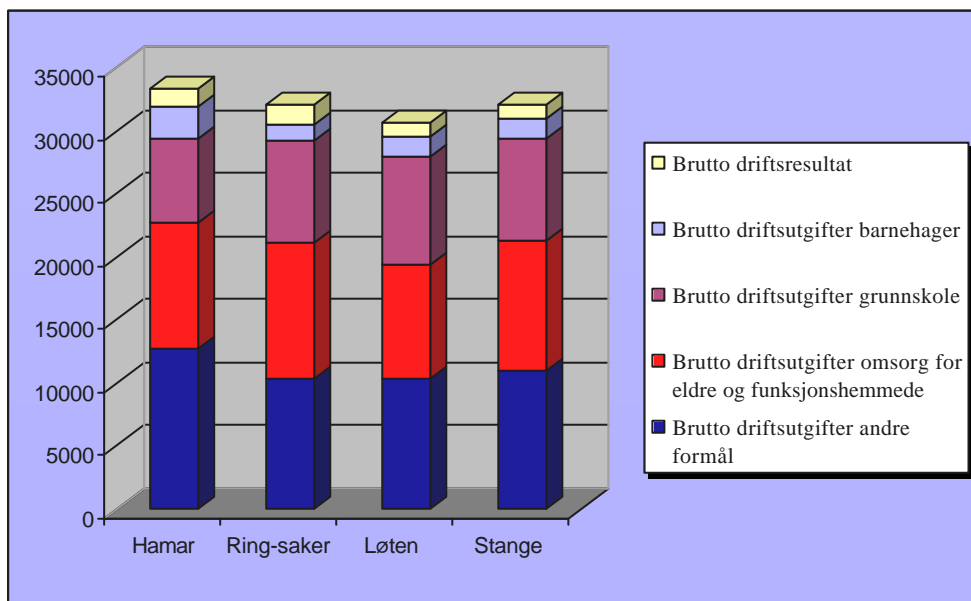
oversikten viser at frie inntekter for Hedmarkskommunene i gjennomsnitt utgjør 92% av landsgjennomsnittet i 2001. Inntektsnivået i Løten og Stange utgjorde 88% av landsgjennomsnittet, mens nivået for Ringsaker, Hamar og Elverum utgjorde henholdsvis 90%, 91% og 92%. Gjennomsnittet for disse kommunene dras ned, blant annet fordi de ikke har kraftinntekter av betydning, at de ikke ligger i Nord-Norge og at de er for store til å få regionaltilskudd.

2.4 Kommunenes prioriteringer – sammensetning av utgiftssiden

I det følgende har vi sett på hvordan kommunenes inntekter anvendes til de ulike tjenesteområder. Vi har både sett på fordeling av bruttodriftsutgifter og nettodriftsutgifter. Mens fordeling av bruttodriftsutgiftene sier noe om totalt aktivitetsnivå på de ulike områdene, sier fordelingen av nettodriftsutgifter noe om hvordan kommunene velger å fordele (prioritere) bruken av de frie inntektene på ulike tjenester.

Brutto driftsutgifter - aktivitetsnivå

Figur 2.2: Brutto driftsinntekter pr. innbygger 2001 fordelt på utgiftsområder



Kilde: SSB - Kostra

Figur 2.2 viser driftsinntekter pr. innbygger fordelt på brutto driftsresultat og bruttodriftsutgifter på henholdsvis barnehager, grunnskole, pleie- og omsorg og andre områder. Ulikheter i bruttodriftsutgifter på de enkelte områdene kan ha sammenheng med:

- ✓ Ulikt behov for tjenester som følge av ulik befolkningsstruktur
- ✓ Ulikt kommunalt tilbud - dekningsgrader
- ✓ Ulikheter i kostnader og kvalitet
- ✓ Ulikheter i hva slags tjenester som tilbys

Av de mellom 32.000 og 35.000 kroner pr. innbygger i totale driftsinntekter, går en liten del, mellom 1000 og 1500 kroner til å betale renter og avdrag på lån og til avsetninger til

senere års bruk. Resten brukes til tjenesteproduksjon på ulike områder. Hamar har totalt sett et litt høyere aktivitetsnivå enn de andre kommunene. Løten har lavest aktivitetsnivå.

Det går fram av figuren at bruttodriftsutgifter pr. innbygger på de enkelte områdene varierer fra kommune til kommune. Hamar bruker nesten 2.900 kroner pr. innbygger til barnehager, mens de andre kommunene bruker vesentlig mindre. Ringsaker bruker minst med 1.820 kroner. På den annen side bruker Hamar mindre enn de andre kommunene til grunnskole. Løten er den kommunen som bruker minst pr. innbygger til eldreomsorg.

Ulikheter i bruttodriftsutgifter målt pr. innbygger kan skyldes at behovet for tjenester varierer som følge av ulik befolkningssammensetning. I tabell 2.5 har vi korrigert for dette ved å fordele bruttodriftsutgiftene til barnehager på antall barn 0-5 år, grunnskoleutgifter på barn 6-15 år og utgiftene til omsorg for eldre og funksjonshemmede på eldre over 66 år. Andre driftsutgifter er fordelt på antall innbyggere.

Som vi ser av tabell 2.5 har Hamar kommune nesten dobbelt så høye bruttodriftsutgifter for barnehager som Ringsaker kommune, og også betydelig høyere enn kommunene Løten og Stange, når vi måler i forhold til barn i aldersgruppen 1-5 år. Dette har sammenheng med at Hamar har et bedre utbygd barnehage tilbud i kommunal regi enn de andre kommunene. Dette er omtalt nærmere i kapittel 3.

Tabell 2.5: *Brutto driftsutgifter pr. innbygger i målgruppen for tjenesten. 2001.*

	Hamar	Ring-saker	Løten	Stange
Brutto driftsutgifter barnehager pr barn 1-5 år	37190	16483	25087	21104
Brutto driftsutgifter grunnskole pr barn 6-15 år	57101	61079	61125	62324
Brutto driftsutgifter omsorg for eldre og funksjonshemmede pr innbygger 67 år og over	57085	72055	60846	65439
Brutto driftsutgifter andre formål pr innbygger	12770	10361	10421	10964

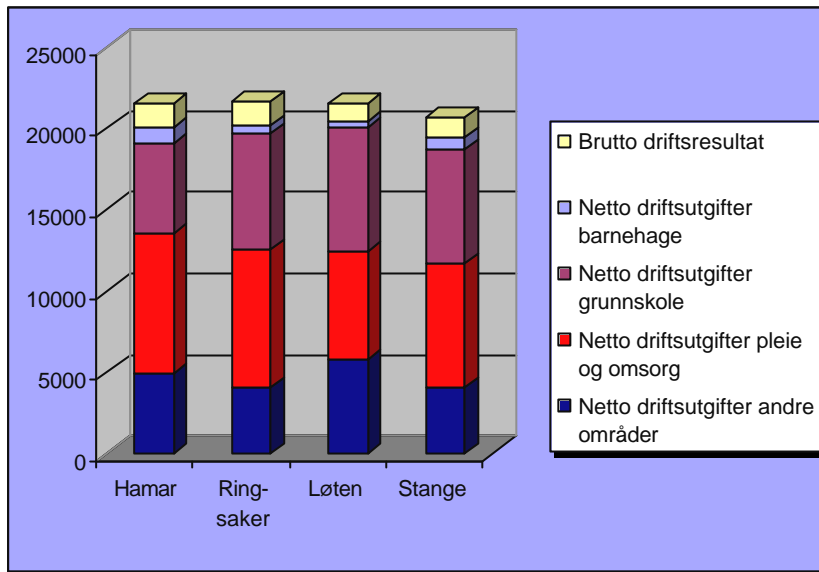
Kilde: SSB - Kostra

Samtidig ser vi at Hamar bruker mindre penger pr. innbygger til grunnskole og eldreomsorg og mer til ulike andre formål enn de andre kommunene. Dette kan både ha sammenheng med ulik dekningsgrad, ulike kostnader, ulik kvalitet eller ulikt utbyggingsnivå for enkelte tjenester. Uten å undersøke nærmere kan vi ikke si hva ulikhetene skyldes.

Bruk av frie inntekter - prioritering

Kommunenes prioriteringer, blir gjerne knyttet til hvordan de bruker de frie inntektene sine. I figur 2.3 har vi derfor sett på netto driftsutgifter pr. innbygger fordelt på tjenesteområder.

Figur 2.3: Disponering av frie inntekter pr. innbygger 2001



Kilde: SSB - Kostra

Hamar kommune har sum bruttodriftsutgifter på barnehageområdet som tilsvarer 2.878 kroner pr. innbygger. Når vi trekker fra den delen av utgiftene som finansieres av øremerket statstilskudd og foreldrebetaling, får vi netto driftsutgifter på 914 kroner pr. innbygger som finansieres av de frie inntektene. I Ringsaker og Løten brukes ca 4-500 kroner pr. innbygger, mens Stange kommune bruker ca 700 kroner av de frie inntektene pr innbygger til barnehager. Regnet i % bruker Hamar kommune 4,6% av de frie inntektene til barnehager, mens Ringsaker bare bruker 2,2%. Løten bruker 2,3% og Stange bruker 3,6%.

Hamar bruker bare 28% av de frie inntektene til grunnskole, mens de andre kommune bruker mellom 35% og 37%. Hamar og Ringsaker bruker relativt mye til eldreomsorg, hhv 43% og 42% av de frie inntektene, mens Løten bruker bare 32%. Stange ligger mer "midt på treet" når det gjelder prosentvis fordeling på de ulike tjenesteområdene.

I tabell 2.6 har vi korrigert frie inntekter for antall innbyggere i målgruppene. Vi ser at det er stor forskjell mellom Hamar og de andre kommunene når det gjelder hvor stor del av de frie inntektene som brukes til barnehager, også når vi har korrigert for antall barn i målgruppen. På bakgrunn av denne fremstillingen kan vi nok si at Hamar har prioritert barnehager høyere enn de andre kommunene vi sammenlikner med. Å prioritere noe betyr at andre ting ikke prioriteres like høyt. Vi kan derfor spørre oss om hva Hamar eventuelt har nedprioritert. Vi ser blant annet at kommunen bruker mindre til grunnskole pr. barn 6-15 år. Vi ved imidlertid ikke i hvilken grad ulik ressursbruk skyldes ulike kostnader eller ulik kvalitet.

Tabell 2.6: Netto driftsutgifter pr. innbygger i målgruppene 2001

	Hamar	Ring-saker	Løten	Stange
Netto driftsutgifter barnehage pr barn 0-5 år	14108	5792	7372	9693
Netto driftsutgifter grunnskole pr barn 6-15 år	47253	52878	54105	53634
Netto driftsutgifter pleie og omsorg pr innbygger 67 år og over	49593	57071	44796	48904
Netto driftsutgifter andre områder pr innbygger	4909	4125	5848	4063

Kilde: SSB - KOSTRA

2.5 Oppsummering

Kommunene Hamar, Ringsaker, Løten, Stange og Elverum er alle vekstkommuner. Elverum er den kommunen som har vokst sterkest de siste ti årene. Elverum har en noe mer anstrengt økonomi enn de andre kommunene, som stort sett må sies å ha en tilfredsstillende handlefrihet.inntektsnivået for alle fem kommunekorrigeret for ulikheter i utgiftsbehov, er imidlertid relativt lavt sammenliknet med landsgjennomsnittet.

Hamar kommune bruker langt mer enn de andre kommune pr. innbygger til barnehager. Dette gjelder både bruttodriftsutgifter, nettodriftsutgifter og utgifter fordelt på antall barn i alderen 0-5 år. Dette har sammenheng med et bedre utbygd barnehagetilbud enn de andre kommunene. Vi vil tro dette også har sammenheng med en bevisst prioritering fra kommunens side. Hamar kommune ser ikke ut til å ha vesentlig bedre rammebetingelser enn de andre kommunene som kan forklare at kommunen har ”råd” til å ha et såpass godt barnehagetilbud.

3 Beskrivelse av tjenestetilbud og ressursbruk for barnehagesektoren i kommunene

3.1 Behovsdekning

Tabell 3.1: Antall barnehager og barn i familiebarnehager 2001.

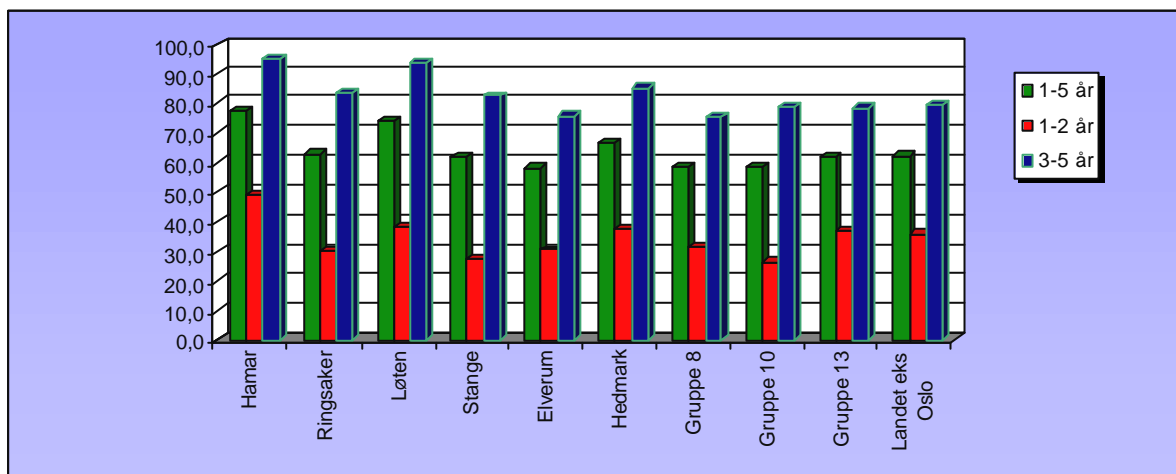
	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Elverum
Antall barnehager	36	42	10	24	13
Antall kommunale barnehager	18	16	6	9	8
Antall private barnehager	18	26	4	15	5
Antall barn i familiebarnehager	143	123	20	97	0

Kilde: SSB -Kostra

Tabell 3.1 viser antall barnehager i de fem kommunene og antall barn i familiebarnehager. Tallene er hentet fra kommunenes rapportering til KOSTRA for 2001. De private barnehagene omfatter også familiebarnehager.

Behovsdekning totalt

Figur 3.1 Andel barn med barnehageplass. % av alle barn.



Kilde: SSB – Kostra (Gruppe 8 – Elverum, Stange, gruppe 10 – Løten, Gruppe 13 – Hamar og Ringsaker)

Figur 3.1 viser andelen av barn i aldersgruppene 1-5 år, 1-2 år og 3-5 år som har barnehageplass i de 5 kommunene, samt dekning for fylkesgjennomsnitt, landsgjennomsnitt og de 3 sammenlikningsgruppene.

I Hamar har i alt 77,6% av alle barn i aldersgruppen 1-5 år barnehageplass. For barn 3 år og over er dekningen over 95%, som er full dekning. For barn 1-2 år er dekningen 49% i 2001. Hamar har bedre dekning enn både lands- og fylkesgjennomsnittet og gruppe 13 som er gjennomsnitt av store kommuner ekskl. de 4 største byene.

I *Løten* har 74,1% av alle barn 1-5 år barnehageplass. For barn over 3 år er dekningsgraden 93,8%, dvs i praksis full dekning. For barn 1-2 år er dekningsgraden 37,9%, som er omtrent som fylkesgjennomsnittet. For øvrig er dekningsgraden totalt sett bedre enn andre sammenliknbare kommuner (gruppe 8), fylkes- og landsgjennomsnittet.

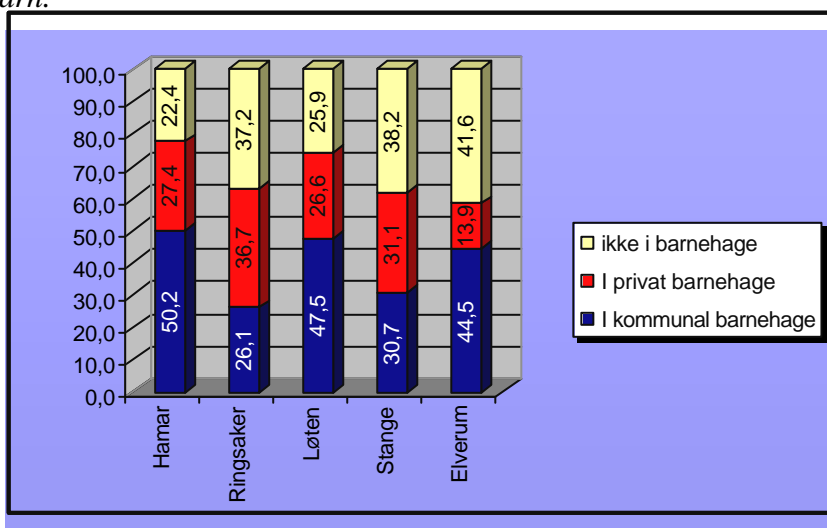
Ringsaker, Stange og Elverum har alle en dekning for aldersgruppen 1-5 år omtrent på linje med landsgjennomsnittet som er ca 62%. Dekningsgraden er også omtrent som for gjennomsnittet i gruppene 8 og 13, men lavere enn for fylkesgjennomsnittet som er 66,7%. Dekningsgraden for aldersgruppen 3-5 år for disse tre kommunene ligger på 76% – 84%, med Elverum med dårligst dekning. For aldersgruppen 1-2 år er dekningsgraden fra 27% til 30% med Stange med dårligst dekning.

I følge Kommuneøkonomiproposisjonen for 2003 øker dekningsgraden med økende korrigerede frie inntekter og avtar med økende folketall. Selv om *Ringsaker, Stange og Elverum* har relativt dårligere dekning enn fylkesgjennomsnittet for Hedmark, ligger de altså ikke dårlig an sett i forhold til landsgjennomsnittet eller sammenlikningsgruppene. Disse sammenlikningsgruppene er satt sammen av kommuner som i store trekk har samme inntektsforutsetninger som "våre" kommuner.

Hva som er full barnehagedekning kan diskuteres. I kommuneøkonomiproposisjonen for 2003 refereres det til en undersøkelse av Asplan Viak der det anslås at 70% barnehagedekning tilsvarer full behovsdekning på nasjonalt nivå, fordelt med 80% for barn 3-5 år og 53% for barn under 3 år. Sett i lys av disse tallene er det først og fremst dekningsgraden for barn under 3 år som er dårlig i de kommunene vi har sett på.

Private og kommunale barnehager

Figur 3.2: Andel av barn 1-5 år med plass i private og kommunale barnehager. % av alle barn.

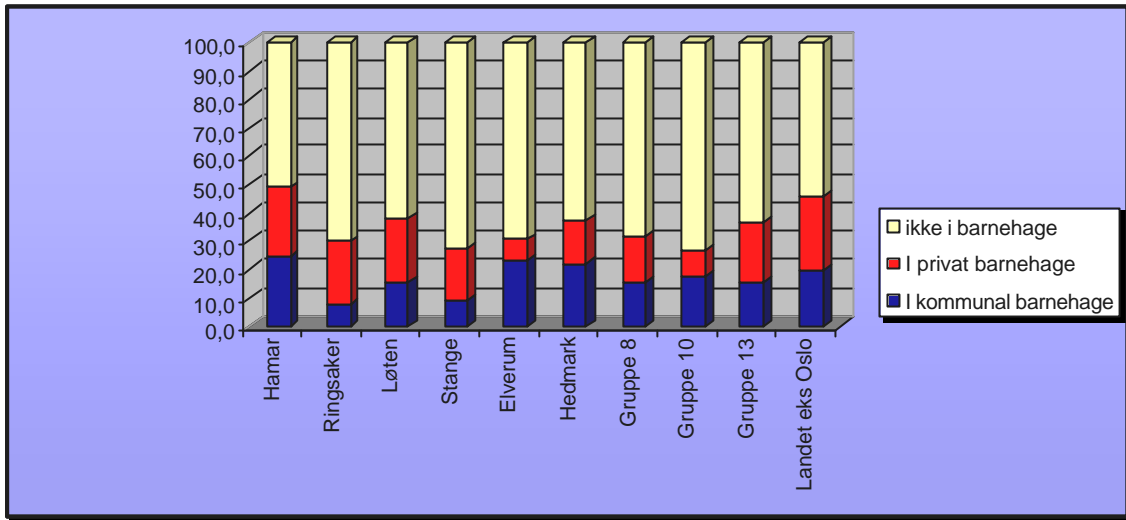


Kilde: SSB - Kostra

Figur 3.2 viser at kommunene Hamar, Elverum og Løten i størst grad har satset på barnehageutbygging i kommunal regi, mens barnehageutbyggingen i Ringsaker og Stange i større grad har skjedd i privat regi. Selv om Elverum kommune har relativt mange kommunale barnehageplasser, er den totale dekningsgraden relativt lav, fordi det få private

plasser. I Ringsaker er det på den annen side få kommunale barnehageplasser, men et ganske godt utbygd privat tilbud.

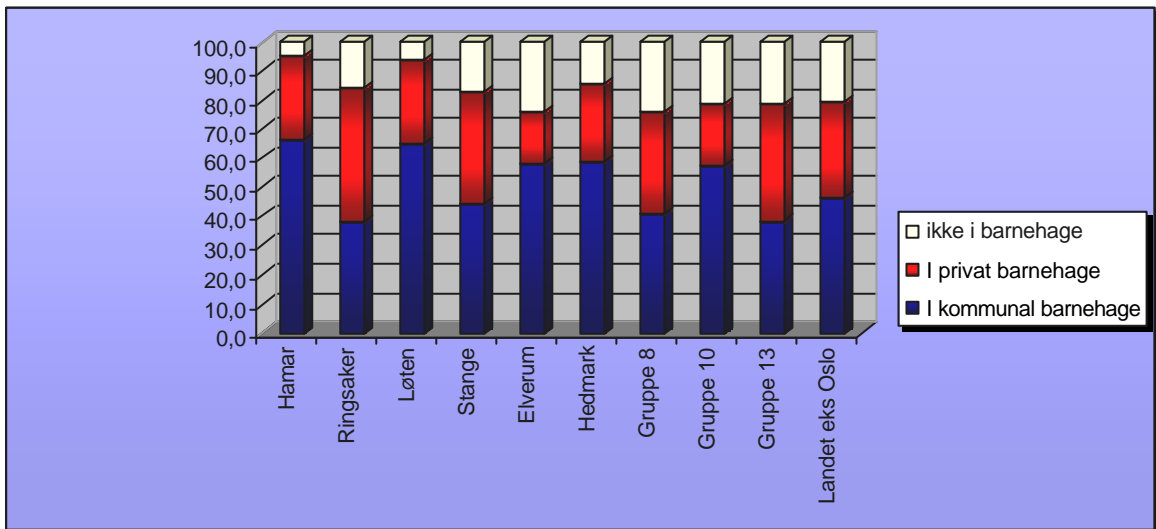
Figur 3.3: Andelen barn 1-2 år i private og kommunale barnehager. % av alle barn.



Kilde: SSB-Kostra

Figur 3.3 viser at Ringsaker og Stange har en svært liten andel kommunale barnehageplasser for barn i aldersgruppen 1-2 år sammenliknet med andre grupper av kommuner. Private plasser omfatter også familiebarnehager.

Figur 3.4: Andelen barn 3-5 år i private og kommunale barnehager. % av alle barn.



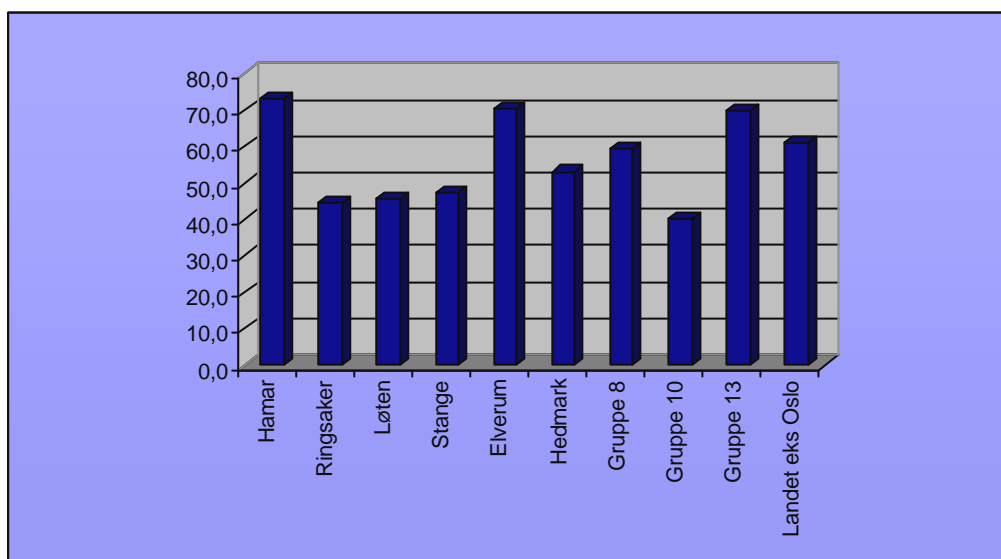
Kilde: SSB - Kostra

Figur 3.4 viser fordelingen for barn 3-5 år i private og kommunale barnehager. Her ligger Hamar og Løten høyere enn andre sammenliknbare kommuner når det gjelder andel kommunale barnehageplasser. Det ser ut til at det relativt sett er flere barnehageplasser i kommunal regi for barn 3-5 år enn for de yngste barna.

Oppholdstid

Over 73% av de barna som går i barnehage i Hamar har heltidsplass. Dette er langt mer enn fylkesgjennomsnittet (53,2%) og også over landsgjennomsnittet (61%). Også i Elverum er det en stor andel heltidsplasser (70%). I kommunene Ringsaker, Løten og Stange har mellom 45 og 47% av barna heltidsplass. Dette er i underkant av fylkesgjennomsnittet, og gruppe 8 som er sammenlikningsgruppe for Stange og Elverum. Andel heltidsplasser i Løten ligger imidlertid litt over gruppe 10.

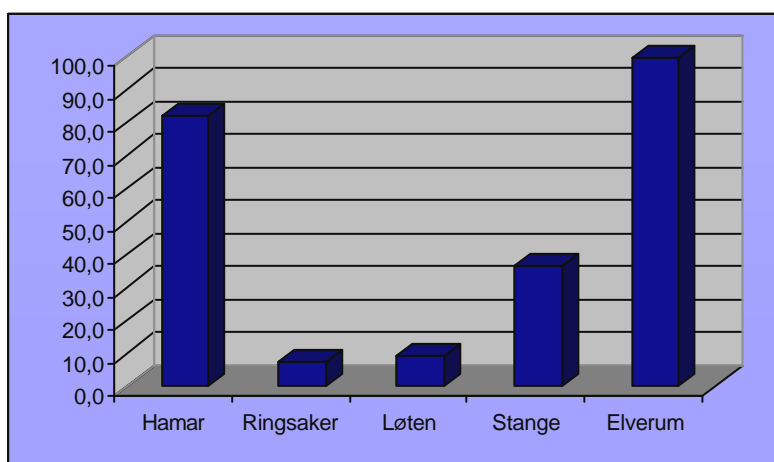
Figur 3.5: Andelen barn med oppholdstid 33 timer og mer 2001. % av barn i barnehager.



Kilde: SSB - Kostra

3.2 Kommunal ressursbruk i private og kommunale barnehager

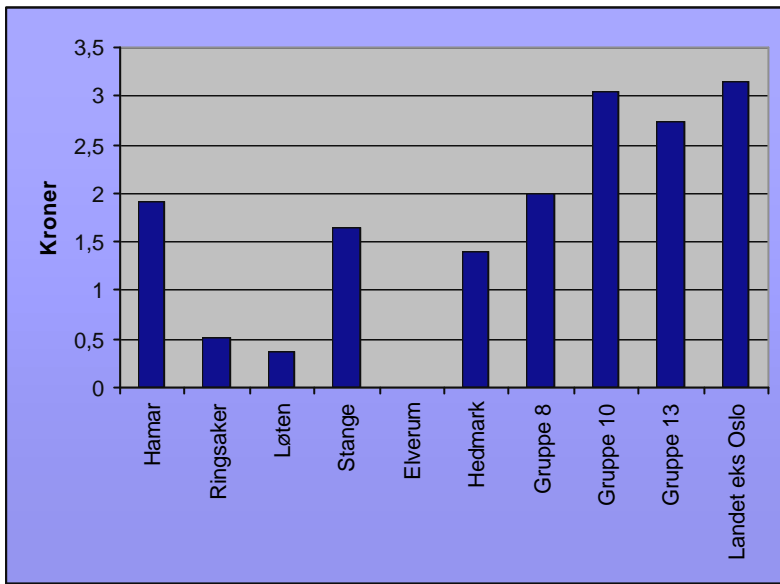
Figur 3.6: Andel barn i private barnehager med kommunalt driftstilskudd.



Kilde: SSB - Kostra

Figur 3.6 viser andel av barn i private barnehager som går i barnehager med kommunalt driftstilskudd. Både i Elverum og Hamar ytes det driftstilskudd til de fleste private barnehager. I Stange gjelder dette ca 30% av barna i private barnehager, mens Ringsaker og Løten i liten grad yter tilskudd til private barnehager.

Figur 3.7: Kroner i kommunalt tilskudd pr. oppholdstime i private barnehager



Kilde: SSB – KOSTRA

I figur 3.7 vises hvor mye de kommunale tilskuddene utgjør pr. oppholdstime i de private barnehagene. Figuren gjenspeiler for så vidt tabell 3.3. I tillegg sammenliknes kommunene med fylkes-, landsgjennomsnitt og de 3 kommunegruppene. Denne sammenlikningen viser at de 5 kommunene (med unntak av Elverum som vi ikke har tall for) yter forholdsvis mindre tilskudd til private barnehager enn andre sammenliknbare kommunegrupper. Vi tar forbehold om at enkelte av økonomitallene for barnehager kan være av dårlig kvalitet.

Tabell 3.2: Netto driftsutgifter i kroner pr. oppholdstime fordelt på kommunal drift og tilskudd til private barnehager

	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange
Netto driftsutgifter kommunal drift pr. oppholdstime kom.barnehage	12,56	12,64	8,96	18,07
Kom.støtte til private barnehager pr. oppholdstime prv. Barnehage	1,91	0,52	0,38	1,64
Sum netto driftsutgifter pr oppholdstime i kom. + prv barnehager	8,50	5,33	5,45	9,19

Kilde: SSB -KOSTRA

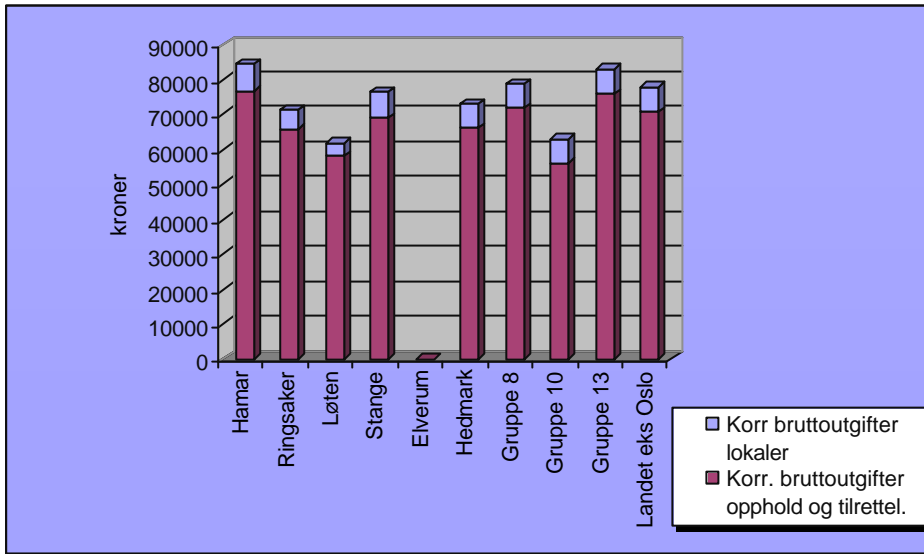
Tabell 3.2 viser fordelingen av kommunal ressursbruk på kommunale og private barnehager. For så vidt illustrerer tabellen ulikheter i rammebetingelsene mellom kommunale og private barnehager.

Tabell 3.2 viser at Hamar kommune finansierer 12,56 kroner pr oppholdstime av driften av egne barnehager, mens kommunen bidrar med 1,91 kroner til finansieringen av hver

oppholdstimer i de private barnehagene. I gjennomsnitt finansierer Hamar kommune 8,50 kroner av hver oppholdstime i alle barnehagene. Løten og Ringsaker gir lavest tilskudd pr. oppholdstime til private barnehager, mens Stange gir et tilskudd på 1.64 kroner, som er litt lavere enn hva Hamar gir. Vi har ikke tall for Elverum kommune.

3.3 Ressursbruk i kommunale barnehager

Figur 3.8: Korrigerte bruttoutgifter pr. barn i kommunale barnehager



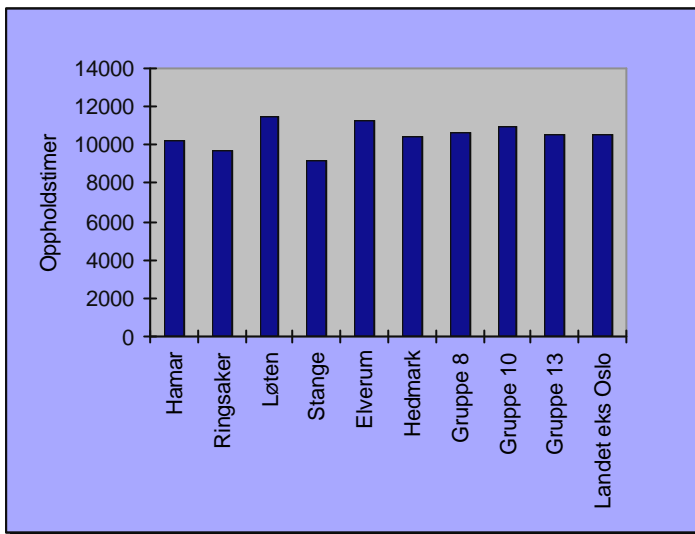
Kilde: SSB - Kostra

I figur 3.8 vises korrigerede bruttoutgifter pr. barn i kommunale barnehager fordelt på utgifter til lokaler og skyss og andre utgifter. Det er Hamar kommune som har de høyeste bruttodriftsutgiftene på i overkant av 84.000 kroner. Dette er omtrent på nivå med sammenlikningsgruppe 13, som er andre kommuner på samme størrelse. Ringsaker derimot har bare bruttodriftsutgifter på ca 71.000 kroner. Ennå lavere er driftsutgiftene for Løten med knapt 62.000 kroner pr barn. Stange ligger midt i mellom med 73.000 kroner.

Utgifter til lokaler og skyss varierer fra ca 3.500 kroner pr. barn til 7.700 kroner . Disse utgiftene omfatter husleie, avskrivninger strøm osv som i liten grad er avhengig av oppholdstiden pr barn. Ulik praksis i forhold til f.eks avskrivninger kan påvirke disse utgiftene.

De kommunale bruttoutgiftene til opphold og stimulering og til spesielle tilrettelagte tiltak vil være avhengig av både antall barn og oppholdstiden pr. barn. Hamar og Elverum har f.eks en større andel heltidsplasser enn de andre tre kommunene. Et bedre mål på produktiviteten i barnehagesektoren kan derfor være bruttoutgiftene pr. oppholdstime eller antall oppholdstimer pr. årsverk.

Figur 3.9: Antall oppholdstimer pr. årsverk i kommunale barnehager



Kilde: SSB – Kostra

Antall oppholdstimer pr. årsverk kan både være et mål på produktivitet og et mål på kvalitet. På den ene siden kan få oppholdstimer pr årsverk være et signal om at barnehagene er dyre i drift. Dette kan ha sammenheng med barnehagestruktur eller hvordan den enkelte barnehage drives. På den annen side kan få oppholdstimer være et signal om god kvalitet fordi bemanningen da kan anses som god. Sett på bakgrunn av denne statistikken er Løten kommunes barnehager billige i drift, mens Stange kommunes barnehager er dyre i drift. De andre kommunene er mer midt på treet, men det kan se ut som om også Hamar og Ringsaker er litt dyrere i drift enn gjennomsnittet for Hedmark, landet og andre sammenliknbare kommunegrupper. En får omtrent det samme bildet hvis en ser på brutto driftsutgifter pr. oppholdstime. Ulik fordeling av plasser på små og store barn kan påvirke tallene, siden bemanningskravet er større for de minste barna.

Mens bruttodriftsutgifter pr. barn er langt lavere i Ringsaker enn i kommunene Hamar og Stange, ser vi at oppholdstimer pr årsverk faktisk er ganske lavt. Dette må bety at de lave bruttodriftsutgiftene pr. barn har sammenheng med kortere gjennomsnittlig oppholdstid pr barn i Ringsaker enn i de andre kommunene. I Løten ser vi at både bruttodriftsutgifter pr. barn og pr. oppholdstime er lavt. De lave bruttoutgiftene må enten bety at barnehagene i Løten drives svært kostnadseffektivt eller at kvaliteten, f.eks målt med personaltettheten er lavere.

Tabell 3.3: Finansiering av de kommunale barnehagene. Kroner pr. oppholdstime. (NB! Usikre tall.)

	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange
Korrigerte bruttoutgifter pr oppholdstime	34.86	37.41	31.14	41.53
Foreldrebetaling	11.09	12.95	10.39	11.08
Statstilskudd mv	11.21	11.82	11.78	12.39
Netto driftsutgifter kom.drift	12.56	12.64	8.96	18.07

Kilde: SSB – Kostra

Tabell 3.3 viser fordelingen på foreldrebetaling, statstilskudd og kommunenes egenfinansiering. Det er noe usikkerhet om KOSTRA- rapporteringen, så vi tar forbehold om at det kan være feil. Stange har de høyeste korrigerede bruttoutgiftene pr. oppholdstime, mens Løten har de laveste. Foreldrebetaling og statstilskudd (kan også inneholde noen andre mindre inntektsposter) varierer relativt lite. Barnehagesatsene pr. 1.8.2002 vises i tabell 3.4

Tabell 3.4: Foreldrebetaling pr. 1.8.2002

	Hel plass pr. mnd	Kost	Antall mnd bet.	Søskenmod.
Hamar	2454		11	30%.
Ringsaker	2684	150	11	25% nr.2 50% nr.3
Løten	2393			50%
Stange	2450		11	30% nr. 2 60% nr 3
Elverum	2575	Inkl.	11	30% nr. 2 60% nr.3

Kilde: Kommunenes nettsider, økonomiplaner 2002-2005

3.4 Oppsummering

I Hamar har 77,6% av alle barn plass i barnehage. I Løten er dekningsgraden 74,1%, mens Ringsaker, Stange og Elverum har en dekning på ca 62%, som er på linje med landsgjennomsnittet. Gjennomsnittlig barnehagedekning for Hedmark er 66,7%.

Selv om barnehagedekningen i Ringsaker, Stange og Elverum ligger under fylkesgjennomsnittet, er ikke dekningsgraden spesielt dårlig når en sammenlikner med landet totalt eller sammenliknbare kommuner. På landsbasis er det slik at barnehagedekningen øker i forhold til kommunenes frie inntekter og avtar med økende folketall. Barnehagedekningen i Ringsaker, Stange og Elverum er dermed omtrent på linje med kommuner med samme inntektsnivå. Hamar og Løten har en relativt bedre barnehagedekning enn sammenliknbare kommuner. Hamar og Elverum har størst andel heldagsplasser. Dekningen er totalt sett dårligst for barn under 3 år, og det er for denne gruppen det er mest å hente i forhold til å oppnå full barnehagedekning.

Elverum, Løten og Hamar har i størst grad satset på barnehageutbygging i kommunal regi, mens barnehageutbyggingen i Stange og Ringsaker i større grad er privat. Flesteparten av de barna som går i private barnehager i Hamar og Elverum får kommunalt driftstilskudd, et mindretall får tilskudd i Stange, mens en svært liten del får kommunalt tilskudd i Ringsaker og Løten.

Hamar har høyest korrigerede driftsutgifter pr. barn i kommunale barnehager, mens Løten har lavest. Vi får det samme bildet når vi korrigerer for ulik oppholdstid og ser på antall oppholdstimer pr. årsverk. Ulikheter i driftsutgifter kan ha sammenheng med sammensetningen av barn (store/små), barnehagestrukturen eller selve ressursinnsatsen pr barn i den enkelte barnehage. Ulikheter i driftsutgiftene kan dermed både være et uttrykk for ulik kostnadseffektivitet og ulik kvalitet.

Foreldrebetalingen ligger på mellom 2.400 kroner og 2.700 kroner pr. mnd pr. hel plass. Ringsaker har høyest foreldrebetaling.

4 Barnehageutbygging og kommunal økonomi

4.1 Kommunale planer for barnehageutbygging – hva er de kritiske faktorene ?

Vi har gått gjennom kommunenes budsjetter/økonomiplaner for perioden 2002 – 2005 og snakket med kommunene for å få rede på hvilke planer de har for videre utbygging av barnehager.

Hamar.

Det har ikke vært noen særlig utbygging i Hamar de siste 3-4 årene. Dekningen har vært god. I følge økonomiplanen for 2002-2005 vil full barnehagedekning for barn 0-3 år (75%) kreve ca 100 nye barnehageplasser for den gruppen. Det planlegges 74 nye småbarnsplasser, ved at det bygges på eksisterende barnehager. Det er ikke hensiktsmessig å bygge nye barnehager, siden det er god dekning for barn over 3 år. Med denne utbyggingen vil dekningen bli god også for barn under 3 år.

Ringsaker

Det har ikke vært noen barnehageutbygging i Ringsaker de siste 3 årene. Det er vedtatt utbygging av en 4 avdelingsbarnehage i Brumunddal i 2003. Dette vil bedre situasjonen en del. I tillegg er det ifølge budsjett/økonomiplan for 2002-2005 ført opp 200.000 kroner årlig til barnehageinvesteringer. Den nyeste kommunale barnehagen er 10 år gammel. Slitasjen på barnehagene er stor og bygningsmassen trenger vedlikehold.

Kommunen har utarbeidet en barnehageplan som behandles sommeren 2002.

Barnehageplanen har en målsetting om full barnehagedekning innen 2010. Med full barnehagedekning menes en dekningsprosent på 75%. Det sies videre i planen at videre kommunal utbygging bør skje som heldagsbarnehager. Det legges også vekt på fleksibilitet og flerbruk, som f.eks avlastningsbolig eller nattåpen barnehage. I følge rådmannen gir planen uttrykk for en ambisjon. Gjennomføringen må tilpasses mulighetene i økonomiplan/budsjett. I følge ordføreren kan det være vanskelig å innpasse i økonomiplanen for 2003-2006 pga forverret økonomi.

Av spesielle utfordringer nevnes tilbud for barn med spesielle behov, tospråklige barn og beredskapsplasser i forhold til flyktninger. Det gis statlig tilskudd til barnehageplasser for barn i asylmottak. Gratis plass for barn i asylmottak vil innebære økt press på eksisterende barnehageplasser, ifølge barnehageplanen.

Stange

Det har ikke vært noen barnehageutbygging i kommunal regi siden 1997. Det er bygget en privat barnehage de siste 3-4 årene. Det er omfattende planer for utbygging i økonomiplanperioden 2002-2005. I alt beløper planene seg til 27,6 mill. kroner. Det kommer i alle fall 27 nye plasser i 2002. Totalt blir det 100-150 nye heldagsplasser fram til 2005. Dette omfatter både private og kommunale plasser. Planene vil medføre 100%

dekning. Ordføreren uttaler at gjennomføringen av planene er avhengig av økonomien, som er blitt forverret.

Løten

Det er ikke utbygd noe i kommunal regi de siste 3-4 årene. Det er nettopp kommet en ny privat barnehage og 2 familiebarnehager. Det kommer en ny kommunal barnehage høsten 2002. Dekningsgraden er god for de over 3 år, men dårligere for de minste. Kommunen har igangsatt "prosjekt barnehage", der en i tillegg til prosjektering av den nye barnehagen (Lund barnehage), ser på barnehagedekning, prisutjevning og pedagogisk tilbud. Dette er et politisk styrt prosjekt.

Elverum

Optimal barnehagedekning opplyses i økonomiplanen å innebære oppretting av ca 8 nye avdelinger for barn under 3 år og ca 6 nye avdelinger for barn over 3 år. Til sammen betyr dette 4 nye, store barnehager. Politisk er det bestemt at en bør åpne opp for både kommunal og privat barnehageutbygging. Kommunen er avhengig av private for å få full dekning.

Det er umiddelbare planer om 2 private barnehager, som får tomt av kommunen. Det blir ca 100 nye plasser. I følge ordføreren er det planer om til sammen 2 private og 3 kommunale barnehager over en tidshorisont på ca 2,5 år. Antar at 1 av de kommunale må lages i samarbeid med forsvaret (som allerede er med og finansierer en midlertidig løsning). Barnehager er veldig høyt prioritert, men økonomien er det store spørsmålet.

4.2 Forholdet til de private barnehagene

Hamar

Hamar er den kommunen som har relativt flest barnehageplasser i kommunale barnehager. Siden dekningen er såpass høy, er det imidlertid også mange barn i private barnehager. Ved siden av Elverum er videre andelen av barn i private barnehager som går i barnehager med driftstilskudd høyest i Hamar. Dette går fram av KOSTRA-statistikken som er gjengitt i kapittel 3. Det gis prisutjevne tilskudd til 3 store barnehager og til familiebarnehager. Tilskuddene beløper seg til ca 1,3 mill. kroner.

I følge rådmannen har en fått til full dekning i kommunen gjennom et aktivt samvirke mellom kommunale og private barnehager.

I følge en utredning i tilknytning til økonomiplanen 2002-2005 er det en klar tendens blant søkerne til barnehageplasser at man foretrekker kommunal plass framfor privat, fordi man da er garantert et stabilt tilbud. Driftstilskudd til de private barnehagene og en utjevning av prisnivået vil sikre stabiliteten for de private barnehagene sies det i denne utredningen.

Ringsaker

I Ringsaker kommune går en stor andel av barna i private barnehager. Samtidig er Ringsaker den kommunen der andelen barn i barnehager med kommunalt driftstilskudd er lavest. I følge budsjett/økonomiplan 2002-2005 gis driftstilskudd til 3 korttidsbarnehager, samt en annen barnehage. Til sammen ytes det 500.000 kroner i tilskudd til private

barnehager. I tillegg ytes det lånegarantier for 14,6 mill. kroner for 8 barnehager og gratis tomt til 8 barnehager.

Rådmannen sier at kommunen før satte sin lit til privat utbygging. Nå ser en at det er problemer med :

- ✓ Tilrettelegging av tilbudet for funksjonshemmede i private barnehager
- ✓ Problem med å få til felles opptak
- ✓ Å styre hvor de private etablerer seg i forhold til der det er størst behov
- ✓ At foreldrebetalingen er høyere i private enn i kommunale barnehager.

Stange

I Stange kommune er omtrent halvparten av plassene private og ca 30% av barna i de private barnehagene har plasser med kommunalt driftstilskudd. Det er ingen bevisst politikk i forhold til å gi tilskudd til private barnehager. En privat barnehage får driftstilskudd og en barnehage får husleietilskudd. I følge budsjett/økonomiplan for 2002-2005 skal konsekvensene av å gi tilskudd til private barnehager/familiebarnehager utredes. Det skal også utredes økonomiske forskjeller mellom privat og kommunal utbygging av barnehager. Kommunen erkjenner at de er helt avhengige av de private barnehagene og at de ønsker en kombinert utbygging av private og offentlige barnehager.

Løten

I Løten er knapt 1/3 av barnehageplassene private. Det gis i liten grad kommunal støtte til de private barnehagene. Det er satt i gang "straktiltak" i forhold til familiebarnehager. I en kommune dekkes førskoleressursen (som lønnes av kommunen). I en annen barnehage gis det tilskudd til å dekke denne ressursen.

Løten har satt i gang et politikerstyrt prosjekt; "Prosjekt barnehage" der en ser på barnehagedekning, prisutjevning og pedagogisk tilbud.

Elverum

I Elverum er bare 14% av plassene i private barnehager. 4 private barnehager ble nedlagt i 2000 og 2001, hovedsakelig på grunn av økonomiske forhold. Dette har ført til redusert dekningsgrad.

Fram til 2001 er det ikke gitt økonomisk støtte til de private barnehagene. I 2001 er det bevilget 1 mill. kroner i tilskudd til de private barnehagene. Dette utgjør 5000 kroner pr. plass. Beløpet skal økes årlig som en konsekvens av privat barnehageutbygging.

Elverum kommune har gjort et prinsippvedtak med en målsetting om at alle som ønsker det skal få et tilbud om barnehageplass innen 2003. Det er målsetting om at det skal etableres en arbeidsdeling mellom kommunen og de private aktørene når det gjelder bygging og drift av minst 2 nye barnehager i 2002.

4.3 Høy barnehagedekning eller lave priser ?

Intervjuene ble foretatt ganske rett etter forliket i Stortinget som gikk ut på nedtrapping av foreldrebetalingen i barnehagene, samtidig som det skal innføres lik pris i private og kommunale barnehager. Dette forliket var egentlig ikke tema for intervjuene, men det var nesten ikke til å unngå at i alle fall den øverste ledelsen kom inn på dette.

I de fire kommunene som hadde lavest barnehagedekning er det en ganske klar prioritering som går ut på at en først og fremst må få full dekning før en bør sette ned prisene. En ordfører sier at han aldri har hørt noen klage på prisen, men at han har hørt mange klager på manglende barnehageplasser. Ved å sette ned prisen, vil dette bare komme de til gode som allerede har barnehageplass. Det synes å være et ønske om at en først hadde stimulert til høyere utbygging. Her er det noe skepsis til om det blir avsatt midler på statsbudsjettet til ny utbygging. Når prisene settes ned vil sannsynligvis også etterspørselen øke.

Barnehagesatsene varierer fra knapt 2400 kroner pr. mnd. for en heldagsplass i Løten kommune inkl. kost til nesten 2700 kroner i Ringsaker, ekskl. kost. Inkl. kost blir prisen i underkant av 2850 kroner i Ringsaker. Med unntak av Elverum opplyses det at det er relativt stor forskjell på prisene i private og kommunale barnehager. I de tre kommunene Hamar, Stange og Løten opplyses forskjellen å ligge på ca 5- 600 kroner pr plass, dvs at de private plassene koster i overkant av 3000 kroner. I Stange opplyses prisene i de private barnehagene å variere fra 2800 til 3600 kroner pr. mnd.

I Stange kommune har en gjort prinsippvedtak om at kommunale og private priser skal tilnærmes hverandre, men økonomien setter grenser. Også i Løten diskuteres eventuell prisutjevningsspolitikk i forhold til private barnehager. Det kan bli tilfeldig hva foreldre må betale, avhengig av om de får plass i en kommunal barnehage eller ikke.

4.4 Bevisste prioriteringer eller vanskelig økonomi ?

Som det går fram av gjennomgangen i kapittel 2 er de 5 kommunene preget av ;

- ✓ Relativt lave frie inntekter sett i forhold til landsgjennomsnittet. Inntektene er imidlertid ikke lavere enn for mange andre kommuner i ”innlandet” som ikke har inntekter av betydning fra kraftutbygging mv.
- ✓ Relativt god styring på økonomien sin. Det er bare Elverum kommune som kan sies å være i en situasjon for tiden der det trengs en bedre tilpasning mellom inntekter og utgifter.

Vi har snakket med ordførere og rådmenn i de fem kommunene om økonomi og prioriteringer. Intervjuene ble foretatt i løpet av sommeren 2002. Våren 2002 var blant annet preget av at kommunene var presentert for store ekstraregninger fra KLP. Disse regningene var ikke tatt med i betraktningen da kommunene utarbeidet økonomiplanen for 2002-2005. Som følge av disse regningene kan den økonomiske situasjonen framover bli strammere enn det som er forutsatt i de siste økonomiplandokumentene. Dette er imidlertid en situasjon som sannsynligvis er felles for alle kommuner som er tilknyttet KLP.

Kommunene ble spurt om hvordan de oppfattet den generelle økonomiske situasjonen og på hvilke tre tjenesteområder de største utfordringene ligger:

Hamar

Kommunen opplever selv at de har en anstrengt økonomi. Gjelda er stor og det er begrensede muligheter til å ta på seg nye oppgaver. Handlingsrom er skapt gjennom å frigjøre midler ved omdisponering. En har stort sett klart dette ved å øke effektiviteten uten å redusere tjenestetilbudet. De største utfordringene er knyttet til *utbygging sykehjem, oppussing skoler og omsorgen for de psykisk utviklingshemmede.*

Ringsaker

Kommunen mener de har spesielt lave frie inntekter pr. innbygger og at de taper i overføringssystemet. Kommunen har likevel god styring på økonomien og er preget av forsiktighet. Ringsaker er i en litt spesiell situasjon som en stor landkommune ”i selskap” med bykommuner. Kommunens største utfordringer er først og fremst knyttet til *helse- og sykehjemssiden*. Her ligger kommunen dårlig an når det gjelder dekning, og er i gang med en omfattende utbygging. Videre er det store utfordringer på *skolesiden*. Kommunen har hele 27 barneskoler, og sliter med skolestrukturen. Økonomisk koster opprusting av skolene mye, blant annet i forhold til å tilfredsstille HMS-krav. Som tredje utfordring nevnes at kommunen bør være attraktiv som tilflyttingskommune. Her er barnehageplasser viktige. Kommunen erkjenner imidlertid at utfordringene på helse- og sykehjemssiden og skolesiden konkurrerer med utfordringene på barnehagesiden. Her er det også slik at tilsynsmyndighetene dytter sterkt på når det gjelder sykehjem og skole .

Stange

I Stange kommune fremheves at den økonomiske situasjonen har blitt vanskeligere på grunn av pensjonsregningene fra KLP. Det antydes at det må gjøres noe med aktivitetsnivået på sikt. De største utfordringene er knyttet til *pleie og omsorg* og til *skole og barnehage* som følge av befolkningsvekst og tilflytting.

Løten

Løten mener også at de har lave inntekter, men at de greier å husholdere godt. De største utfordringene er knyttet til *skole, eldreomsorg og barnehager*. Det er store utfordringer knyttet til utbygging av ungdomsskolene, ressurskrevende (omsorgskrevende) elever i skolene og selve innholdet i skolen. Når det gjelder eldreomsorgen er det fortsatt utfordringer knyttet til veksten i antall eldre og utbygging av plasser. Når det gjelder barnehagedekning, ligger ikke kommunen så verst an, i alle fall for de over 3 år. Politikerne er opptatt av barnehageutviklingen, jamfør blant annet det igangsatte prosjekt barnehage.

Elverum

Kommunens økonomi oppfattes som veldig stram, med små muligheter for store løft. Det er lite med reserver og fondene er skrapte. Kommunen har 50 mill. kroner på fond fra et energisalg, der de bruker avkastningen. De tjenesteområdene som har størst utfordringer er *eldreomsorg, barnehager og skolesektoren*. På skolesektoren er det først og fremst rehabilitering og inneklima som er utfordringene. Kommunen har stor innflytting, blant annet som følge av forsvarsets satsing. Dette fører til utfordringer når det gjelder boligbygging og infrastruktur.

Gjennomgangen viser at alle kommuner nevner eldreomsorgen først når de blir spurt om utfordringer. Dette kan være naturlig siden dette er det tjenesteområdet på budsjettene som vanligvis trekker de største ressursene. Befolkningsutviklingen viser også at antall eldre har hatt sterk vekst. Det pågår dessuten en statlig satsing på eldre som gjør at denne

sektoren har fått mye oppmerksomhet de siste årene. Staten har gitt tilskudd til eldresatsingen, samtidig som det settes krav til kommunene om gjennomføring og bruk av de statlige midlene. På skolesiden nevnes spesielt opprusting av skoler, blant annet i forhold til HMS-krav. Det kan synes som om sterke statlige styringssignaler på disse områdene bidrar til at disse prioriteres foran f.eks barnehager. Mål om barnehageutbygging har ikke blitt fulgt av tilsvarende pålegg fra staten.

4.5 Oppsummering

Gjennomføring av kommunenes planer for utbygging av barnehagene de nærmeste årene (økonomiplanperioden 2002-2005) vil innebære tilnærmet full dekning for kommunene Hamar, Løten, Stange og Elverum. Ringsaker har vedtatt en barnehageplan med målsetting om full dekning i 2010. Dette er vesentlig mindre ambisiøst enn de andre kommunene. Det sies også at denne planen skal gjennomføres i forhold til hva som er realistisk i forhold til de økonomiske rammene. Sett i lys av blant annet økte pensjonsutgifter som truer økonomien, er det noen av de ordførere og rådmenn vi har snakket med som uttrykker usikkerhet om det vil bli mulig å gjennomføre barnehagesatsingen som planlagt.

Alle kommunene erkjenner at de trenger privat barnehageutbygging for å oppnå full dekning. For stor utbygging i privat regi kan imidlertid føre til styringsproblemer i forhold til f.eks lokalisering av barnehager der behovet er størst. Det pågår videre en debatt i flere kommuner i forhold til i hvilken grad det bør være prisforskjeller mellom private og kommunale barnehager og i tilfelle hvilken politikk som skal føres i forhold til de private barnehagene.

Når vi sammenlikner barnehagedekningen i disse fem kommunene med resten av Hedmark, blir resultatet at kommunene ligger dårlig an. Sett i forhold til landsgjennomsnittet eller grupper av sammenliknbare kommuner, har ikke disse fem kommunene dårligere barnehagedekning enn sammenliknbare kommuner. At kommunene ikke har bedre barnehagedekning, kan ha en viss sammenheng med at de har relativt lave frie inntekter, og dermed liten handlefrihet. Sammenlikner vi Hamar med de andre kommunene vi har sett på, og spesielt med Ringsaker, ser vi at det er store forskjeller i barnehagedekning som vi ikke kan forklare med inntektsforskjeller. Det er derfor nærliggende å anta at forskjellene også må ha sammenheng med ulik politisk prioritering.

At kommunene prioriterer ulikt kan sees på som en del av det kommunale selvstyret. Sett fra barnehagenes ståsted ville det selvsagt vært positivt dersom barnehager hadde vært høyt prioritert overalt. Innenfor stramme inntektsrammer ville dette imidlertid ført til at andre områder ville måtte prioriteres ned. Ser en f.eks på Ringsaker som kanskje har prioritert barnehageutbygging lavest av de kommunene vi har sett på, har denne kommunen store utfordringer på skolesiden og når det gjelder eldreomsorgen. Vi kan ikke her gi oss ut på å si noe om hvordan kommunene bør prioritere, bare antyde at å prioritere betyr å velge noe framfor noe annet, og da må en se ulike forhold i sammenheng.

5 Organisering av kommunens oppgaver som barnehageeier og tilsynsmyndighet.

5.1 Kommunenes oppgaver og ansvar når det gjelder barnehager.

I følge barnehageloven har kommunene ansvaret for utbygging og drift av barnehager i kommunen. Kommunen har dels et eieransvar i forhold til driften av egne barnehager og dels et tilsynsansvar i forhold til egne og private barnehager. Tilsynsansvaret innebærer at kommunen er godkjenningmyndighet i forhold til barnehager og at kommunen forvalter statens driftstilskudd til private barnehager. Tilsynsmyndigheten innebærer også at kommunen har et veiledningsansvar i forhold til de private barnehagene og at kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold. Godkjenningmyndigheten innebærer at kommunen må påse at barnehagen drives i samsvar med kravene i barnehageloven. Kommunen kan imidlertid ikke nekte å godkjenne en barnehage av andre årsaker, f.eks hvis de mener det ikke er behov for barnehagen eller hvis barnehagen ikke er lokalisert på ”riktig ” sted. Det løpende tilsynet med barnehagene omfatter tilsyn med at bemanningsnormen er oppfylt, at barnehagen har årsplan i samsvar med rammeplanen og at barnehagen har foreldreråd og samarbeidsutvalg. Det skal også utføres aktiv veiledning i forhold til driftsform, brukertilpasning, pedagogisk tilrettelegging osv.

Ved godkjenning fastsettes leke- og oppholdsareal og barnehagen plikter å utforme vedtekter. Det er også regler om utdanningskrav for styrer og pedagogisk leder. Barnehagens innhold bestemmes av rammeplanen som er en forskrift til barnehageloven.

5.2 Fordeling av ansvar og oppgaver på barnehageområdet.

Her ser vi på hvordan kommunen har organisert arbeidet i tilknytning til eierfunksjonen og tilsynsfunksjonen.

Hamar

Hamar kommune er organisert i 10 resultatenheter og ett servicekontor. Kommunen skiller mellom ”bestiller” og ”utfører” funksjonene. Barnehage er en driftsenhet. Leder for barnehagedriftsenheten er barnehagesjefen. Under barnehagesjefen er det en stab/støtteenhet (barnehagekonsulenten) og de ulike barnehagene (18 stk). Det er en diskusjon om å slå sammen barnehageavdelinger. Dette vil kunne gi større enheter og mer profesjonelle ledere. En vil dessuten kunne spare 2 mill. kroner i året. Barnehagesjefen er direkte underlagt rådmannen og er med i rådmannens ledergruppe. Dette betyr at hun blir dratt med i andre problemstillinger/saker som angår kommunen. Dette mener hun er positivt.

Tilsynsmyndigheten er delegert til barnehagesjefen. De enkelte barnehagene har fullstendige rammebudsjetter. De eneste postene som ikke er fordelt utover er statstilskudd og foreldrebetaling. Tilsetninger skjer sentralt, men styrer har innstillingsrett. Opptak skjer sentralt, men ikke samordnet.

Ringsaker

Kommunen er organisert med 7 etater under rådmannen og i tillegg 5 stabsenheter. Barnehagene sorterer under skoleetaten. Skoleetaten har 4 fagsjefer under seg, deriblant barnehagesjefen. Fra 1.8.2003 skal kommunen gå over til såkalt "flat" struktur. Da vil funksjonen som barnehagesjef opphøre og kommunens tilsynsfunksjon vil ivaretas gjennom en stabsfunksjon. Barnehager og skoler vil danne driftsenheter. Sannsynligvis vil de minste barnehagene gå sammen om å danne en driftsenhet for å redusere det totale antallet.

Kommunen har et delegasjonsreglement der alt som kan delegeres er delegert til barnehagesjefen. Dette inkluderer godkjenning av barnehager. Tilsettingsmyndigheten er også delegert til barnehagesjefen. Tilsetting av styrer skjer i administrasjonsutvalget. Barnehagestyrene har delegert myndighet når det gjelder driftsbudsjettet, inkl. variabel lønn (fastlønn er ikke fordelt). Øremerkede midler til spesialpedagogikk og midler til kompetanseutvikling ligger igjen sentralt.

Løten

Løten kommune er inndelt i 8 virksomhetsområder og 3 staber. Skoler og barnehager er organisert i 4 oppvekstsentra. Disse har delegert myndighet når det gjelder drift, budsjett/økonomi og personale. Kommunen har hatt en slik "flat" organisering siden 1994. Barnehagesjefen er en del av personal- og organisasjonsstaben og har delegert avgjørelsesmyndighet når det gjelder tilsyn av barnehagene.

Stange

Kommunen er organisert i 6 etater og 3 stabsavdelinger tilknyttet rådmannen. Fra 1.1.03 vil kommunen gå over til såkalt flat struktur. Barnehagene vil da bli en virksomhetsenhet. Barnehageleder er underlagt oppvekst/opplæringsetaten. Godkjenning av barnehager er delegert til oppvekst- og opplæringssjefen. Det er barnehagesjefen som reelt sett har all myndighet, selv om noen saker må innom opplærings- og oppvekstsjefen. Det er utstrakt grad av delegasjon i forhold til barnehagene. Styrene har ansvar for opptaket, budsjettet og tilsettinger, selv om de trenger noe hjelp med det praktiske og administrative arbeidet.

Elverum

Barnehagesjefen er direkte underlagt rådmannen som en av 13 fagsjefer. Det er full delegasjon fra rådmannen når det gjelder tilsynsvirksomhet. Forholdsvis mye er delegert til barnehagestyrene. Det gjelder blant annet personalansvar og økonomiansvar. Barnehagesjefen har likevel det overordnede ansvaret for økonomien og kan holde igjen og flytte på midler.

5.3 Ressurser og oppgaver for barnehageadministrasjonen

Hamar

Barnehageadministrasjonen i Hamar består av barnehagesjefen og barnehagekonsulenten, samt 20% stabsstøtte på økonomi/regnskap og 60% stabsstøtte på lønn/regnskap. Til sammen blir dette 2,8 årsverk.

Tilsynsfunksjonen ivaretas formelt sett ved besøk i alle barnehager en gang i året. Det skjer en gjennomgang av plandokumenter, personale, barnegrupper, samarbeid hjem/barnehage, virksomhetsplan og årsplan. Gjennomgangen ligger til grunn for

medarbeidersamtaler med styrerne i de kommunale barnehagene og samtaler med styrerne i de private. Det gis felles tilbakemelding til styrergruppa der også de private sitter. Det kan være ekstra fokus på saker som HMS eller opplæring. Kommunen ønsker at en representant for eierne skal være med på tilsynsbefaring i de private barnehagene.

Styrerne i de private barnehagene er med i styrergruppa og med på alle møter. Tilbud om kurs gis også til private barnehager

Ringsaker

Det er til sammen 3 årsverk som er knyttet til barnehageadministrasjonen.

Tilsynsvirksomheten omfatter godkjenning av barnehager, som skjer i samråd med teknisk og helse; ”miljørettet helsevern”. Tilsyn skjer på bakgrunn av årsmeldinger, oversikt over barnegrupper osv. Det foregår både anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøk. Kommunen mener de har gode tilsynsrutiner.

Det er felles styremøter i private og kommunale barnehager en gang pr. måned. Private barnehager inviteres også med på ulike kompetansetiltak som lederopplæring, utviklingsarbeid og andre skoleringstiltak. De fleste private heldagsbarnehager skal delta i ”Prosjekt tilpasset opplæring”, som gjelder både barnehager og skoler.

I følge barnehageplanen har det vært drøftet å få til samordnet opptak med de private barnehagene. Med samordnet opptak menes felles søknadsskjema, felles opptak, felles tilbakemeldingstidspunkt og tidligere tildeling av plasser. Det sies imidlertid at det ikke er realistisk å få til dette verken av økonomiske årsaker for den enkelte private barnehage eller for kommunen, og at et samordnet opptak måtte foregå ved at alle søknader måtte registreres i kommunen. Dette ville bli en tungvindt og byråkratisk prosedyre. Den enkelte barnehage ønsker fullt selvstyre og handlefrihet, som blant annet betyr å kunne markedsføre seg selv og selge plasser uavhengig av andre, sies det i planen.

Løten

Barnehageadministrasjonen består av ½ årsverk. Den relativt lave ressursbruken har sammenheng med utstrakt delegasjon til oppvekstsentra.

Tilsynsfunksjonen ivaretas ved besøk i barnehager og gjennomgang av årsmeldinger. De private barnehagene er med på alle møter. Det satses på å informere likt til private og kommunale.

Barnehagekonsulenten har videre ansvar for nettverksbygging i form av nettverksmøter for styrerne i kommunale og private barnehager. Her ønsker også PP-kontor og BUT å være med.

Barnehageopptaket er tilnærmet samordnet. Styrerne lager innstilling og opptaksutvalget bearbeider innstillingene.

Stange

I Stange kommune består barnehageadministrasjonen av barnehagesjefen og en barnehagekonsulent i 80% stilling. Barnehagekonsulenten arbeider også med SFO, slik at effektiv ressursbruk på barnehageområdet er ca 60%. Det er videre ca 60% av en stilling

i personalavdelingen i oppvekst/opplæringsetaten som arbeider med barnehager. Til sammen blir dette ca 2,2 årsverk.

Tilsynsvirksomheten ivaretas ved at alle barnehager sender inn årsplan og ved at en forsøker å få til en "virksomhetssamtale" i alle barnehager annet hvert år. I denne samtalen deltar både representant for eier, styrer og foreldrerepresentant. I kommunale barnehager forsøker en å få til en samtale hvert år. Kommunen foretar også tilsynsbesøk på bakgrunn av henvendelser fra andre, vanligvis foreldre. Dette er imidlertid sjelden.

Det siste året har det vært felles møter med private og kommunale barnehager.

Elverum

Barnehageadministrasjonen i Elverum kommune består av barnehagesjefen alene. Det er uttrykt behov for større ressurser. Kommunen er svært sårbar på grunn av at det bare er en person som ivaretar disse funksjonene.

Tilsynsfunksjonen dekkes ved tilsynsbesøk i barnehagene. Det hadde vært ønskelig å kunne gjennomføre flere besøk. Styrene i private barnehager er med på styremøtene ca 1 gang pr. mnd. De er dessuten invitert med på felles kurs.

5.4 Oppsummering

Det praktiseres utstrakt delegasjon i forhold til oppgaver knyttet til tilsyns- og eierrollen i kommunene. Tilsynsrollen er i praksis delegert til barnehagesjefen i alle de kommunene vi har sett på. Eierrollen i form av budsjett og tilsettinger er i stor grad delegert til styrene i barnehagene. Politiske organer er ikke involvert i saker vedr. tilsyn, godkjenning av barnehager osv.

Ressursene i barnehageadministrasjonen varierer blant annet i forhold til hvor utstrakt delegasjon til styrene som praktiseres og i hvilken grad administrasjonen fungerer som "støtte" for styrene i forhold til økonomi, personale osv. I kommuner med såkalt flat struktur blir barnehagene gjerne egne driftsenheter.

Tilsynsfunksjonen praktiseres ved gjennomgang av års- og virksomhetsplaner og tilsynsbesøk i barnehagene, eventuelt virksomhetssamtaler med styrene i kommunale og private barnehager. Det praktiseres dessuten en omfattende veiledning og informasjon ved at styrene i de private barnehagene deltar på felles styremøter og dessuten inviteres med på kurs og opplæringstiltak. Generelt sett virker det som om det er god løpende kontakt mellom barnehagesjefene og de private barnehagene.

6 Kvalitet i barnehagene

6.1 Hva er kvalitet ?

I følge ISO – den internasjonale standardiseringsorganisasjonen- er kvalitet *helheten av egenskaper en enhet har og som berører dens evne til å tilfredsstillte uttalte og underforståtte behov.*

I KS sitt hefte ”Kvalitet og Service med brukeren i sentrum ”(KS 2001) drøftes kvalitetsbegrepet ut fra tre dimensjoner:

- Objektiv og subjektiv kvalitet
- Produkt- og prosesskvalitet
- Ytre og indre kvalitet.

Objektiv kvalitet kan f.eks være ulike entydige standarder for hvilke egenskaper en vare eller tjeneste skal ha. For en vare kan den objektive standarden gå på størrelse, utseende vekt osv. For barnehagetjenester kan objektiv kvalitet være knyttet til inne- og uteareal pr barn, åpningstid osv. Objektiv kvalitet er vanligvis lett å registrere. Kommunenes produkter er stort sett tjenesteyting, og i stor grad personlig tjenesteyting. Personlig tjenesteyting er karakterisert ved at produksjonen av tjenesten finner sted i møte mellom tjenesteyteren (den ansatte) og brukeren. Kvaliteten på tjenesten, slik den fortoner seg fra brukerens side, vil dels ha sammenheng med den objektive standarden på tjenesten, dels ha sammenheng med hvilke forventninger brukeren har til tjenesten og dels ha sammenheng med kommunikasjonen mellom bruker og tjenesteyter. Brukeren vil ha en subjektiv oppfatning av tjenestens kvalitet som er noe mer enn den objektive kvaliteten. Siden mange tjenester er sammensatte, vil også kvalitetsbegrepet være sammensatt. For foreldrene vil de fysiske forholdene i barnehagen være bare ett av mange forhold som er av betydning for hvordan kvaliteten vurderes.

Produktkvalitet går på egenskaper ved det ferdige produktet, mens prosesskvalitet går på egenskaper ved arbeidsprosessene og organisering av tjenesteytingen. Siden vi her snakker om tjenesteyting vil brukerne være involvert i selve produksjonsprosessen – prosesskvaliteten betyr derfor en del for hvordan brukerne oppfatter kvaliteten.

Indre kvalitet går på hvordan de som utfører tjenestene selv vurderer kvaliteten, mens ytre kvalitet går på hvordan kvaliteten vurderes utenfra, f.eks myndighetene. Kvalitetskrav i henhold til lovverk, avtaler osv vil være eksempel på ytre kvalitet.

6.2 Måling av kvalitet

Siden kvalitet er et så sammensatt begrep, særlig når det gjelder tjenesteproduksjon, er det ikke alltid så lett å måle eller bedømme kvalitet på en god måte.

Før en kan måle kvalitet må en bestemme seg for hvilke egenskaper som er viktige og dessuten hvordan en kan operasjonalisere disse egenskapene. Dersom en ønsker et mål for en tjenestes samlede kvalitet må en i tillegg vekte ulike egenskaper opp mot hverandre.

Det er lettest å måle objektiv kvalitet. Vanligvis vil objektiv kvalitet kunne uttrykkes i standarder og minstekrav, f.eks knyttet til areal, bemanning eller åpningstid i en barnehage. Subjektiv kvalitet er vanskelig å måle. Ved å benytte brukerundersøkelser, kan en f.eks bestemme seg for at god kvalitet tilsvarer at 90% sier at de er fornøyde med tjenesten.

Kvalitet i tilknytning til prosess kan måles f.eks i forhold til saksbehandlingstid, personalets kompetanse osv (objektiv kvalitet) eller i forhold til brukerens oppfatning av hvordan de er blitt behandlet (subjektiv kvalitet). Kvalitet i forbindelse med produktet kan f.eks måles i forhold til hvor stor andel av barna som oppnår gode karakterer (objektivt) eller i forhold til om foreldrene mener barna deres er trygge barn (subjektivt).

Måling av indre kvalitet vil bety en form for selvevaluering, der personalet vurderer egne prosesser og resultater, mens ytre kvalitet måles av f.eks myndighetene. Om ytre kvalitet kan måles vil være avhengig av at kvaliteten er operasjonaliserbar.

6.3 Metoder for kvalitetsvurdering og forbedringer i kommunene

Siden kvalitet både dreier seg om objektive egenskaper ved tjenestene, hvordan tjenestene utføres og brukernes forventninger til tjenestenes innhold, kan en tenke seg ulike måter å arbeide med kvalitet på.

For å skape riktige forventninger vil informasjon til brukerne om tjenestens innhold være viktig. Videre kan en tenke seg at selve tjenesteytingsprosessen kan forbedres ved at medarbeiderne får bedre kompetanse, ved at de lærer betydningen av god service, ved at arbeidsprosessene effektiviseres osv. Slike tiltak kan bety noe for brukernes opplevelse av tjenesten. Til slutt kan en tenke seg at de mer objektive egenskapene ved tjenesten endrer seg.

Det er mange ulike typer metoder som er utviklet for å utvikle kvaliteten for offentlige tjenester. Mange av metodene har opprinnelig vært tiltenkt private bedrifter, men er siden tilpasset offentlig sektor. Eksempler på metodiske innfallsvinkler kan være følgende:

- **Prosessforbedringsmetoder.** Her benytter en ulike metoder/teknikker for å få til en systematisk forbedring av arbeidsprosessene. Prosessforbedring kan bety at organisasjonen spør seg om hva som skal utføres som før, hva som bør forbedres og hva som bør kuttes ut. Metoden kan munne ut i et sett med kvalitetskriterier som går på selve arbeidsprosessen samt ett sett med handlinger som skal utføres for at kriteriene skal kunne oppfylles.
- **Balansert målstyring.** Denne metoden fokuserer på at en i virksomhetsstyringen må ta i betraktning ulike dimensjoner, f.eks både økonomi, brukertilfredshet, medarbeidertilfredshet og arbeidsprosesser. Balansert målstyring går ut på å konkretisere organisasjonens mål for de ulike områdene /dimensjonene og deretter måle om målene nås. I tillegg til å konkretisere/tallfeste målene, vurderes også hva

som er de kritiske suksessfaktorene for å nå målene. Tilslutt må en utvikle styringsparametre og evalueringskriterier.

- Etisk prosess tar utgangspunkt i en forpliktende dialog om verdier, mål og aktiviteter mellom ledelsen, medarbeiderne og brukerne
- Kvalitetsindikatorer kan være en del av de metodene som er nevnt ovenfor, men kan også gjennomføres som en selvstendig metode. Hensikten med kvalitetsindikatorer vil være å synliggjøre tjenestekvalitet for derved å kunne forbedre den.
- Serviceerklæringer går også først og fremst ut på å informere om hva brukerne kan forvente seg av tjenestens kvalitet og dermed skape riktigere forventninger.

6.4 Den gode barnehagen – kvalitetsforbedringsarbeid i kommunene

I Stortingsmelding 27(1999-2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre*, presenteres en samlet kvalitetssatsing for hele barnehagen. Kvalitetssatsingen skal pågå i perioden 2001-2003. I følge Barne- og familiedepartementets nettside skal ”satsingen sette barnehagens faglige arbeid i fokus. Arbeidet med kvalitetsutvikling skal skje lokalt i kommunene og barnehagene. Statlige myndigheter, sentralt og regionalt, skal legge til rette, koordinere og sørge for framdrift. Et hovedmål i satsingen er at alle barnehager skal ha etablert redskap og system for utvikling og sikring av kvaliteten i løpet av 2003. Kommuner og barnehager må stille spørsmål om hva som er en god barnehage for brukerne, for personalet og for lokalmiljøet. Satsingen skal bidra til at barnehagepersonalet videreutvikler og får tilført kompetanse for å sikre kvalitativt gode og tilgjengelige barnehager i tråd med barns og foreldres behov. Kvalitetssatsingen skal også bidra til at personalet, med førskolelærerne i spissen, ser barnehagen som en verdifull og stabil arbeidsplass med rom for utvikling og endring.”

I det følgende går vi gjennom de 5 kommunenes arbeid med kvalitetsutvikling. Vi definerer da kvalitet veldig bredt. Vi har forsøkt å få med oss både hva som initieres fra sentralt og overordnet nivå i kommunen og hva som initieres fra barnehageadministrasjonens side. Vi går imidlertid ikke detaljert gjennom de ulike tiltakene her.

Hamar

Hamar har iverksatt noe de kaller for ”Brukerprosjektet”. Hele budsjettet/økonomiplanen er bygget opp rundt ”nøkkeltjenestebegrepet”(kjernetjenester). Barnehagetjeneste er en av ca 60 nøkkeltjenester. I tilknytning til dette prosjektet defineres brukerne (barna, foreldrene), kvalitetskriterier, det utføres målinger og brukerundersøkelser blant annet i barnehagene.

I forbindelse med ”nøkkeltjenestene” arbeides det i grupper på tvers. Det skal utarbeides serviceerklæringer og brukerundersøkelser i forhold til foreldre og barn (barneintervjuer). I barneintervjuene ønsker en å få fram hva som betyr noe for barna.

Det foregår en debatt i forhold til evalueringskriterier. Er det viktig at hver enkelt har et eierforhold eller skal en standardisere på tvers? Verdigrunnet diskuteres. Det er samlinger for lederne i barnehagen og det foretas kulturalysen. Hva er godt og hva er dårlig. Viktig å framstå som en serviceenhet.

Andre kvalitetstiltak:

- ✓ Medarbeidertilfredshetsundersøkelser, for hele kommunen også for barnehagene
- ✓ Vedlikeholdsrapporter for alle kommunale barnehager når det gjelder det fysiske miljøet
- ✓ Kompetanseplan for hele kommunen. Mellomlederopplæring (høgskolen) som gjelder pedagogiske ledere i flere kommuner.
- ✓ Pedagogisk utviklingsarbeid – stimulere til kvalitetsforbedring. Ulike barnehager driver med ulike prosjekt. Tre barnehager holder på med ”barns sosiale kompetanse”. Det utformes mål og tiltak og foretas evaluering.

Ringsaker

Kommunen skal i gang med balansert målstyring. For øvrig er det ikke satt i gang spesielle tiltak fra overordnet nivå. I forbindelse med forberedelsene til balansert målstyring er det gjort noen brukerundersøkelser

På etatsnivå utarbeides det strategisk plan. All virksomhet i etaten skal innordnes i denne og implementeres i barnehagens årsplan. Årsplanen lages også på grunnlag av rammeplanen.

Innenfor barnehageadministrasjonen er mye utviklingsarbeid knyttet til kompetanseforbedring. Barnehagesjefen mener det er viktig med prosessarbeid framfor enkeltkurs. Av det en holder på med kan nevnes:

- ✓ ”Kvalitet i relasjonsarbeid” – med veiledning fra høgskolen
- ✓ Anerkjennende kommunikasjon – med bistand fra Høgskolen i Oslo. 4 barnehager er med pr år i 2 år hver. Deretter skal de fortsette i egen regi
- ✓ Prosjekt tilpasset opplæring (Alle skal ivaretas på sitt nivå) – Øverby kompetansesenter.
- ✓ Etterutdanning av pedagogiske ledere – avdelingslederrollen
- ✓ Kvalitetsdokumentasjon etter et opplegg fra KPMG. Kvalitetskriterier for utvalgte situasjoner, f.eks ”måltidet” eller ”frileiken”. Her er hele personalgruppa med på å finne kvalitetskriterier og vurdere ansvar. De ansatte tvinges til å diskutere det som virkelig skjer. Foreldre kan også være med.
- ✓ Minibrukerundersøkelser i noen barnehager
- ✓ Internkontroll, HMS.

Løten

På overordnet nivå arrangeres lederutviklingskurs der service er i fokus. Det er også utarbeidet en samlet opplæringsplan for kommunen. I følge årsmeldingen for 2001 har kommunen tatt mål av seg til å fremstå som en ”*lærende organisasjon*”, men hadde ved utgangen av 2001 ikke kommet så langt at de hadde angrepet dette på noen systematisk måte.

For øvrig er det ikke noe pålegg ovenfra når det gjelder kvalitetsutvikling. Styringen av dette er overlatt til virksomhetslederne ved oppvekstsenterne. Staben driver i liten grad med faglig veiledning. Vi har ikke snakket med representanter fra oppvekstsentrene.

Stange

Det er foreløpig tatt lite initiativ fra overordnet nivå når det gjelder kvalitetsutvikling i kommunen.

På etatsnivå er arbeidet konsentrert rundt årsplan/virksomhetsplanlegging. Det er laget en felles mal for virksomhetsplanlegging som inkluderer årsplanleggingen. I denne planen synliggjøres satsingsområdene.

Det har videre vært store brukerundersøkelser i de kommunale barnehagene i 1996 og 1997. Det er ellers opp til styrerne å foreta brukerundersøkelser.

Stange har utarbeidet en plan for kvalitets- og kompetanseutvikling i barnehagene. Planen omfatter både kommunale og private barnehager og er blant annet forankret i den statlige satsingen "*Den gode barnehagen*". I planen nevnes viktige områder som det arbeides med:

- ✓ Helse, miljø og sikkerhet (HMS) og miljørettet helsevern (MRH)
- ✓ Årsplaner/virksomhetsplaner
- ✓ Møtestruktur for planlegging/evaluering
- ✓ Foreldresamtaler
- ✓ Barn med spesielle behov

Det er videre utarbeidet en tiltaksplan for kvalitetsutviklingen. Noen av tiltakene som er listet opp er i stikkordsform følgende;

- ✓ Lage fellesforum for alle barnehagene i Stange som tar opp ulike sider ved barns oppvekstvilkår.
- ✓ Utarbeide et grunnlagsmaterieell for årlig vurdering av barnehagenes arbeid (barneintervju, observasjon, brukerundersøkelser og virksomhetssamtaler/tilsynsbesøk)
- ✓ Utarbeide informasjonsbrosjyre om barnehagetilbudet
- ✓ Gi sentrale midler til prosjektarbeid i barnehagene

Elverum

Av økonomiplanen for 2002-2005 går det fram at rådmannen mener Elverum bør bygge utviklingen på en filosofi basert på balansert målstyring med de fire hovedelementene økonomistyring, brukertilfredshet, medarbeidertilfredshet og bruk av nyutviklede metoder til å måle relative forskjeller og finne fram til tiltak. I tilknytning til dette er det satt i gang et prosjekt som kalles "*Prosjekt verdianalyse*".

Kommunen mener det er viktig å satse på utvikling av personalet. FOU-leder i utviklings- og personalavdelingen har et ansvar for systematisk oppfølging av personalet i skole og barnehage. Det eksisterer et nettverk for styrere og pedagogiske ledere og kurs for assistenter. Virksomhetsplaner blir evaluert hvert år ved hjelp av FOU-leder.

Barnehagelederen er ellers opptatt av forholdet mellom voksne og barn i barnehagen, hvordan de snakker sammen og er mot hverandre. Det er viktig å være oppmerksomme på å få personer som fungerer ved ansettelser og avvikle forhold som ikke fungerer. Ønsker

også en seniorpolitikk. Kommunen har et stabilt personale, men enkelte kan bli slitne når de blir eldre.

I følge årsmeldingen for 2001 er et av målene for kommunal barnehagedrift ”å oppfylle kvalitetskriteriene i plattform for barnehagene i Elverum”. Dette er et arbeid som i følge årsmeldingen består i å stille krav til de ansattes holdninger og verdier til barna og deres foresatte. Ved å opprettholde fokus på kriterier det skal jobbes etter blir bevisstheten på temaet skjerpet. Arbeidet med kvalitetskriterier har, ifølge årsmeldingen, gjort barnehagepersonalet mer profesjonelle i sin yrkesutøvelse.

Det var også målsettinger knyttet til forbedring av det fysiske miljøet i barnehagene i 2001, blant annet i forhold til å oppfylle krav i forskrifter om helse, miljø og sikkerhet. Her ble det imidlertid gjort lite på grunn av for lite ressurser.

6.5 Oppsummering

Fra sentralt hold er det særlig Hamar kommune som har satt i gang omfattende kvalitetsforbedringssystemer i forbindelse med et prosjekt som kalles for ”Brukerprosjektet”. Det er dessuten et par kommuner som skal i gang med balansert målstyring. For øvrig har de fleste kommunene sentrale opplæringstiltak for ledere. Konkrete kvalitetsutviklingstiltak skjer imidlertid i liten grad etter pålegg ovenfra, men initieres på barnehageområdet i stor grad fra barnehagesjefens side. I Løten kommune skjer kvalitetsforbedringen i liten grad i barnehageadministrasjonen, men ute i de enkelte oppvekstsentra.

Det er vanskelig å si noe generelt om alle de ulike kvalitetstiltakene som er initiert på barnehageområdet. Det ser ut til at det satses mye på kompetanseutvikling, holdninger og motivasjon hos personalet, gjerne i form av kurs/tiltak i samarbeid med høgskolene. Her kan ulike tema være i fokus, f.eks barns sosiale kompetanse. Videre er noen av kommunene opptatt av å utarbeide kriterier og metoder for vurdering. Siden barnehagetjenester er såpass sammensatte, er det ingen enkel oppgave å lage gode kvalitetskriterier. Det er også en del fokus på det fysiske miljøet, spesielt i forhold til HMS-krav.

7 Kommunenes utfordringer på barnehageområdet

Intervjupersonene i kommunene ble til slutt bedt om å fortelle om hva de så som de største utfordringene på barnehageområdet. Vi har her forsøkt å gjengi kommunenes kommentarer i tilknytning til barnehagedekning, organisering og tilsyn og kvalitet.

Barnehagedekning – priser – private barnehager

Det er stort sett enighet i de fleste kommunene om at den største utfordringen er knyttet til *full barnehagedekning*. Et hjertesukk fra Hamar går imidlertid ut på det er for mye oppmerksomhet og fokusering på pris og kvantitet og for lite på kvalitet og på hva barnehagen betyr for barna.

Kommunene er også opptatt av at barnehagepolitikken må være helhetlig, at en må ha en fornuftig *arbeidsdeling mellom private og kommunale barnehager* og at statlige signaler må være greie å forholde seg til.

Lokalisering av barnehager er et tema som noen er opptatt av. Her kommer også ønske om mer helhetlig kommuneplanlegging inn i bildet, ved at tomter til barnehager må avsettes i arealplanene og at en må se sammenheng mellom skoleutbygging, boligutbygging, barnehageutbygging og oppvekstmiljø.

Barnehageplasser for *flyktningebarn og barn på asylmottak* er også en utfordring for kommunene i samarbeid med staten. En må ha ledige plasser – beredskapsplasser.

Det er også en økende utfordring knyttet til å utforme barnehage tilbudet for *sterkt funksjonshemmede eller pleietrengende barn*. Dagens barnehager er verken bygd eller bemannet med tanke på slike barn.

For øvrig mener de fleste barnehagesjefene at det er blitt *mer oppmerksomhet* rundt barnehager de siste årene både fra politisk hold og fra administrasjonen i egen kommune. Dette er positivt. Tradisjonelt har ikke barnehagene hevdet seg i media på samme måte som skolene, og ikke med samme foreldrestyrke. Det har kanskje sammenheng med at barnehagene ikke er knyttet til grendene på samme måte som skolene.

Organisering - drift

Det er ikke så mange som nevner utfordringer i forhold til organisering eller drift av barnehagesektoren. Det er organiseringsendringer på gang i flere av kommunene. Det ser imidlertid ikke ut som om dette oppleves som noe stort problem. I en kommune som skal over til flat struktur, er det litt spenning knyttet til ivaretagelse av de overordnede oppgavene som ikke delegeres til styrene (virksomhetslederne).

For noen barnehagesjefer kan det være en utfordring å få avsatt god nok tid til virksomhetssamtaler og tilsynsvirksomhet. Det virker imidlertid ikke som dette er noe stort problem for de fleste.

Kvalitet

Det *fysiske innemiljøet* er en utfordring for en del kommuner. Flere kommuner har barnehager som ikke er godkjent i henhold til HMS-kravene. For noen kommuner kan det bety relativt store investeringsbehov, samtidig som det selvfølgelig er til ulempe for barn og ansatte før det blir utbedret.

For øvrig er barnehagesjefene først og fremst opptatt av utfordringer knyttet til *kompetanse og kompetanseutvikling*. Hvordan motivere og inspirere til pedagogisk utviklingsarbeid f.eks.

Kommunene er opptatt av *barnehagene som servicefunksjon*. De ser utfordringer knyttet til mer brukertilpasning, fleksible åpningstider osv. Dette er også utfordringer for personalet i forhold til å tilegne seg alt det nye ved omorganisering, pålegg om fleksibilitet osv.

Ingen av kommunene sier at de har problemer med å *rekruttere* fagfolk for tiden. En barnehagesjef ser likevel på rekruttering som en utfordring fremover, og nevner f.eks rengjøringspersonale som en viktig gruppe. En annen kommune er opptatt av at høy stabilitet kan føre til at gjennomsnittsalderen blir høy, og at eldre arbeidstakere kan bli slitne og lite motiverte.

I en kommune er det utfordringer knyttet til opprettholdelse av kvaliteten på grunn av *kravet om innsparinger*.

I en kommune sies det at barnehagene gis gode tilbakemeldinger fra foreldrene, men i den grad en får negative tilbakemeldinger så gjelder dette *sykefraværet*, som er for høyt.

Referanser

Dragesæt, Jørgen 2000. *Kvalitetsforbedringsarbeid i norske kommuner og fylkeskommuner*. Rapport 71/2000 Rogalandsforskning.

Kommunenes Sentralforbund 2001. *Kvalitet og service med brukeren i sentrum*. Kommuneforlaget AS.

Furst, Roland og Lilian Høverstad 2000. *Styringsystemer og styringsforståelse. En drøfting med eksempler fra kommuneforvaltningen*. Kommuneforlaget.

Nesheim, Torstein og Jarleiv Hauge 1997. *Kvalitetsledelse i norske kommuner: Begreper, Erfaringer, Verktøy*. Kommunenes Sentralforbund/Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

St.melding 27(1999-2000). *Barnehage til beste for barn og foreldre*.

St.prp. nr. 64 (2001-2002). *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003. (kommuneproposisjonen)*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Lov 1995-05-05 nr 19: *Lov om barnehager*.

Vedlegg

Temaer for intervju med 5 kommuner vedr. barnehager

Intervju med 3-4 personer i hver kommune:

- ✓ Barnehagekonsulent og/eller
- ✓ Barnehageleder evt. sektorleder, driftsenhetsleder
- ✓ Rådmann
- ✓ Ordfører

Temaene avpasses noe i forhold til organisering/fordeling av arbeidsoppgaver.

A. Intervju med barnehagekonsulent og/eller barnehageleder /driftsleder/sektorleder:

Oppgaver og ressursbruk og i tilknytning til barnehageadministrasjonen.

- ✓ Årsverk/stillingsprosenter i barnehageadministrasjonen
- ✓ Arbeidsoppgaver
- ✓ Eierrollen (opptak, drift, budsjett/økonomi, personale mm)
- ✓ Tilsynsrollen (godkjenning/tilsyn, veiledning)
- ✓ Plass i organisasjonen – arbeidsdeling i administrasjonen
- ✓ Fordeling av arbeidsoppgaver, beslutningsmyndighet med mer i forhold til de kommunale barnehagene

Kvalitetsforbedringssystemer

- ✓ Oversikt over tiltak, systemer, teknikker, planer for kvalitetsforbedring i barnehagesektoren i kommunen
- ✓ Administrasjonens rolle (veiledning, initiering, oppfølging).
- ✓ Forholdet til de private barnehagene.
- ✓ Forholdet til resten av kommunen (f. eks om tiltak er en del av overordnede kvalitetsforbedringssystemer)

Med kvalitet tenker vi her på måling, synliggjøring, formidling og forbedring av kvalitet i bred forstand når det gjelder;

- ✓ Internt (prosesser, arbeidsmåter, kompetanse)
- ✓ Innholdet (f.eks det pedagogiske, rammeplanen) i barnehagene
- ✓ "Objektiv" tjenestekvalitet (standarder, indikatorer, fysiske forhold, serviceerklæringer)
- ✓ Brukertilfredshet (brukermedvirkning, brukerundersøkelser)

Dekningsgrader og utbyggingsplaner – økonomi

- ✓ Hva er utbygd de siste 3-4 årene ?
- ✓ Vedtatte planer for utbygging
- ✓ Behov som ikke er prioritert i budsjettene
- ✓ Barn på venteliste
- ✓ Satser for foreldrebetaling
- ✓ Tilskudd til private barnehager (og annen form for støtte; f.eks garantistillelser, gratis tomt osv)

Synspunkter på utfordringer

- ✓ For barnehagedekningen
- ✓ For kvalitetsutviklingen på barnehagesektoren
- ✓ For egne oppgaver i barnehageadministrasjonen

Hvilke faktorer kan bidra til positiv utvikling ?

Hvilke faktorer kan representere barrierer eller hindringer ?

B Intervju med rådmann og ordfører

Barnehagedekning, økonomi og prioriteringer

- ✓ Kort karakteristikk av kommunens totale økonomi i dag og forventningene framover.
- ✓ På hvilke tjenesteområder har kommunen de største utfordringene framover?
- ✓ Synspunkter på dagens barnehagedekning – Er det vedtak/planer eller ønske om å prioritere barnehagesektoren høyere ?
- ✓ Synspunkter på utbygging i privat eller kommunal regi
- ✓ Synspunkter på foreldrebetaling – utgiftsfordeling.
- ✓ Hva er de kritiske faktorer i forhold til utbygging og drift av barnehager?

Systemer for måling og forbedring av kvalitet.

- ✓ Hvilke systemer/teknikker/tiltak for kvalitetsforbedring/kundetilfredshet har kommunen tatt i bruk eller planlegger å ta i bruk ?

Vi tenker her på ”kvalitet” i bred forstand.

Organisering

- ✓ Kort om kommunens organisering generelt
- ✓ Barnehagesektorens plass i denne organisasjonen.
- ✓ Synspunkter på ivaretagelse av eierrollen og tilsynsrollen.

Utfordringer

Eventuelle andre synspunkter vedr. barnehagesektoren som bør komme fram.