



Konsekvenser av overgangen til rammefinansiering av barnehage- sektoren

KJETIL LIE/AUDUN THORSTENSEN (TELEMARKSFORSKING), ØYVIND LEXAU/ÅSE
STREITLIEN/ANETTE HAGEN (TELEMARKSFORSKING-NOTODDEN) OG TOR ERIK BAKSÅS (ERNST
& YOUNG)

TF-notat nr. 5

2013

Tittel: Konsekvenser av overgangen til rammefinansiering av barnehagesektoren
Undertittel:
TF-notat nr: 5/2013
Forfatter(e): Kjetil Lie/Audun Thorstensen (Telemarksforsking) Øyvind Lexau/Åse Streitlien/Anette Hagen (Telemarksforsking-Notodden) Tor Erik Baksås (Ernst & Young)
Dato: 28.2.2013
ISBN: 978-82-7401-603-3
ISSN: 1891-053X
Pris: 230,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforsking.no)
Framsidedfoto: TF
Prosjekt: Konsekvenser av overgangen til rammefinansiering av barnehagesektoren
Prosjektnr.: 20120980
Prosjektleder: Audun Thorstensen
Oppdragsgiver(e): Utdanningsforbundet

Spørsmål om dette notatet kan rettes til:

Telemarksforsking
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
Epost: post@tmforsk.no
www.telemarksforsking.no

Resymé:

På oppdrag fra Utdanningsforbundet har Telemarksforsking sett på mulige konsekvenser av overgangen fra øremerkede midler til rammefinansiering av barnehagesektoren.

Forord

Telemarksforskning har på oppdrag fra Utdanningsforbundet gjennomført en kartlegging av mulige konsekvenser av overgangen fra øremerkede midler til rammefinansiering av barnehagesektoren.

Oppdragsgiver ønsket særskilt å få belyst hvilke kvalitetsmessige konsekvenser som en kan ha fått av økt lokal handlefrihet i lys av endringene i finansieringssystemet.

Kjetil Lie fra Telemarksforskning har vært prosjektansvarlig, mens Audun Thorstensen fra Telemarksforskning har vært prosjektleder.

Andre sentrale prosjektmedarbeidere og bidragsytere har vært Øyvind Lexau, Åse Streitlien og Anette Hagen (Telemarksforskning-Notodden) og Tor Erik Baksås (Ernst & Young).

Vår kontaktperson hos oppdragsgiver har i første rekke vært Hege Hagevik Bogen, som vi vil takke for godt samarbeid i prosjektperioden. Vi vil takke for god kommunikasjon og oppfølging underveis i prosjektet.

Utredningsarbeidet er gjennomført i perioden oktober 2012 til ultimo februar 2013.

Bø, 28.2.2013

Kjetil Lie

Prosjektansvarlig

Audun Thorstensen

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	6
1. Om oppdraget.....	9
1.1 Oppdragsbeskrivelse.....	9
1.1.1 Prosjektets bakgrunn og formål.....	9
1.1.2 Tolking av prosjektets problemstillinger	10
1.1.3 Kvalitet.....	12
Nærmere om definisjonene	13
2. Metode	15
2.1 Metode	15
2.2 Utvalg og generalisering.....	15
3. Analyse	18
3.1 Statistikk.....	18
3.2 Survey.....	20
3.3 Intervjuer.....	44
3.3.1 Intervju av barnehageansvarlige	44
3.3.2 Intervju av tillitsvalgte	55
3.3.3 Intervju av pedagogiske ledere.....	59
3.3.4 Fokusgruppeintervjuer av styrere	66
4. Oppsummering	77
4.1.1 Hvordan har fokuset på kvantitet og overgangen til rammefinansiering påvirket kvaliteten i barnehagesektoren?	77
4.1.2 Hvilke konsekvenser har finansieringssystemet og det faktum at om lag halvparten av sektoren er private barnehager hatt å si for kvaliteten?	81
4.1.3 Er det sammenheng mellom andelen private barnehager i kommunen og insentivet til kutt i barnehagebudsjettene?	83
4.1.4 Hvordan legitimeres bruken av offentlige midler til private barnehager?	84
4.1.5 I hvilken grad har organisering av barnehagedriften som egne kommunale foretak hatt noe å si for kvaliteten?	84

5. Litteraturliste	86
Vedlegg	88
<i>Resultater fra spørreundersøkelsen</i>	88

Sammendrag

På oppdrag fra Utdanningsforbundet har Telemarksforskning sett på mulige konsekvenser av overgangen fra øremerkede midler til rammefinansiering av barnehagesektoren. For kommunesektoren er rammefinansiering et hovedtrekk, og kommunene overtok det formelle økonomiske ansvaret for barnehagesektoren fra 1.1.2011.

Prosjektet har hatt som mål å vurdere kvalitetsmessige effekter som kan ha kommet i kjølvannet av overgangen til ny finansieringsordning. Fra Utdanningsforbundets side har ett utgangspunkt vært at barnehagesektoren fortsatt har opplevd sterk vekst og fortsatt ikke er «stabil» samt at sektoren er underlagt relativt svake kvalitetskrav i regelverket. Et annet utgangspunkt har vært at den store satsingen på barnehageutbygging i de senere årene har tatt bort et viktig fokus fra kvalitetsarbeidet i barnehagene.

Vi har lagt opp undersøkelsen med et bredt perspektiv. Våre informanter og respondenter for undersøkelsen omfatter yrkesgrupper i barnehagesektoren som har det overordnede økonomiske ansvaret, lederansvaret i barnehagen, det operative pedagogiske ansvaret i barnehagen, samt til-litsvalgte på kommunenivå.

I prosjektets innledende fase erfarte vi at endringer som har inntruffet de senere årene både består av ny finansieringsordning og omfattende vekst i utbygging av barnehageplasser, men også at de består av endringer på lokalt plan; som politiske sceneskifter, overgang til parlamentarisme og nye personer i nøkkelposisjoner i enkelte kommuneadministrasjoner. Samlet gir dette et fragmentert bilde, og det er tidvis utfordrende for informanter å beskrive hvilken eller hvilke hendelser som er mest avgjørende for den situasjon som i dag foreligger.

Sentralt i prosjektet er vurderinger av finansieringsreformens virkninger på begrepene struktur- og prosesskvalitet. Strukturkvalitet defineres gjerne som kvalitet knyttet til rammebetingelser, mens prosesskvalitet assosieres med forhold som barns medvirkning og trivsel, samarbeid med foreldre, arbeid med årsplan osv. Et viktig funn i vår studie er at det går et klart skille mellom endringer i strukturkvaliteten og endringer i prosesskvaliteten. For strukturkvaliteten viser studien en generell nedgang i ressursbruken etter innføring av rammefinansiering. Områder som peker seg ut, er lave voksenteitet og økte barnegruppestørrelser (jf. tabell 4 s. 21), fysiske forhold som investeringer til og vedlikehold av bygg og lokaler, samt innkjøp og vedlikehold av lekeutstyr og leker. Bildet nyanseres også ved at ikke-kommunale barnehager melder om en svak, men positiv utvikling når alle strukturkvalitetsområdene er regnet med (jf. tabell 6 s. 42 som viser gjennomsnittstall). Det er særlig de fysiske rammebetingelsene som trekker opp resultatet for de ikke-kommunale barnehagene. I spørreundersøkelsens oppsummering peker vi også på at den samlede virkningen av en

nedgang i sentrale strukturkvalitetsindikatorer i kommunale barnehager, slik undersøkelsen tyder på, kan føre til ekstra belastning og slitasje på personalet i en del kommuner.

For prosesskvaliteten virker utviklingstendensen å være motsatt. Her er det samlede inntrykk at utviklingen har vært positiv. Imidlertid nyanseres også bildet her når vi kategoriserer på eierform, ved at ikke-kommunale barnehager melder om en mer positiv utvikling enn kommunale barnehager. Det er også et trekk ved undersøkelsen at mindre kommuner overveiende skårer bedre på begge kvalitetsindikatorene enn de større kommunene. Kategorisering mellom avdelingsinndelte og avdelingsfrie barnehager viser at avdelingsinndelte barnehager har en bedre utvikling totalt sett, men at dette hovedsakelig skjer på prosesskvalitetsområdet.

Undersøkelsen peker også i retning av at det er en tilbakegang i ressursbruken til barn med spesielle behov. Dette kan være barn som det er knyttet vedtak til etter opplæringsloven, eller som av andre årsaker har behov for ekstra oppfølging. På dette området virker tilbakegangen å være størst i kommunal sektor. I følge undersøkelsen er det også relativt flere barn med denne type behov i de kommunale barnehagene.

Som en del av den nye finansieringsreformen skal økonomiske midler fordeles mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. I grove trekk danner kommunale barnehagers ressursbruk basis for den tildeling som skjer til ikke-kommunale barnehager. Tildelingen til ikke-kommunale barnehager skjer i form av en årlig opptrappingsplan, og i enkelte kommuner er opptrappingen til 100 prosent realisert. Fra undersøkelsen erfarer vi uheldige virkninger ved måten denne utjevningsmekanismen fungerer på i praksis. Personalet i kommunale barnehager gjengir til oss at en tenker seg om både en og to ganger før en ber om penger f.eks. til utskifting av utslitt lekeutstyr, fordi dette i praksis blir dobbelt så dyrt for kommunen. Ordningen skaper en uoversiktlig budsjettssituasjon og har tendenser i seg til å skape unødvendige fronter mellom personalgrupper og aktører i barnehagesektoren.

Fra oppdragsgiver er det i tilknytning til prosjektet framsatt en hypotese om at et likeverdig og inkluderende utdanningstilbud med høy kvalitet krever statlig styring, nasjonale standarder og god tilgang på ressurser. Med utgangspunkt i undersøkelsen som også omfatter statistikk og dokumentstudier, gjør vi oss følgende refleksjoner om hypotesens relevans:

Sentrale myndigheter har de senere årene innlemmet barnehagene som en del av en samlet utdanningsskjede, og ofte brukes begrepet ”tidlig innsats” som en form for konkretisering av myndighetenes plassering av barnehagene i utdanningsskjeden. At barnehagesektoren i 2005 ble overført til Kunnskapsdepartementet er en synliggjøring av sentrale myndigheters behov for statlig styring over en samfunnsmessig viktig sektor. Når myndighetene innlemmer barnehagene i det sentrale styringssystemet i utdanningssektoren, gir dette forestillinger om at nasjonale standarder som lover og forskrifter vil bli tilpasset den virkeligheten som gjelder. NOU-rapporten ”Til barnas beste”

fra 2012 foreslår bl.a. et lovfestet krav til grunnbemanning og fra 2020 et lovfestet krav til pedagogisk bemanning. Stortingsmelding som inneholder disse tema er ventet i løpet av 2013. Det er lov å ha forhåpninger til at myndighetene her viser nødvendig styringsvilje. For å kunne avgjøre om ressurstilgangen til barnehagesektoren er tilstrekkelig sikret gjennom kommunenes egne prioriteringssystemer er trolig for tidlig å si, til det har reformen hatt for liten virketid. Som vi viser til foran, er bildet fragmentert, men mye tyder på at ressurstilgangen til kommunale barnehager særlig i større kommuner er i tilbakegang, og at barn med spesielle behov ser ut til å være i en utsatt posisjon. Også fysiske rammebetingelser som ressurser til lekeutstyr og bygg og lokaler er pressede budsjettposter i kommunale barnehager.

1. Om oppdraget

1.1 Oppdragsbeskrivelse

1.1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

Utdanningsforbundet har tildelt Telemarksforskning oppdraget med å utrede konsekvenser av overgangen til rammefinansiering av barnehagesektoren.

Rammefinansiering er hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Fram til og med 2010 har barnehagesektoren vært unntatt fra denne modellen, siden den da i sin helhet var finansiert av øremerkede tilskudd (NOU, 2012:1a). Rammefinansiering av barnehagesektoren har videre vært et politisk mål lenge, jf. St.meld. nr. 24, 2002-2003 (Regjeringen, 2003). Fra 1.1.2011 finansieres således barnehagesektoren av rammetilskudd fra staten. Dog gis noen tilskudd fortsatt i form av øremerkede midler (NOU, 2012:1a), men disse utgjør nå beløpsmessig en svært beskjeden andel av samlede bevilgninger til barnehageformål over statsbudsjettet. For de private barnehagene var ordningen før 2011 at de mottok øremerkede midler direkte fra staten, mens de i dag (med effekt fra 1.8 i år) mottar minst 92 prosent av gjennomsnittlige driftskostnader i tilsvarende kommunale barnehager som i den kommunen den private barnehagen er lokalisert.

Hypotesen som Utdanningsforbundet ønsker testet, er følgende:

”Et likeverdig og inkluderende utdanningstilbud med høy kvalitet krever statlig styring, nasjonale standarder og god tilgang på ressurser.”

Oppdragsgiver ønsker da særskilt å få belyst hvilke kvalitetsmessige konsekvenser som en kan ha fått av økt lokal handlefrihet i lys av endringene i finansieringssystemet.

1.1.2 Tolking av prosjektets problemstillinger

Oppdragsgiver har formulert fire hovedproblemstillinger som prosjektet skal søke å besvare:

1. *Hvordan har fokuset på kvantitet og overgangen til rammefinansiering påvirket kvaliteten i barnehagesektoren?*

Regjeringens budsjettforslag for 2008, der siktemålet var full barnehagedekning, førte til en intensivering av barnehageutbyggingen i Norge. Med bakgrunn i dette kan det antas at bevilgende myndigheter har hatt det kvantitative elementet som et hovedfokus innenfor barnehagesektoren de senere årene. Når det gjelder rammefinansiering, er dette hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Fram til og med 2010 har barnehagesektoren vært unntatt fra denne modellen, etter som den fram til da har vært finansiert av øremerkede tilskudd (NOU, 2012:1a). Rammefinansiering av barnehagesektoren har vært et politisk mål lenge, jf. St.meld. nr. 24, 2002-2003 (Regjeringen, 2003). Den nye finansieringsordningen innebærer at den enkelte kommune selv prioriterer ressursbruken til egen barnehagesektor.

Et sentralt spørsmål blir da hvilke virkninger den kvantitative satsningen og overgang til ny finansieringsordning kan ha fått for kvaliteten i barnehagesektoren. Med utgangspunkt i dette kan det antas at sektoren selv har forventninger om at kvaliteten i barnehagene bør stå i fokus, etter at målsetningen om full barnehagedekning i stor grad er realisert. I dette perspektivet vil begrepene struktur-, prosess- og resultat kvalitet stå sentralt, og kvantitative og kvalitative metoder vil bli brukt for å belyse problemstillingen.

2. *Hvilke konsekvenser har finansieringssystemet og det faktum at om lag halvparten av sektoren er private barnehager for kvaliteten?*

Det er assosiert med oversikt, ansvar og kontroll når en virksomhet er offentlig drevet. Det er videre et faktum at i flere kommuner er andelen private barnehager større enn andelen kommunale barnehager. På fylkesbasis ser vi også at flere fylker i Sør-Norge har flere barn i ikke-kommunale barnehager enn i kommunale barnehager (SSB, 2011). Utviklingen kan tyde på at denne prosessen fortsetter, selv om også enkelte kommuner har gått tilbake til ordinær kommunal barnehagedrift etter å ha prøvd andre organiseringsformer. Rammefinansieringssystemet som ble innført 1.1.2011 innebærer også at økte bevilgninger til kommunale barnehager automatisk fører til økte overføringer til private barnehager. I undersøkelsen belyser vi hvordan kvalitetsutviklingen har vært i kommunale og ikke-kommunale barnehager etter at finansieringssystemet ble endret. Også her har vi benyttet flere metoder for å få kunnskaper og innsikt i de temaene som problemstillingen etterspør. Særlig vil surveyen kunne si noe om det eventuelt foreligger kvalitetsforskjeller mel-

lom kommunale og ikke-kommunale barnehager. I surveyen er det lagt inn spørsmål som særlig vinkles mot de sentrale sidene av struktur- og prosesskvalitetsbegrepet.

3. *Er det sammenheng mellom andelen private barnehager i kommunen og incentivet til kutt i barnehagebudsjettene?*

Denne problemstillingen tolker vi slik, at det er ønskelig å få belyst om det er noen sammenheng mellom å øke antallet ikke-kommunale barnehager; som motivasjon for å redusere kommunens totale barnehagekostnader. Kostnader som er iøynefallende i forhold til eventuell innsparing er personalkostnader, her under også pensjonskostnader. Også finansielle kostnader og kostnader til drift og vedlikehold av bygg er relevante i så måte. PWCs utredning på oppdrag fra Oslo kommune om et eventuelt salg av barnehager i Oslo, er et eksempel på vurderinger basert på innsparte finans- og driftskostnader (PWC, 2012). Problemstillingen vil vi prøve å belyse bl.a. ved bruk av dokumentstudier, tilgjengelig statistikk og enkeltintervjuer.

4. *Hvordan legitimeres bruken av offentlige midler til private barnehager?*

Vår tolkning av denne problemstillingen er en sektor som har beveget seg i retning av å bli mer og mer privatisert, og at dette har skjedd uten den motbøren som en kanskje kunne forvente fra ulike deler av samfunnet. Hva er hovedmotivene for at denne utviklingen finner sted? Hvilke årsaker framstår som mest forklarende for denne utviklingen?

Barnehagesektoren er likevel ikke alene om å bli privatisert. Helse- og omsorgssektoren er et eksempel på en annen sektor hvor vi ser at privatisering pågår, om enn ikke i samme omfang som i barnehagesektoren.

På landsbasis er barnehagesektoren i dag nærmest likt delt mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. I kommune-Norge finner vi således flere kombinasjoner av barnehagedrift. En grovinndeling vil vise at der finnes kommuner med størst andel kommunale barnehager; kommuner med stort sett lik fordeling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager, samt også eksempler på kommuner med flest ikke-kommunale barnehager. Utviklingstrekket de senere årene er likevel at andelen ikke-kommunale barnehager øker i omfang. Nærliggende forklaringsårsaker kan også her være sparte personal-, finans- og driftskostnader, for å balansere allerede stramme kommunebudsjetter. For best mulig å kunne besvare denne problemstillingen, vil vi ta utgangspunkt i dokumentstudier, tilgjengelig statistikk og enkeltintervjuer i utvalgte casekommuner.

1.1.3 Kvalitet

St.meld. nr. 41 Kvalitet i barnehagen (Regjeringen, 2009) angir tre mål for kvalitet i barnehage-sektoren. Disse målene er:

1. Sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager:
Noe av bakgrunnen her er at myndighetene ønsker å få til en tilnærmet lik kvalitet innenfor sektoren, uavhengig av barnehagens størrelse, om barnehagen er ny eller gammel, stor eller liten eller er eid av det offentlige eller er privat.
2. Styrke barnehagen som læringsarena. Her framgår det som sentralt at alle barn skal få utfolde seg, lære og være godt forberedt når de begynner på skolen (jf. utdanningskjeden).
3. Alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap. Det understrekes at det skal gis god og tidlig støtte til barn som trenger ekstra omsorg og tilrettelagte tilbud.

Strukturkvalitet

Strukturkvaliteten er hovedtema for prosjektet, og det er en rekke av indikatorer i følge St.meld. nr. 41 som i dag skal indikere måloppnåelse. De antatt viktigste indikatorene for strukturkvalitet er (nevnes først i meldingen):

- a. Andel ansatte med førskolelærerutdanning/pedagogisk utdanning
- b. Andel styrere med godkjent utdanning
- c. Andel pedagogiske ledere med godkjent utdanning

Videre nevnes bl.a. andel menn i barnehagen, antall barn pr. årsverk, andel barnehager som det er ført tilsyn med (offentlige og private), foreldres tilfredshet med barnehagetilbudet m.m.

NOU-rapporten ”Til barnas beste” (NOU, 2012:1a) viser til internasjonal forskning på området, og peker på at voksentetthet har stor betydning for kvalitet i barnehagen. Sentrale forskere bak disse funnene er bl.a. Burchinal m.fl. (2000) og Huntsman (2008). Med bakgrunn i dette bør det vurderes om voksentetthet bør inngå som en fjerde indikator dersom dette framgår av statistisk materiale:

- d. Voksentetthet i barnehagen

I undersøkelsen vil vi behandle strukturkvaliteten fra flere innfallsvinkler; statistisk, gjennom intervjuer, ved spørreundersøkelse og dokumentstudier.

Prosess- og resultatkvalitet

I Utdanningsforbundets temanotat ”Kvalitetsbegrepet i norsk utdanning. Hva dreier det seg egentlig om?” (Harsvik & Skulberg, 2012), utdypes begrepene prosesskvalitet og resultatkvalitet. I følge forfatterne er følgende indikatorer relevante:

Prosesskvalitet:

- Fagpersonalets arbeidsmetoder og holdninger
- Samspillet mellom de voksne og barna
- Samspillet mellom barna

Resultatkvalitet:

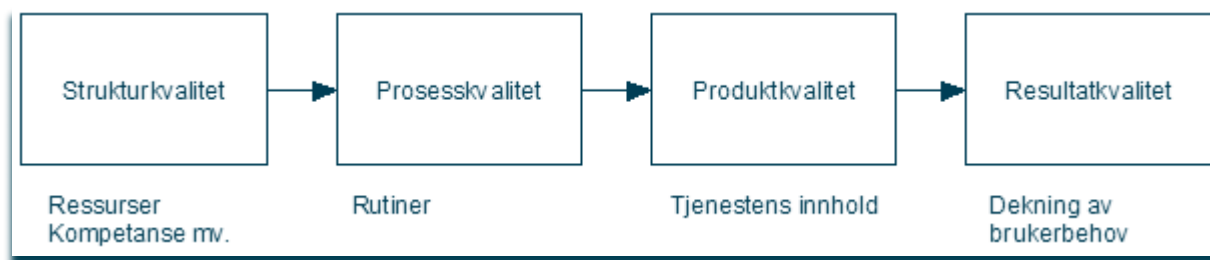
- Hva har barnehagen å si for barnas utvikling?
- Hva har barna lært i barnehagen?

KOSTRA som er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet, legger til grunn følgende definisjoner for struktur-, prosess- og resultatkvalitet (KOSTRA, 2012):

- Kvalitet er helheten av egenskaper og kjennetegn et produkt eller tjeneste har, som vedrører dens evne til å tilfredsstille krav eller behov
- En kvalitetsindikator viser status eller utvikling i disse egenskapene.

Nærmere om definisjonene

- Kvalitet tar utgangspunkt i brukerbehovet for de aktuelle produktene eller tjenestene
- Kvalitet og dermed kvalitetsindikatorer kan grupperes fra produksjon av tjenester til den nytten brukerne har av disse, som i figuren nedenfor.



Figur 1 Kvalitetsindikatorer

- Strukturkvalitet omfatter forhold som kan knyttes til institusjonen (strukturen) som produserer varer og tjenester, og defineres ved den standard som finnes på innsatsfaktorene.

Dette er for eksempel økonomiske rammebetingelser, personalets kompetanse og utdanning.

- Prosesskvalitet er knyttet til produksjonsprosessene, og defineres ved den smidighet og effektivitet som ligger til grunn for tjenesteproduksjonen. Dette kan dreie seg om organiseringen av arbeidet, oversiktlige rutiner, metodebruk og klare ansvarsforhold.
- Produktkvalitet er egenskaper ved produktet og/eller tjenesten som er viktige for brukeren, og defineres ved tjenestens innhold og service
- Resultatkvalitet er den vinning eller det resultat leveransen av produktet og/eller tjenesten har for brukeren. Resultatkvalitet defineres gjerne ved den behovsdekningen som er oppnådd ved hjelp av tjenesten/produktet.

St. melding 16 vektlegger tidlig innsats for livslang læring (Kunnskapsdepartementet, 2006-2007) og legger med dette føring for utvikling av samarbeidet mellom barnehage og skole. Utdanningsdirektoratet har i ettertid sendt ut veiledningshefte om temaet til alle landets kommuner. Fra heftet framgår det at tidlig innsats handler om at utdanningssystemet skal legge til rette for at alle inkluderes i gode læringsprosesser tidlig. I Oslo har man innarbeidet det som kalles "Oslostandarden" (Oslo kommune, 2011), som er en plan for forpliktende samarbeid mellom barnehager og skoler og der også private barnehager oppfordres til å følge planen.

I hovedsak vil struktur- og prosesskvaliteten bli behandlet i spørreundersøkelsen.

Når det gjelder vikarbruk så eksisterer det ikke noe formell statistikk på dette området. Imidlertid berøres temaet i intervjudelen.

2. Metode

2.1 Metode

For å kunne besvare oppdragets problemstillinger på en formålstjenlig måte, har vi lagt til grunn en metodebruk (triangulering), som inkluderer en landsomfattende nettbasert spørreundersøkelse til pedagogiske ledere (kapittel 3.2) statistisk analyse (kapittel 3.1), enkeltintervjuer og fokusgruppeintervjuer (kapittel 3.3) i et utvalg casekommuner, samt dokumentstudier som det vil bli vist til i flere av kapitlene.

Den statistiske analysen tar utgangspunkt i nasjonalt nivå. Enkeltintervjuer og fokusgruppeintervjuer tar utgangspunkt i casekommuner som er lokalisert både i sentrale strøk av landet og i distriktkommuner. Casekommunene som er representert, dekker Nord-Norge, Østlandet og Vestlandet.

2.2 Utvalg og generalisering

Spørreundersøkelsen (survey)

Når det gjelder utvalg til den e-post utsendte spørreundersøkelsen, har vi benyttet Utdanningsforbundets medlemsliste over pedagogiske ledere, og hvor det er hentet ut et skjønnsmessig utvalg på ca. 700 personer fra hele landet. Det er altså ikke gjort et tilfeldig utvalg blant landets pedagogiske ledere (sannsynlighetsutvalg). I denne type prosjekter og gjerne i pedagogiske undersøkelser er en ofte bundet opp av forenklete utvalgsmetoder av rasjonelle årsaker som økonomiske hensyn og tidsfaktorer (Lund & Christophersen, 1999). Fordi det i denne studien er benyttet et hensiktsmessig utvalg (ikke-sannsynlighetsutvalg), så følger det av dette at mulighetene for generalisering svekkes, i forhold til om vi ellers skulle benytte et tilfeldig utvalg fra populasjonen pedagogiske ledere i norske barnehager. Som det framgår, har vi benyttet Utdanningsforbundets medlemslister som utgangspunkt for spørreundersøkelsen. Det er en viss fare for at lojalitetsbindinger kan påvirke svarene som avgis, og av den grunn er undersøkelsen gjennomført som en anonym undersøkelse. Vi antar at dette langt på vei gir grunnlag for at respondentenes integritet er ivaretatt, og at svarene som er avgitt er ærlige svar. Lojalitetsbinding som handler om medlemmers generelle sympatisering med det arbeidet en fagorganisasjon står for, er derimot vanskeligere å gardere seg mot. Vi antar likevel at det er en høy andel pedagogiske ledere som er fagorganisert, og at svarene som avgis uansett avspeiler viktige forhold i barnehagene, uavhengig av hvem som er oppdragsgiver for prosjektet. Som nevnt foran, er det i mange sammenhenger for krevende å benytte mer kompliserte utvalgsmetoder, og dette vil i så fall påvirke og begrense omfanget av forskning / oppdragsforskning innenfor det pedagogiske området (Lund & Christophersen, 1999).

Undersøkelsen ble sendt ut til ca. 700 respondenter, og vi endte til slutt opp med en svarprosent på ca. 30 prosent (186 respondenter). 26 prosent (49 respondenter) kommer fra ikke-kommunale barnehager. Øvrige er fra kommunale barnehager. Fra faglitteraturen (bl.a. Jacobsen, 2005) fremgår det at en kan forvente lavere deltakelse på e-post utsendte undersøkelser enn vanlig post-utsendte (papirbaserte) undersøkelser. I følge forfatteren er det ikke uvanlig med en svarprosent på ca. 10 til 20 prosent på e-post utsendte undersøkelser. Med bakgrunn i de forhold vi her trekker fram, vurderer vi på generelt grunnlag svarprosenten på 30 i spørreundersøkelsen som et utgangspunkt for å trekke konklusjoner. Andelen respondenter fra ikke-kommunale barnehager skulle imidlertid kunne forventes å være tilnærmet lik med andelen i kommunale barnehager. Når andelen er såpass lav som den er, vil dette nødvendigvis svekke noe av utsagnene fra denne gruppen der spørsmålene er splittet på eierform. Generalisering fra spørreundersøkelsen må derfor skje med varsomhet og med de begrensninger som følger av utvalgsmetoden, samt med henblikk på den noe lave representasjonen fra pedagogiske ledere i ikke-kommunale barnehager. Det er nærliggende å sitere forfatterne Lund og Christophersen (1999): «Også usikker kunnskap kan danne grunnlag for fornuftige konklusjoner. Det viktige er imidlertid at tolkningene skjer med varsomhet».

Intervjuer

Både enkeltintervjuer og fokusgruppeintervjuer er foretatt i til sammen seks casekommuner. Utvalget er videre fordelt blant store og mindre kommuner og den geografiske spredningen bør kunne sies å være god, jf. foran. Ulike yrkesgrupper innenfor barnehagesektoren er intervjuet, og spørsmålene som er stilt er avpasset til den rolle informantene har. Følgende yrkesgrupper inngår i intervjuene: styrere, pedagogiske ledere, tillitsvalgte på kommunenivå og rådmenn / budsjettansvarlige. For enkeltintervjuer inngår både kommunale og ikke-kommunale barnehager i datagrunnlaget. Intervjuene foregikk over telefon eller ved personlig oppmøte. Fokusgruppene er sammensatt av styrere i kommunale barnehager for å ivareta hensynet til homogenitet (nærmere om dette nedenfor). Antallet intervjuer som er gjennomført er imidlertid ikke så omfattende at resultatene uten videre kan generaliseres til landet som helhet.

For å sikre en best mulig validitet i undersøkelsen har vi valgt å anonymisere både informanter og casekommuner. Begrunnelsen er at vi antar at informanter som er anonyme i større grad vil avgi ærlige svar. Ettersom noen av intervjuene er foretatt i mindre kommuner har vi også valgt å anonymisere casekommunene, for å være sikre på at uttalelsene ikke kan spores tilbake til noen av informantene.

Oppsummering

Hver for seg har spørreundersøkelse og intervjuer visse begrensninger med hensyn til generaliseringsstyrke. Ettersom studien består av et bredt utvalg av metoder (triangulering), vil dette likevel et stykke på vei kunne veie opp for disse svakhetene. Eksempelvis vil eventuelle sammenfallende funn som gjøres i analysene av spørreundersøkelse, intervjuer, statistisk analyse og dokumentstudier ha større konkluderende kraft enn funn som gjøres i deler av eller enkeltdeler av undersøkelsen.

3. Analyse

3.1 Statistikk

I dette kapitlet vil kartlegge om barnehagene generelt har hatt en endring i kvalitet etter innføring av rammefinansieringssystemet, og dette gjøres med utgangspunkt i de viktigste indikatorene som framgår under avsnittet strukturkvalitet (a, b, c og d).

- a) Andel ansatte med førskolelærerutdanning/pedagogisk utdanning
- b) Andel styrere med godkjent utdanning
- c) Andel pedagogiske ledere med godkjent utdanning
- d) Voksentesetthet

Barnehageansatte er en mangfoldig gruppe. Personalet består av førskolelærere, personale med annen pedagogisk utdanning, personer med barne- og ungdomsarbeiderfag fra videregående skole, assistenter og annet personale. Statistikken under viser at andelen personale med førskolelærerutdanning og annen pedagogisk utdanning er over tid har vært rimelig stabil.

Barnehageloven (2005-2006) med forskrifter setter krav til pedagogisk bemanning og utdanningskrav for styrere og pedagogiske ledere.

Tabell 1 Personale barnehage. Hele landet. 2007-11 Kilde: KOSTRA

	2007	2008	2009	2010	2011
Andel ansatte med førskolelærerutdanning	31,7	32,3	32,0	32,0	32,4
Andel ansatte med annen pedagogisk utdanning	3,5	3,8	3,4	3,9	3,9
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning	83,1	83,7	83,4	84,6	85,0
Andel styrere med annen pedagogisk utdanning	8,7	6,7	6,3	6,1	6,1
Andel pedagogiske ledere med annen pedagogisk utdanning	5,9	4,1	4,3	6,2	5,8
Andel assistenter med førskolelærerutd, fagutd, eller annen pedagogisk utdanning	20,2	24,8	23,6	24,2	25,1
Andel ansatte menn til basisvirksomhet i barnehagene	7,5	7,3	7,9	8,3	8,3

I beregningen av pedagogtetthet under er det tatt hensyn til barns oppholdstid i barnehagen, jf. bl.a. virkningene av utvidet åpningstid i barnehagene.

Tabell 2 Pedagogtetthet 2008-2011. Kilde: Utdanningsforbundet

	2008	2009	2010	2011
Pedagogtetthet	13,2	13,8	13,9	14,1

Tabellen nedenfor viser utvikling i voksentetthet fra 2008 til 2011. Det er en stabil utvikling i voksentetthet i denne perioden. Antall barn pr ansatt øker med 0,1 prosentpoeng fra 2010 til 2011. Statistikk for 2012 foreligger først i juni 2013.

Tabell 3 Antall barn pr ansatt, 2008-2011. Kilde: SSB (Konsern) ¹

	2008	2009	2010	2011
Antall barn pr ansatt	6,2	6,2	6,2	6,3

¹ Antall årsverk til basisvirksomhet. Inkluderer styrere, styrerassistenter, pedagogiske ledere og assistenter.

3.2 Survey

Spørreundersøkelse rettet mot pedagogiske ledere om kvalitetsendringer etter at ordningen med rammefinansiering ble innført. Undersøkelsen er nettbasert og dekker landet som helhet.

Spørreundersøkelsen består av totalt 11 spørsmål som skal si noe om eventuelle endringer i strukturkvaliteten og prosesskvaliteten (se definisjoner i kapittel 1.1.3 foran). I oppsummeringen av kapittelet kommenterer vi hovedtrekk i spørreundersøkelsen, samt viktige nyanser som framkommer ved kategorisering av variablene. I behandlingen av en del av variablene nedenfor, foretar vi sammenlikninger med funn som vi gjør i den kvalitative del av undersøkelsen samt en sammenlikning med statistiske data. For øvrig viser vi til kommentarer i kapittelets oppsummeringsdel.

Strukturkvalitet

Når det gjelder strukturkvalitetsbegrepet, vil vi særlig ta for oss spørsmål knyttet til pedagogtethet, voksentetthet og barnegruppestørrelser, fordi disse områdene er sentrale innenfor dette kvalitetsbegrepet, jf. St.meld. nr 41 "Kvalitet i barnehagen". Vi vil også ta for oss spørsmål som uthever seg fordi de skårer enten høyere eller lavere enn hva flertallet av spørsmål (variabler) i denne gruppen gjør. På samme måte ser vi nærmere på variabler som skiller seg ut ved kategorisering. Tabell 4 viser oversikt over alle spørsmål knyttet til strukturkvaliteten (variabler) og hvordan svarene fordeler seg når vi splitter tallene på kommunestørrelse, geografi, eierform osv. For lesere som vil studere resultatene for hver enkelt variabel, så viser vi til den fulle oversikten som tabellen gir.

For strukturkvaliteten er det et gjennomgående trekk, at pedagogiske ledere opplever en redusert ressursituasjon etter at ordningen med rammefinansiering ble innført. Ved kategorisering av spørsmålene framkommer det en del viktige funn som vi vil kommentere etter hvert.

Resultattallene som vi viser til forholder seg til følgende verdiskala som respondentene ble informert om:

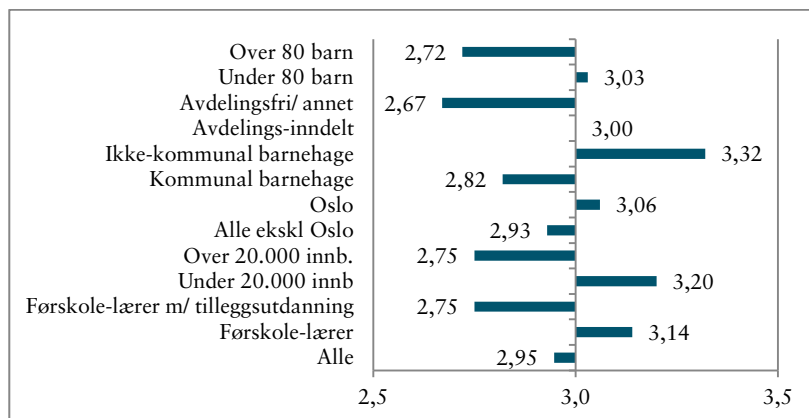
Middeltall 3 = Ingen endring. < 3 Negativ endring. > 3 Positiv endring.

Tabell 4 Endringer etter 1.1.2011. Strukturindikatorer. Gjennomsnitt

Endringer etter 1.1.2011 (1=meget negativ, 5=meget positiv og 3=ingen endring)	Alle	Utdanning		Kommune- størrelse		Geografi		Barnehagens eierform		Organisa- sjonsform		Barnehage- størrelse		
		Førskole-lærer	Førskole-lærer m/ tillegg	Under 20.000 innb	Over 20.000 innb.	Alle ekskl Oslo	Oslo	Kommunal barnehage	Ikke- kommunal barnehage	Avdelings- inndelt	Avdelingsfri/ annet	Under 80 barn	Over 80 barn	
Respondenter	186	109	69	75	105	148	25	132	49	154	28	127	52	
Strukturindikatorer	1. Pedagogtetthet	2,95	3,14	2,75	3,20	2,75	2,93	3,06	2,82	3,32	3,00	2,67	3,03	2,72
	2. Voksentetthet	2,66	2,78	2,56	2,79	2,58	2,65	2,89	2,56	2,97	2,69	2,54	2,73	2,52
	3. Barnegruppetørrelse	2,66	2,76	2,49	2,59	2,72	2,62	3,11	2,59	2,87	2,69	2,50	2,66	2,65
	4. Andel ansatte med barne- og ungdomsarbeiderutdanning	2,99	3,00	3,00	2,98	2,99	3,00	3,00	3,01	2,95	2,98	3,08	2,95	3,11
	5. Stabilitet og kontinuitet i personalgruppen	2,86	2,90	2,79	2,98	2,76	2,97	2,17	2,80	3,06	2,88	2,78	2,82	3,00
	6. Bruk av dispensasjon fra pedagognormen	2,91	2,85	3,02	2,96	2,89	2,96	2,67	2,85	3,08	2,94	2,77	2,89	2,95
	7. Bruk av dispensasjon fra krav til styrers utdanning	3,07	2,96	3,31	3,08	3,05	3,05	3,12	3,05	3,11	3,01	3,44	3,06	3,10
	8. Spesialpedagogisk kompetanse	2,92	2,79	3,09	2,81	3,00	2,95	2,71	2,94	2,87	2,88	3,14	2,91	2,91
	9. Bruk av ekstra ressurser til barn med nedsatt funksjonsevne	2,87	2,82	2,93	2,93	2,83	2,92	2,68	2,83	2,97	2,86	2,92	2,91	2,78
	10. Ressurser til leker, lekeutstyr og annet materiell, inne og ute	2,61	2,65	2,53	2,58	2,64	2,62	2,50	2,41	3,18	2,59	2,70	2,56	2,70
	11. Leke- og oppholdsareal	2,80	2,88	2,66	2,86	2,75	2,81	2,79	2,70	3,11	2,77	2,96	2,72	3,00
	12. Ressurser til barnehagens bygg, lokaler og uteområde	2,68	2,78	2,50	2,64	2,72	2,68	2,56	2,48	3,30	2,69	2,65	2,66	2,78

Variabel 1. Endring i pedagogtetthet

Respondentene som sådan gir uttrykk for en svak nedgang i pedagogtetthet (2,95) siden rammefinansieringen ble innført.



Figur 2 Endringer etter 1.1.2011. Pedagogtetthet. Gjennomsnitt

Fordelt på kommunistørrelse, antydes det imidlertid en gunstig utvikling (3,20) blant pedagogiske ledere i mindre kommuner (5 000 – 20 000 innbyggere). I større kommuner (over 20 000 innbyggere) registreres det derimot en nedgang i pedagogtettheten (2,75).

En geografisk inndeling viser en mindre nedgang i pedagogtettheten for landet som sådan på 2,93 (utenom Oslo ²). Mer positiv vurdering gjøres blant pedagogiske ledere i Oslo (3,06). Disse utgjør vel 14 prosent av totaltallet (25 stk). I Oslo registreres det m.a.o. en nærmest uendret situasjon når det gjelder pedagogtetthet etter innføring av ny finansieringsordning.

Fordelt på kommunale og ikke-kommunale barnehager tyder det på en oppfatning av nedgang i pedagogtettheten i kommunale barnehager (2,82) og en bedring i pedagogtettheten i ikke-kommunale barnehager (3,32).

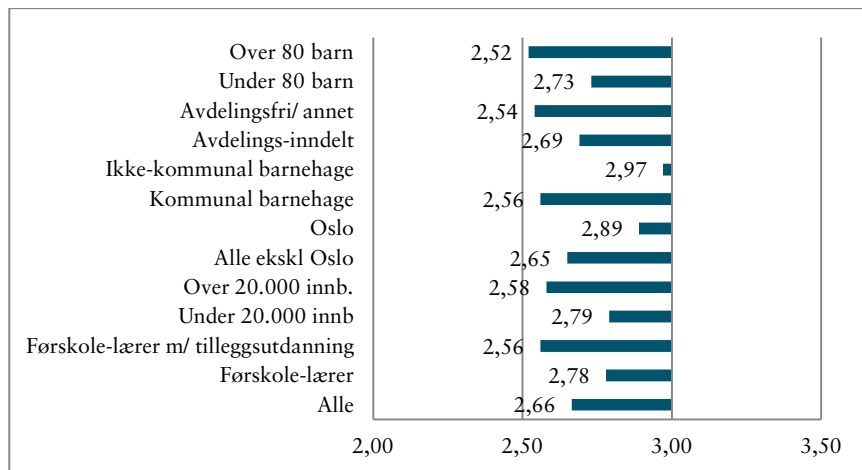
Pedagogiske ledere i avdelingsinndelte barnehager vurderer utviklingen med pedagogtetthet som uforandret (3,0) de siste to årene. I avdelingsfrie barnehager vurderes utviklingen som negativ (2,67).

Nedgangen i pedagogtetthet har støtte i beregninger gjort av Utdanningsforbundet på bakgrunn av offisiell statistikk (tabell 2 s.19). Denne viser en samlet tilbakegang i pedagogtettheten på 0,4 i perioden fra 2007 til 2011. Også under åpent svaralternativ i spørreundersøkelsen er nedgang i pedagogtettheten kommentert. I fokusgruppeintervju med styrere i kommunale barnehager nevnes det mer generelt at det flyttes personale fra de store barna til de små barna, fordi ”det er her behovet er størst”. Slike forhold vil også kunne influere på pedagogtettheten. Med bakgrunn i våre data og statistiske data, kan det tyde på at det er en viss tilbakegang i pedagogtettheten i kommunale barnehager.

² Slik undersøkelsen er lagt opp er det kun mulig ved en geografisk inndeling å kategorisere etter fylke. Dette har sammenheng med omfanget av undersøkelsen. Oslo som både er fylke og kommune sammenlignes i flere tilfeller med landet for øvrig. I de tilfeller dette skjer, gjøres dette mellom Oslo og øvrige fylker i landet.

Variabel 2. Endring i voksentetthet

Totalt opplever respondentene en merkbar nedgang (2,66) i voksentetthet siden innføring av rammefinansieringen. Dette er nest laveste verdi som registreres for gruppen av pedagogiske ledere når alle variabler regnes med.



Figur 3 Endringer etter 1.1.2011. Voksentetthet. Gjennomsnitt

En kategorisering av variabelen viser at respondenter fra større kommuner opplever denne utviklingen som mer følbart (2,58) enn respondenter fra mindre kommuner (2,79).

En sammenligning mellom Oslo og landet som sådan (øvrige fylker), viser at utviklingen i voksentettheten vurderes som mindre negativ her enn for resten av landet (2,89 vs. 2,65).

Sammenligner vi voksentettheten etter eierform viser studien at det er i de kommunale barnehagene nedgangen i første rekke registreres (2,56). I ikke-kommunale barnehager registreres det knapt noen endring (2,97).

Kategoriserer vi på avdelingsinndelte og avdelingsfrie barnehager ser vi at nedgangen i voksentetthet oppleves som størst i avdelingsfrie (hhv. 2,69 og 2,54).

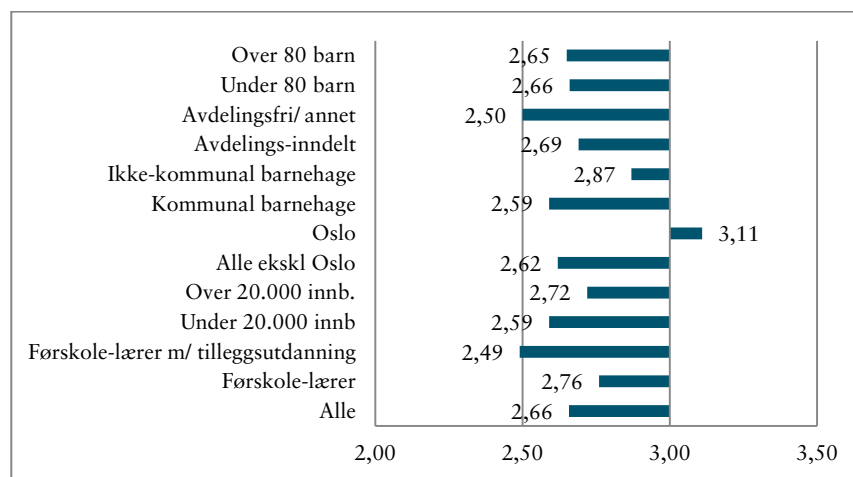
Til slutt viser en sammenligning mellom store og små barnehager at nedgangen i voksentettheten oppleves som mest merkbar i barnehager med 80 eller flere barn (2,52) enn i barnehager med færre enn 80 barn (2,73).

Voksentettheten er et av de kvalitetsområdene som i følge undersøkelsen ser ut til å være i størst tilbakegang, og dette gjelder særlig i kommunale barnehager. I åpent svaralternativ utdypes dette av enkelte informanter. Spørreundersøkelsen styrkes også av funn vi gjør i fokusgruppeintervju med styrere i kommunale barnehager. Utvidet åpningstid kan også få følger for voksentettheten, her viser spørreundersøkelsen (figur 18 s. 40) at utvidet åpningstid kun kompenseres med økt bemanning i 13 prosent av tilfellene. I følge tabell 3 s. 19 (tall fra SSB) registreres det en mindre til-

bakegang på 0,1 i voksentettheten fra 2010 til 2011. Her vil tall fra SSB som kommer i juni 2013 kunne gi mer utfyllende informasjon.

Variabel 3. Endring i barnegruppetørrelse

Samlet viser studien at det har skjedd en negativ utvikling mht. barnegruppetørrelse (2,66). I følge studien tyder det på at utviklingen siden innføringen av rammefinansiering generelt går i retning av større barnegrupper. Sammen med voksentetthet er dette den variabelen som har nest lavest verdi i den generelle delen spørreundersøkelsen (uten kategorisering).



Figur 4 Endringer etter 1.1.2011. Barnegruppetørrelse. Gjennomsnitt

Når tallene splittes på kommunistørrelse oppfattes utviklingen som mer negativ i mindre kommuner (2,59) enn i større kommuner (2,72).

Hele landet utenom Oslo viser i følge undersøkelsen en negativ utvikling (2,62). I Oslo tyder det derimot på at utviklingen har gått i positiv retning (3,11).

I både kommunale og ikke-kommunale barnehager tyder studien på at en økning i gruppestørrelser er et gjeldende utviklingstrekk (hhv. 2,59 og 2,87).

For avdelingsinndelte og avdelingsfrie barnehager registreres det en negativ utvikling i barnegruppetørrelser, og mest negativ i avdelingsfrie (hhv. 2,69 og 2,50).

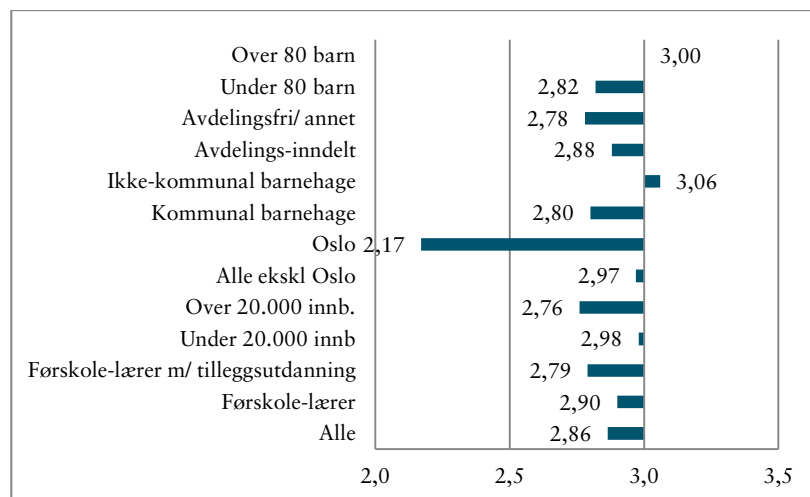
Målt etter barnehagestørrelse er utviklingstrekket stort sett sammenfallende med det generelle bildet (2,66), og det er ingen nevneverdig forskjell mellom mindre og store barnehager.

Barnegruppetørrelser kan assosieres med voksentetthet, og når undersøkelsen tyder på en nedgang i voksentetthet, kan dette også ha sammenheng med en økning i gruppestørrelser. Under åpent svaralternativ nedenfor, kommenteres det også at rammefinansiering og satsingen på full

barnehagedekning sammen kan drive opp barnegruppestørrelsene. Særlig den kvantitative satsingen (full barnehagedekning) kan, bevisst eller ubevisst være en pådrivningsfaktor for å øke barnegruppestørrelsene.

Variabel 5. Endring i stabilitet og kontinuitet i personalgruppen

Samlet for alle respondenter viser undersøkelsen en negativ utvikling (2,86) mht. stabilitet og kontinuitet i personalgruppen.



Figur 5 Endringer etter 1.1.2011. Endring og stabilitet og kontinuitet i personalgruppen. Gjennomsnitt

Fordeles tallene på kommunistørrelse ser vi at større kommuner har hatt en mer uheldig utvikling enn mindre kommuner når det gjelder stabilitet og kontinuitet blant personalet (2,76 vs. 2,98).

Fordelt mellom Oslo og landet for øvrig tyder utviklingen på at det har skjedd en markert negativ endring i Oslo mht. stabilitet i personalgruppen (2,17). Dette er det laveste tallet som framkommer uansett kategorisering i undersøkelsen. For landet for øvrig tyder det på liten eller ingen endring (2,97) på dette området. Det er altså respondentene i større kommuner (bl.a. Oslo) som i størst grad bidrar til det utviklingsstrekket som studien viser.

Inndelt etter eierform viser studien også en negativ utvikling for kommunale barnehager (2,80), mens ikke-kommunale har en mindre/ubetydelig framgang (3,06).

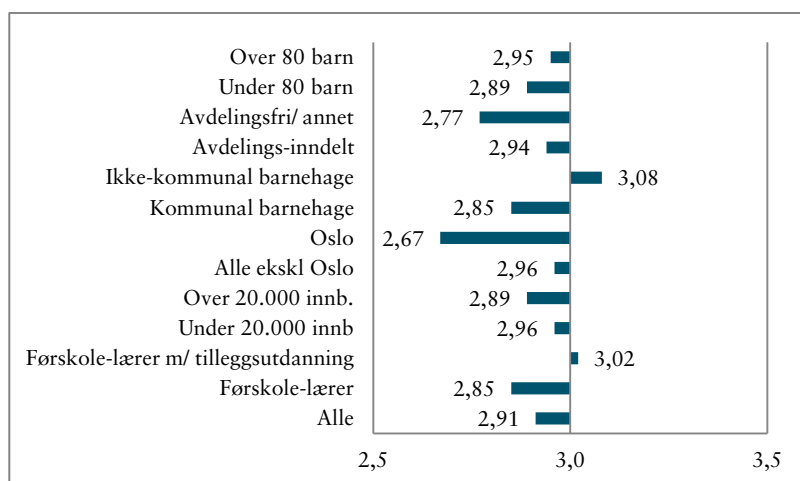
For kategoriene avdelingsinndelte og avdelingsfrie barnehager, samt mindre og større barnehager er det kun mindre forskjeller.

Vi antar at stabilitet og kontinuitet i personalgruppen er en av katalysatorene for hvordan de generelle arbeidsmiljømessige forholdene er på en arbeidsplass. Høyt sykefravær og høy turn-over betyr nok i mange tilfeller at det er noe som ikke fungerer optimalt – enten dette er en forbigående

tilstand eller at den er av mer permanent karakter. Under åpent svaralternativ kommenteres dette spesielt, og flere av informantene uttrykker frustrasjon over en ressursituasjon som fører til sykefravær blant personalet. Også i intervju med tillitsvalgte framkommer det at saker om arbeidstid og personalsaker fortiden er framtrepende saksområder. Også manglende vikarbruk virker inn på arbeidsmiljøet på en arbeidsplass. I intervjuer med barnehageansvarlige vises det til trange vikarbudsjetter over tid, og dette bekreftes i enkeltintervjuer med pedagogiske ledere. Som spørreundersøkelsen viser virker utfordringene å være størst i kommunale barnehager i større kommuner, og situasjonen i Oslo ser ut for å være mer negativ enn i øvrige deler av landet.

Variabel 6. Endring i bruk av dispensasjon fra pedagognormen

Samlet mener pedagogiske ledere at det har vært en økning i bruk av dispensasjon fra pedagognormen (2,91).



Figur 6 Endringer etter 1.1.2011. Endring i bruk av dispensasjon fra pedagognormen. Gjennomsnitt

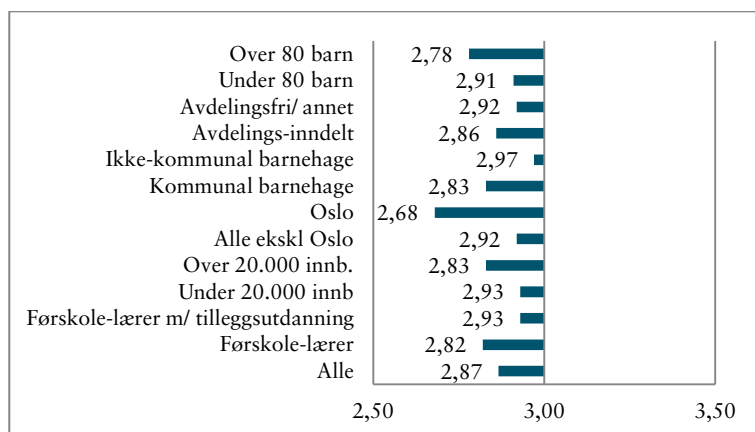
Splittes tallene på kategorier viser undersøkelsen at pedagogiske ledere i Oslo vurderer dispensasjonsbruken som mer utbredt nå enn før finansieringsordningen ble endret (2,67). I landet ellers tyder det på liten endring (2,96). Kommunale barnehager melder også om mer bruk av dispensasjon enn gjennomsnittet (2,85). I ikke-kommunale barnehager ser det imidlertid ut for at bruk av dispensasjon har hatt en nedgang (3,08). Øvrige kategorier avviker i mindre grad fra gjennomsnittet på 2,91.

Resultatene fra spørreundersøkelsen samsvarer med uttalelser i intervjuer med tillitsvalgte og styreere, der det påpekes en økt bruk av dispensasjon fra pedagognormen etter innføring av rammefinansieringen. Fra tillitsvalgte vises det til at enkelte / en del kommuner har utfordringer med rekruttering av pedagoger, og at dette trolig forklarer noe av økningen i dispensasjonsbruken. Et uheldig utviklingstrekk som denne og på andre strukturkvalitetsindikatorer; er den samlede virkningen dette kan føre til for både barn og personale i barnehagene. Vi kan forestille oss at når fle-

re områder er under press, så kan dette skape en uheldig hverdagssituasjon i barnehagen.

Variabel 9. Endring i bruk av ekstra ressurser til barn med nedsatt funksjonsevne

Studien viser at respondentene samlet sett oppfatter en viss nedgang i ressursbruken til barn med nedsatt funksjonsevne (2,87).



Figur 7 Endringer etter 1.1.2011. Bruk av ekstra ressurser til barn med nedsatt funksjonsevne. Gjennomsnitt

Inndelt etter kommunestørrelse viser studien en utvikling som er noe mer negativ blant større kommuner (2,83) enn i mindre kommuner (2,93).

En geografisk inndeling viser at pedagogiske ledere i Oslo vurderer dette utviklingstrekket som mer merkbart enn landet for øvrig (hhv. 2,68 og 2,92).

Pedagogiske ledere i kommunale barnehager vurderer utviklingen også noe mer ugunstig enn kollegane i ikke-kommunale barnehager (2,83 mot 2,97).

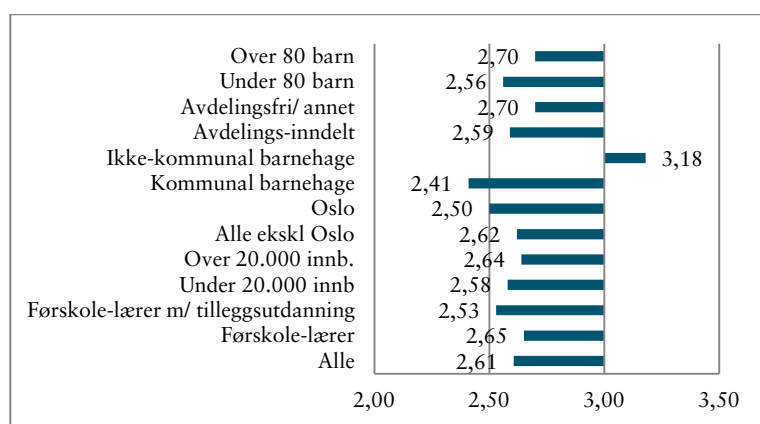
Forskjellen mellom avdelingsinndelte og avdelingsfrie barnehager virker å være ubetydelig, men vi registrerer en større forskjell når vi kategoriserer på barnehagestørrelse. Her viser undersøkelsen en utvikling der større barnehager skårer svakere enn mindre barnehager (2,78 vs. 2,91).

I tillegg til tallene foran, viser spørreundersøkelsens åpent svaralternativ at barn med spesielle behov er en utsatt gruppe. Også i intervjuer med barnehageansvarlige og i fokusgruppeintervjuene ble det uttrykt bekymring for nedgang i ressurser til denne gruppen. Som figuren over viser, er dette mest merkbart i kommunale barnehager i større kommuner. Det er vårt inntrykk at både barn som har vedtak om særlig oppfølging etter opplæringsloven, samt de barna som lett faller i en gråsoner er i fokus når dette spørsmålet besvares. Både svar i åpent svaralternativ og uttalelser i intervjuer styrker vår oppfatning av dette.

Det er tre spørsmål som knytter seg til barnehagens fysiske miljø. For og lette oversikten har vi valgt ut to av spørsmålene, fordi det er her vi registrerer størst endringer. Det ene handler om leker og lekeutstyr og det andre handler om barnehagens lokaliteter.

Variabel 10. Endring i ressurser til barnehagens leker og lekeutstyr

For leker og lekeutstyr oppfatter pedagogiske ledere generelt at det har skjedd en utvikling med mindre ressurser til dette området etter at rammefinansiering ble innført (2,61). Dette er den laveste verdien som registreres for gruppen pedagogiske ledere hele spørreundersøkelsen sett under ett. Som vi skal se nedenfor inneholder svarene nyanser.



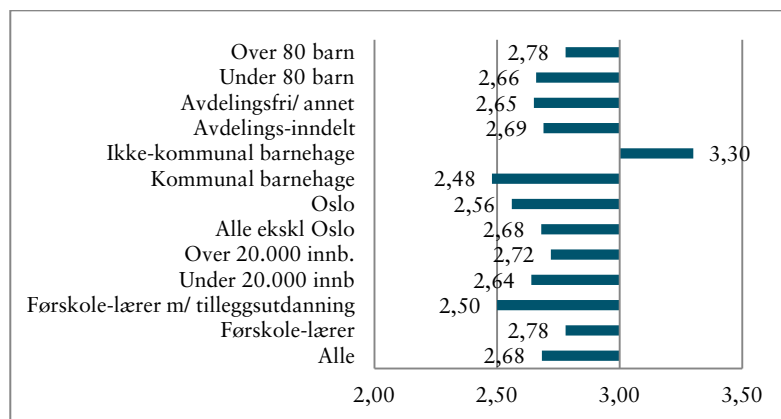
Figur 8 Endringer etter 1.1.2011. Ressurser til barnehagens leker og lekeutstyr. Gjennomsnitt

Ved geografisk kategorisering ser vi i at Oslo skårer lavt (2,50) og at landet for øvrig også skårer lavt (2,62), om enn noe bedre enn Oslo. Kommunale barnehager skårer relativt sett svært dårlig (2,41). I ikke-kommunale barnehager tyder utviklingen derimot på å gå i positiv retning (3,18). Det er altså oppfatningen blant pedagogiske ledere i kommunale barnehager som bidrar til at variabelen får den lave rangeringen som den gjør.

Figuren ovenfor utfylles av svar i åpent svaralternativ, enkeltintervjuer med pedagogiske ledere og fokusgruppeintervju, som samlet viser en utvikling med mindre ressurser til innkjøp og vedlikehold av lekeutstyr og leker. Det er grunn til å anta at oppdaterte leker og lekeutstyr har en viktig betydning for utvikling av barns motoriske evner, og at mangler eller fravær av denne type utstyr også vil påvirke barns trivsel i barnehagen.

Variabel 12. Endring i ressurser til barnehagens bygg og lokaler

Blant pedagogiske ledere er det en oppfatning av at det brukes mindre ressurser til vedlikehold av bygg og lokaler etter innføring av ny finansieringsordning (2,68). Også her åpner det seg nyanser når svarene fra respondentene kategoriseres.



Figur 9 Endringer etter 1.1.2011. Ressurser til barnehagens bygg og lokaler. Gjennomsnitt

En sammenligning mellom mindre og større kommuner viser at det er kommuner med under 20 000 innbyggere som skårer svakest (2,64). I større kommuner registreres det også mindre ressurser til investeringer til og vedlikehold av bygg og lokaler (2,72). Ved geografisk inndeling kommer Oslo svakere ut enn landet for øvrig (2,56 vs. 2,68).

Når vi sammenligner mht. eierform ser vi at kommunalt eide barnehager bidrar til den svake skåren for denne variabelen (2,48) mot ikke-kommunale (3,30).

Undersøkelsen peker altså i retning av en utvikling med større ressurser til anskaffelse og vedlikehold av leker og lekeutstyr i ikke-kommunale barnehager, og at dette utviklings-trekket også gjelder for investeringer til og vedlikehold av bygninger, lokaler og uteområder. For kommunale barnehager er utviklingstrekket motsatt på begge områder.

Nedgang i ressursbruken til barnehagens bygg og lokaler støttes av de funn vi gjør i fokusgruppe-intervju med styrere i kommunale barnehager. I enkeltintervju med pedagogiske ledere registrerer vi at vedlikeholdet har vært bra, men at forholdene ser ut for å være i endring. Noe av forklaringen til nedgangen, tror vi kan være det store fokuset på prioritering av nye barnehageplasser de siste årene som følge av målsetningen om full barnehagedekning, og som kan ha medført en nedprioritering av vedlikehold og nyinvesteringer i eksisterende barnehagebygninger. I fokusgruppeintervjuene ble det tematisert at fraværet av vedlikehold førte til en følelse av ikke å nå fram eller å bli tatt på alvor i kommunens budsjettplanlegging.

Prosesskvalitet

Det er en overveiende trend i spørreundersøkelsen at det går et skille mellom skår på variabler for strukturkvalitet på den ene siden, og skår på variabler for prosesskvalitet på den andre siden. I det store og det hele er pedagogiske ledere mer fornøyd med prosesskvaliteten enn de er med strukturkvaliteten etter innføringen av rammefinansiering. Tabell 5 viser oversikt over alle spørsmål knyttet til prosesskvaliteten (variabler) og hvordan svarene fordeler seg når vi splitter tallene på kommunistørrelse, geografi, eierform osv. For lesere som vil studere resultatene for hver enkelt variabel, så viser vi til den oversikten som tabellen gir.

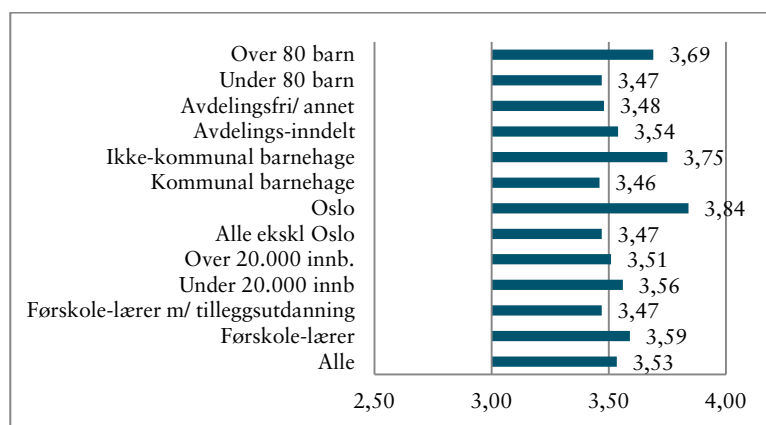
Tabell 5 Endringer etter 1.1.2011. Prosessindikatorer. Gjennomsnitt

Endringer etter 1.1.2011 (1=meget negativ, 5=meget positiv og 3=ingen endring)	Alle	Utdanning		Kommune- størrelse		Geografi		Barnehagens eierform		Organisa- sjonsform		Barnehage- størrelse	
		Førskole- lærer	Førskole- lærer m/ tillegg	Under 20.000 innb.	Over 20.000 innb.	Alle ekskl Oslo	Oslo	Kommunal barnehage	Kommunal barnehage IKKE-	Avdelings- indelt	Avdelings- fri/ annet	Under 80 barn	Over 80 barn
Respondenter	186	109	69	75	105	148	25	132	49	154	28	127	52
13. Foreldresamarbeid	3,53	3,59	3,47	3,56	3,51	3,47	3,84	3,46	3,75	3,54	3,48	3,47	3,69
14. Samarbeid mellom barnehage og skole	3,28	3,29	3,25	3,18	3,36	3,24	3,85	3,32	3,17	3,29	3,19	3,18	3,43
15. Samarbeid med barnehageeier	3,08	3,10	3,04	3,15	3,03	3,06	3,06	2,97	3,38	3,09	3,05	2,98	3,30
16. Samarbeid med kommunen som barnehagemyndighet	2,82	2,81	2,84	2,90	2,76	2,89	2,40	2,79	2,91	2,83	2,77	2,78	2,92
17. Samarbeid med helsestasjon	3,22	3,30	3,18	3,33	3,13	3,23	3,00	3,29	3,03	3,23	3,17	3,21	3,26
18. Samarbeid med PPT	3,27	3,35	3,23	3,32	3,23	3,30	2,93	3,25	3,35	3,28	3,26	3,34	3,12
19. Samarbeid med barnevern	3,11	3,16	3,09	3,19	3,04	3,12	2,93	3,13	3,08	3,14	3,00	3,11	3,13
20. Samarbeid med andre barnehager i kommunen	3,09	3,09	3,14	3,06	3,10	3,10	2,94	3,10	3,05	3,10	3,00	3,12	3,02
21. Foreldremedvirkning	3,33	3,36	3,32	3,33	3,32	3,32	3,39	3,29	3,45	3,36	3,17	3,28	3,46
22. Medvirkning fra barna	3,60	3,70	3,50	3,77	3,48	3,60	3,63	3,52	3,86	3,64	3,42	3,64	3,54
23. Arbeid med årsplan	3,45	3,55	3,31	3,56	3,35	3,46	3,53	3,35	3,76	3,50	3,17	3,49	3,37
24. Pedagogisk planlegging	3,19	3,24	3,10	3,23	3,15	3,20	3,26	3,10	3,46	3,24	2,92	3,19	3,20
25. Personalsamarbeid	3,18	3,27	3,02	3,26	3,12	3,18	3,26	3,14	3,29	3,23	2,92	3,15	3,26
26. Veiledning av ansatte på avdelingen	2,87	2,91	2,76	3,05	2,73	2,89	2,68	2,79	3,08	2,98	2,22	2,86	2,87
27. Vurdering av egen virksomhet	3,10	3,14	3,02	3,08	3,12	3,06	3,41	3,09	3,13	3,14	2,91	3,01	3,30
28. Utviklingsarbeid i barnehagen	3,14	3,06	3,25	3,09	3,16	3,11	3,28	3,13	3,16	3,18	2,91	3,05	3,33
29. Kompetanseheving for barnehageansatte	3,16	3,29	2,97	3,23	3,11	3,19	2,89	3,08	3,39	3,21	2,92	3,11	3,24
30. Oppfølging av enkeltbarn	3,07	3,07	3,09	3,12	3,04	3,10	3,06	3,01	3,24	3,10	2,87	3,08	3,07
31. Trivsel blant ansatte	3,28	3,30	3,28	3,38	3,19	3,29	3,16	3,23	3,42	3,32	3,08	3,30	3,26
32. Trivsel blant barna	3,57	3,61	3,54	3,68	3,48	3,50	4,00	3,54	3,68	3,61	3,38	3,65	3,43
33. Samarbeid med styrer/leder	3,29	3,36	3,23	3,41	3,17	3,25	3,22	3,24	3,42	3,31	3,17	3,31	3,26
34. Medarbeidertilfredshet	3,15	3,18	3,14	3,29	3,01	3,13	3,17	3,10	3,29	3,18	2,96	3,12	3,22
35. Informasjonsflyt	3,03	3,02	3,02	3,11	2,94	3,02	2,88	2,93	3,32	3,07	2,77	2,92	3,30

Nedenfor tar vi for oss en del områder som må sees på som sentrale innenfor prosesskvalitetsbegrepet, samt variabler som skiller seg ut med enten best eller dårligst skår. Videre tar vi for oss variabler ut fra kriteriet om forskjeller ved kategorisering.

Variabel 13. Endring i foreldresamarbeidet

Foreldresamarbeid er et av de spørsmålene som skårer høyest for pedagogiske ledere som helhet (3,53). Det er altså en generell oppfatning av at det er en positiv utvikling i samarbeidet mellom barnehage og foreldre.



Figur 10 Endringer etter 1.1.2011. Foreldresamarbeid. Gjennomsnitt

En geografisk inndeling viser at pedagogiske ledere i Oslo er særlig fornøyde med utviklingen (3,84). Vi minner her om at pedagogiske ledere i Oslo kun teller 25 personer (vel 14 prosent av de som besvarte spørsmålet), og at dette svekker grunnlaget for å kunne si at denne oppfatningen deles av alle pedagogiske ledere i barnehagene i Oslo.

Ved å splitte tallene på kommunale og ikke-kommunale barnehager, ser vi at det er de ikke-kommunale barnehagene som skårer høyest (3,75 vs. 3,46). Begge grupper mener altså at foreldresamarbeidet har vist en positiv utvikling etter at ny finansieringsordning ble innført.

Vi merker oss også at det er noe bedre skår i de store barnehagene (3,69) enn i de mindre barnehagene (3,47).

Variabel 15. Endring i samarbeidet med barnehageeier

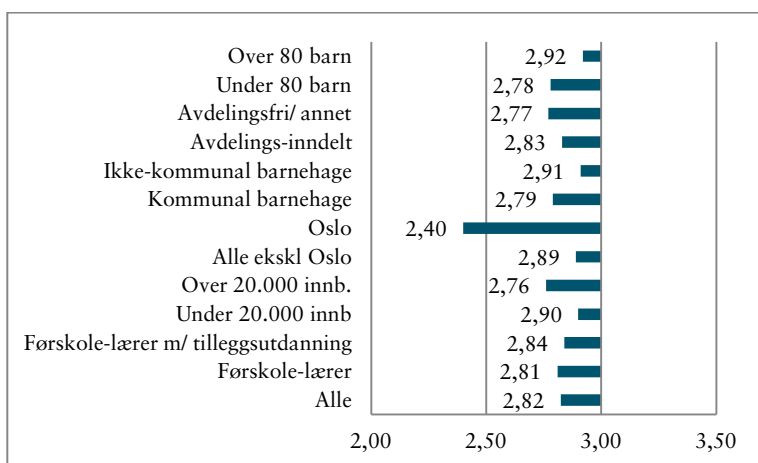
Samlet mener pedagogiske ledere at det har skjedd en beskjeden men positiv utvikling i samarbeidet med barnehageeier (3,08). Også her synliggjøres nyanser.

Fordelt på eierform tyder undersøkelsen på at pedagogiske ledere i ikke-kommunale barnehager er mer fornøyde med utviklingen i samarbeidet med barnehagens eier (3,38) enn

kollegaene i kommunale barnehager (2,97). Vi ser også at det er et liknende utviklings-
trekk mellom store barnehager (3,30) og mindre barnehager (2,98). Øvrige kategorise-
ringer avviker i liten grad fra hovedtrekket (3,08).

Variabel 16. Endring i samarbeidet med kommunen som barnehagemyndighet

*Det er et generelt trekk at pedagogiske ledere mener at samarbeidet med kommunen som barnehagemyndighet har endret seg i negativ retning etter innføring av ny finansierings-
ordning (2,82).*



Figur 11 Endringer etter 1.1.2011. Samarbeidet med kommunen som barnehagemyndighet. Gjennomsnitt

Ved kategorisering på geografi finner vi at pedagogiske ledere i Oslo er særlig misfornøy-
de med utviklingen (2,40). Pedagogiske ledere i landet for øvrig er mindre kritiske (2,89).
Øvrige kategoriseringer avviker lite fra hovedtrekket (2,82).

Antall respondenter fra Oslo utgjør 25 personer. Dette betyr at generalisering må skje med var-
somhet. Likevel viser indikatoren nest lavest skår for Oslo når alle kategoriseringer er tatt med. I
intervju med tillitsvalgte beskrives det generelle samarbeidet som enten godt eller som utfordren-
de. Også i intervju med styrere oppfatter vi ønsker om at kommunikasjonen med kommunen som
barnehagemyndighet kan bli bedre. Vi registrerer at det er et forbedringspotensiale særlig i kom-
munale barnehager i større kommuner.

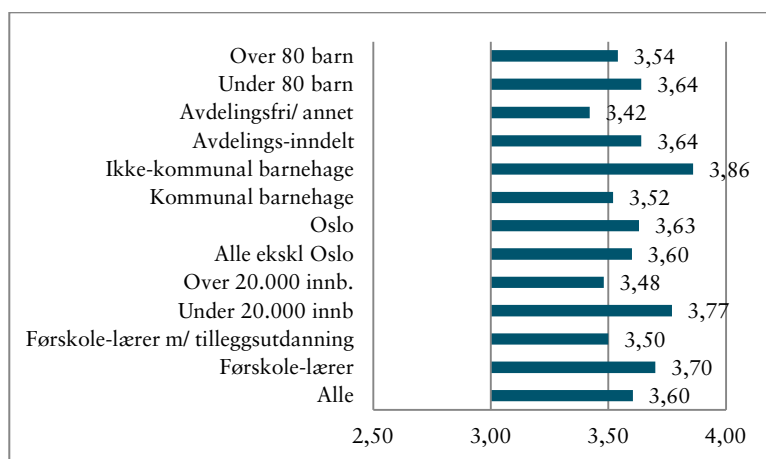
Variabel 21. Endring i foreldremedvirkning

*Generelt mener pedagogiske ledere at foreldres medvirkning i barnehagen har beveget seg
i positiv retning (3,33).*

Ved kategorisering av dette spørsmålet vises ingen nevneverdige forskjeller.

Variabel 22. Endring i barnas medvirkning

Pedagogiske ledere generelt oppfatter at barnas medvirkning i barnehagen har endret seg i positiv retning (3,60). Denne variabelen representerer den høyeste skåren for gruppen av pedagogiske ledere (uten kategorisering).

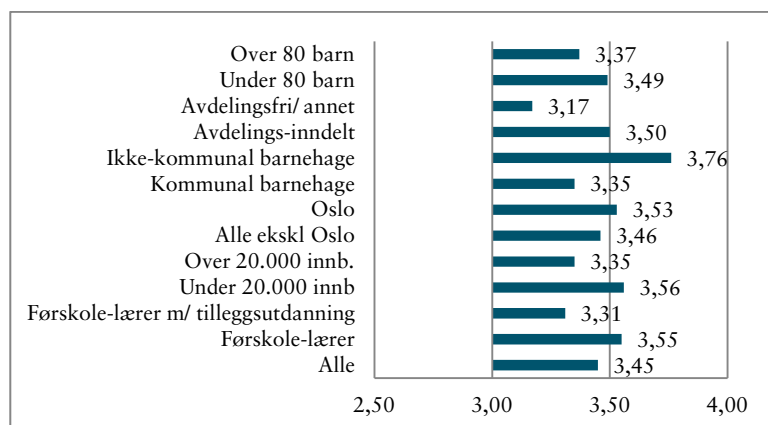


Figur 12 Endringer etter 1.1.2011. Barnas medvirkning. Gjennomsnitt

Ved fordeling av variabelen på eierform, ser vi at pedagogiske ledere i ikke-kommunale barnehager er særlig fornøyde med utviklingen (3,86). I kommunale barnehager er pedagogiske ledere også fornøyde (3,52). Og i mindre kommuner er man mer tilfreds med utviklingen enn i større kommuner, selv om begge grupper melder om positiv utvikling på dette området (3,77 vs. 3,48). Øvrige kategoriseringer adskiller seg ikke nevneverdig fra hovedtrekket (3,60).

Variabel 23. Endring i arbeid med årsplan

Alle pedagogiske ledere under ett oppfatter en gunstig utvikling i arbeidet med årsplan (3,45).

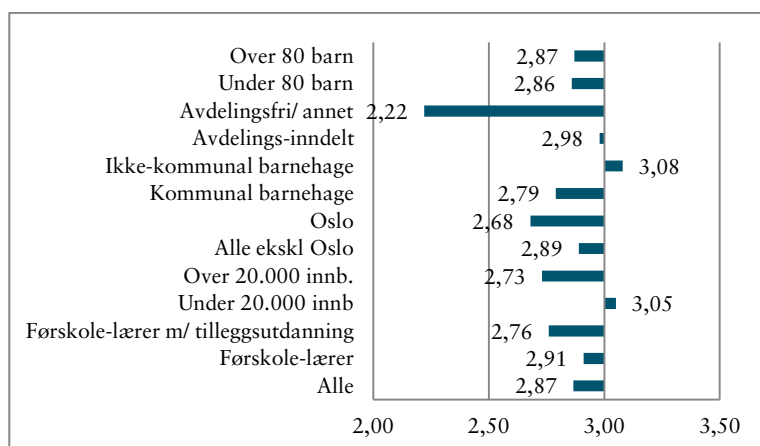


Figur 13 Endringer etter 1.1.2011. Arbeid med årsplan. Gjennomsnitt

Også på denne variabelen skårer ikke-kommunale barnehager bedre enn de kommunale barnehagene (3,76 vs. 3,35). For øvrige kategorier er hovedtrekket nokså likt med den generelle oppfatningen (3,45).

Variabel 26. Endring i utviklingen med veiledning av ansatte på avdelingen

Pedagogiske ledere generelt oppfatter en mindre tilbakegang i arbeidet med veiledning av medarbeidere på avdelingen (2,87).



Figur 14 Endringer etter 1.1.2011. Veiledning av ansatte på avdelingen. Gjennomsnitt

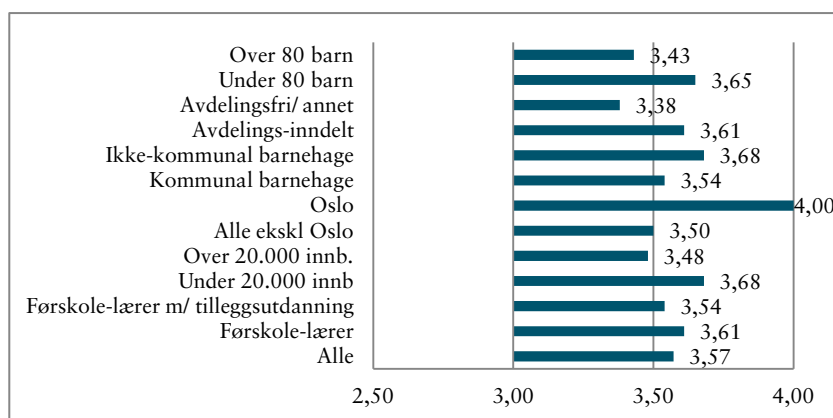
Når vi skiller mellom mindre og større kommuner ser vi at pedagogiske ledere oppfatter utviklingen bedre i mindre kommuner enn i større kommuner (3,05 vs. 2,73).

I Oslo synes utviklingen å være mindre gunstig enn i landet for øvrig (2,68 vs. 2,89). Vi registrerer også at avdelingsfrie barnehager kommer vesentlig svakere ut enn avdelings-inndelte (2,22 vs. 2,98). Dette er undersøkelsens nest laveste kategoriskår. Det er grunn til å påpeke at spørsmålet kan misforstås av pedagogiske ledere i avdelingsfrie barnehager et-

tersom en ikke benytter begrepet avdeling i denne barnehagetypen. Vi tror likevel at svarene som er kommet inn sier noe om et behov for å styrke veiledningen i avdelingsfrie barnehager.

Variabel 32. Endring i barns trivsel

Pedagogiske ledere oppfatter generelt at barns trivsel har utviklet seg i en gunstig retning (3,57). Dette er en av undersøkelsens høyeste skår (uten kategorisering).

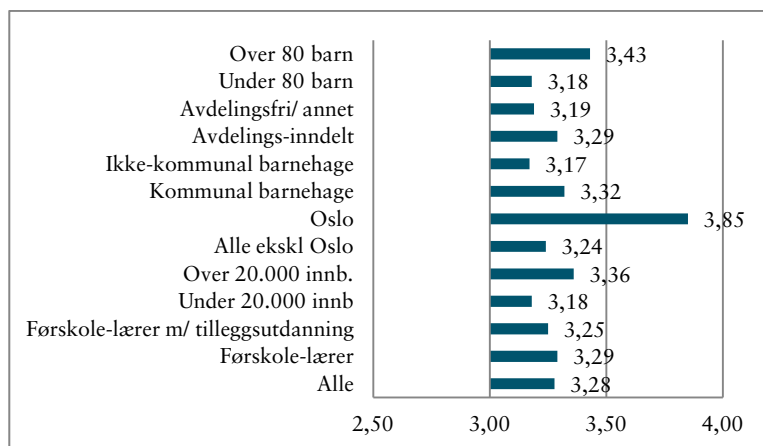


Figur 15 Endringer etter 1.1.2011. Barnas trivsel. Gjennomsnitt

Det er gjennomgående høye skår på denne variabelen uansett kategori, og pedagogiske ledere i Oslo står for høyeste skår (4,0), slik kategoriseringen er lagt opp. Det er grunn til å påpeke at dette er en subjektiv vurdering, der pedagogiske ledere er bedt om å gi sin vurdering av barnas trivsel. NTNU-rapporten "Barns trivsel og medvirkning i barnehagen" (Bratterud m.fl. 2012) viser at voksnes vurdering av barns trivsel ikke alltid er lik med barns egen oppfatning. Undersøkelsen gir således ikke noe grunnlag for ensidig å fastslå at barnas trivsel har økt. På den annen side så arbeider pedagogiske leder nært innpå barna og har erfaring med å observere barn. Synspunktene deres må derfor tillegges vekt.

Variabel 14. Endring i samarbeidet mellom barnehage og skole

Samlet sett er pedagogiske ledere av den oppfatning at samarbeidet mellom barnehage og skole har utviklet seg i positiv retning (3,28).



Figur 16 Endringer etter 1.1.2011. Samarbeidet mellom barnehage og skole. Gjennomsnitt

Det viser seg at pedagogiske ledere i Oslo er mest tilfredse med den utviklingen som har funnet sted (3,85). Dette er høyeste skår uansett kategori på dette spørsmålet, og en god del bedre enn landet for øvrig (3,24). Den øvrige kategoriseringen skiller seg ikke nevneverdig fra pedagogiske lederes generelle oppfatning (3,28). Det er her naturlig å trekke inn at Oslo kommune de senere årene har innarbeidet den såkalte "Oslostandard" som er et forpliktende samarbeid mellom kommunale barnehager og skoler, og hvor også ikke-kommunale barnehager oppfordres til å følge denne standarden (Oslo kommune 2011). At pedagogiske ledere i Oslo gir variabelen høy skår antar vi kan sees i sammenheng med dette planarbeidet.

Åpent svaralternativ

Respondentene ble spurt om de ønsket å gi egne kommentarer til endringer som har funnet sted etter innføringen av ny finansieringsordning. 36 av respondentene har benyttet seg av denne muligheten, og vi gjengir et utvalg av kommentarene nedenfor. Mange av utsagnene berører flere sider av barnehagens innhold. Vi har prøvd å kategorisere svarene så lang dette har vært mulig.

Denne informanten samt også andre mener at noe er som før, og at endringene som merkes stort sett berører strukturkvaliteten:

- *En del fungerer som før, men der det merkes endringer er det stort sett negativt, dårligere bemanning, utilgjengelige styrere og generelt misfornøyd med Oslo kommune som arbeidsgiver.*

Flere har kommentert utviklingen i voksentetthet, og undersøkelsen som sådan viser at dette er en av variablene som totalt sett kommer dårligst ut. En annen informant sier dette om strukturkvaliteten:

- *Pedagogtetthet mangler – lite midler til utstyr, leker, møbler osv*

Utsagnet ovenfor er representativt for undersøkelsen. Her gjentas mangler ved pedagogtettheten, samtidig som det pekes på dårligere vilkår for leker og utstyr. Variabelen ressurser til leker og lekeutstyr registreres også med en av undersøkelsens laveste skår.

To andre informanter uttaler seg om virkninger av begrensede ressurser som f.eks. stress og sykefravær:

- *Det blir bare mer og mer å gjøre i barnehagen og mindre og mindre resurser til å gjøre det. Dette sliter på ansatte og jeg ser at flere blir langtidssykemeldt. Noe som igjen er veldig negativt for kvaliteten på arbeidet i barnegruppa og det faste personalet som er igjen. Barnehagen drives på minimum kostnad.*
- *Jeg synes kvaliteten på barnehagen som institusjon har gått drastisk ned - spesielt for barna, men også for oss som jobber der. Jeg vurderer alvorlig å bytte jobb til neste år. Det skal bare spares hele tiden - og sykefraværet stiger blant de ansatte. Dette blir en evig ond sirkel. Opplever at de ansatte er utslitt.*

I undersøkelsen er det ikke eksplisitt stilt spørsmål om sykefravær. Imidlertid er det spurt om stabilitet og kontinuitet i personalgruppen, og denne variabelen skårer særlig svakt i Oslo, men også i kommunale barnehager generelt. Utsagnene ovenfor må kunne sies å forklare noe av årsakene til at variabelen slår svakt ut.

Om rammefinansiering og virkninger av fokus på kvantitet:

- *Rammefinansieringen og målet om full barnehagedekning har medført flere barn på hver avdeling og flere barn totalt sett i barnehagen (...).*

Utviklingen med økning i barngruppestørrelse er også en av variablene som skårer lavt, og kommentaren ovenfor sier noe om at målsetningen om full barnehagedekning bl.a. realiseres ved økte barngruppestørrelser. Informanten mener også at innføring av rammefinansiering forklarer noe av årsaken til denne økningen.

En annen informant fokuserer på en uoversiktlig økonomisk situasjon som følge av ny finansieringsordning, og at barn med spesielle behov er blitt mer utsatt:

- *Veldig uforutsigbart med den kommunale støtten. Det er vanskelig å sette opp budsjetter når det er så usikkert hvor mye penger vi får fra kommunen. Tror ikke politikerne vet hvor urettferdig dagens finansieringssystem er i dag. Dårlige tider i barnehagen om dagen og spesielt dårlig for barn med spesielle behov. Det gis kun hjelp som de sier er godt nok, men absolutt ikke optimalt for barna. Det vil jo bare si at barna vil trenge enda mer res-*

surser videre i skoleløpet. Uten tilstrekkelig med ressurser sliter det også på personalet og det går utover NAV (pga sykemeldinger).

Flere andre har også kommentarer om endringer når det gjelder barn med spesielle behov:

- *Barnehagen vår har mange barn med spesielle behov, IOP, dette krever veldig mye oppfølging av ped.leder som blir tatt av grunnbemanningen.*
- *Selv om barnegruppene ikke har økt i antall, har det skjedd en endring i alderssammensetning, bakgrunn og ekstra behov. Yngre barn, flere med lite språk, flere som begynner i barnehage tett oppunder skolealder og flere med sosiale, fysiske og språkmessige utfordringer stiller større krav til personalkompetanse, barnehagens fysiske rom og disponering av tid enn tidligere.*
- *Jeg strever iherdig for å rekke alt jeg "bør". Er for lite av arbeidsdagen i barnegruppa i forhold til før. Er misfornøyd med enkeltbarn som krever mye må få mye voksent fokus i forhold til de barna som er "selvgående". Dette er pga mangel på ekstra – personale til barn som f.eks. er meldt til ppt. Har og mange tospråklige hvor det pålegges mye ekstraarbeid i form av språkopplæring, foreldresamarbeid og dokumentasjon. Her er det omtrent umulig å få morsmålsassistenter pga pengemangel. Vi legger ned mye arbeid i å søke, men vet det blir avslag.*

Undersøkelsen viser totalt sett at det er en nedgang i ressurstilgangen til barn med spesielle behov, og uttalelsene ovenfor illustrerer dette. Vi ser av utsagnene at barn med spesielle behov ikke er en ensartet gruppe, men består av barn med fysiske, sosiale og språkmessige utfordringer.

Denne informanten tar opp den økonomiske utjevningsmekanismen mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager:

- *I vår barnehage har vi ikke merket så mye "på kroppen" enda, men vi hører om det når vi trenger penger til ting. Hvis vi bruker penger til noe i de kommunale barnehagene, må den private barnehagen få overført lik sum slik at kommunen bruker dobbelt så mye penger som de egentlig behøver...*

I andre deler av undersøkelsen er temaet med utjevningsmekanismen også berørt (bl.a. i fokusgruppeintervjuene), og kommentaren ovenfor er i tråd med vår oppfatning om at ekstra bruk av midler til kommunale barnehager kan være kontroversielt. Systemet kan virke slik at personalet i kommunale barnehager settes under press: - å få dekket ekstra kostnader til egen barnehage blir i praksis dobbelt så dyrt. Vi oppfatter det slik at personalet i flere kommunale barnehager tenker seg om både en og to ganger før de søker om ekstra midler.

En av informantene vil at viktige rammevilkår skal lovfestes:

- *Ønsker en lov som sier hvor mange barn kan ha pr. voksen og pedagog. Ikke få dispensasjon fra denne. Øke antall studenter og status for yrket.*

Denne kommentaren avspeiler den pågående politiske diskusjonen om formelle lovfestede bemanningsregler for barnehagene, som bl.a. springer ut av NOU-rapporten ”Til barnas beste. Ny lovgivning om barnehagene”. Rapporten foreslår at det lovfestes et krav til grunnbemanning, og at det fra 2020 lovfestes et krav til pedagogisk bemanning (NOU, 2012:1b). I forlengelsen av dette er det ventet en ny Stortingsmelding i inneværende år som bygger både på NOU-rapporten og høringsuttalelsene som har kommet i etterkant.

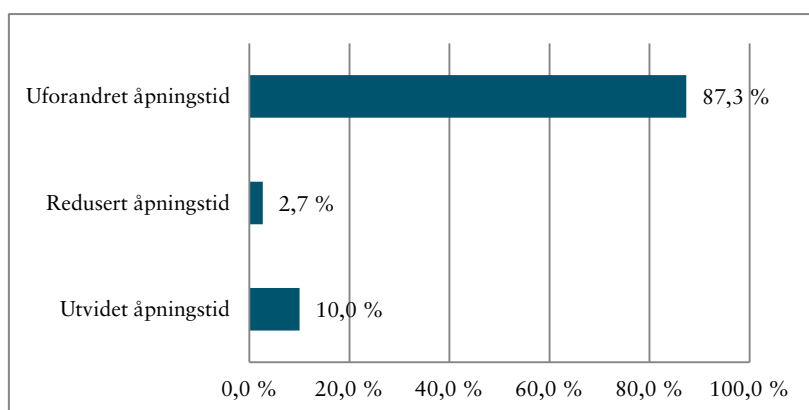
Vi lar følgende informant avrunde med kommentarer som berører flere forhold:

- (...) jeg svarer en del på de lave skåringstallene, hvor jeg har sett tiltak har vært til stede, men på grunn av nye tiltak og oppgaver har kvaliteten på barnehagetilbudet til barna blitt i mine øyne vanskelig å innfri. Mye utfylling av papirer og møtevirksomheter som har gått utover den praktiske hverdagen for personalet sammen med barna. Stress, overfladisk tilstedeværelse av voksne sammen barna er realiteten for å komme gjennom hverdagens arbeidskrav (...). Bemanningstettheten stemmer antallmessig på papiret i forhold til barneantallet, men i praksis er det ikke slik, med alle pålagte møter og alle praktiske og skriftlige oppgaver vi har i vår hverdag så blir mye av dagen oppstykket med personaltettheten. Organisering løser her ikke kvalitetstid sammen med barna.

Endringer i åpningstiden

Respondentene ble også presentert for spørsmål om det har skjedd endringer i åpningstiden siden innføring av rammefinansiering, og i hvilken grad dette eventuelt har fått noen virkning for bemanningen i barnehagen.

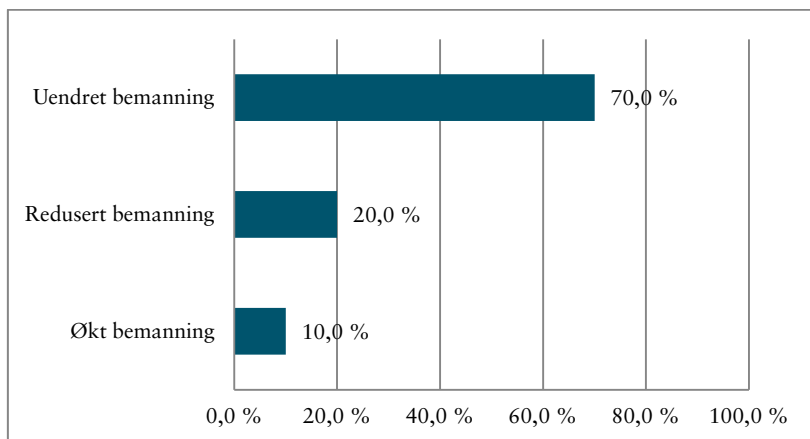
I følge respondentene har det inntruffet endringer ved at 10 prosent melder om at åpningstiden har blitt utvidet og 2,7 prosent melder om en mer begrenset åpningstid (figur 17).



Figur 17 Har det skjedd endringer i åpningstiden siden 1.1.2011?

I hvilken grad utvidet åpningstid har ført til økt bemanning framkommer i figur 18 s. 40. Denne viser i grove trekk at utvidet åpningstid som regel ikke kompenseres ved økt bemanning. Det er

viktig å påpeke at antallet som har besvart spørsmålet utgjør 20 personer, og av disse er det 14 som svarer at bemanningen ikke er økt. Det lave antallet begrenser mulighetene for å generalisere; likevel er dette en indikator på at utvidet åpningstid som regel ikke blir kompensert ved økt bemanning. Dette støttes også av den oppfatningen respondentene har gitt uttrykk for foran, ved at det trolig har skjedd en nedgang i voksenteiteten. For å kunne ha en enda klarere formening om utvidet åpningstid kompenseres, bør temaet fokuseres over tid eller eventuelt mer målrettet mot denne aktuelle målgruppen.



Figur 18 Har endringen påvirket bemanningen?

Oppsummering av spørreundersøkelsen

Undersøkelsen sett under ett peker i retning av at flere områder som hører innunder strukturkvalitetsbegrepet er under press. Dette gjelder særlig variablene voksenteitet og barnegruppestørrelser. Oppdelt i kategorier gjør dette seg mest utslag i kommunale barnehager som er hjemmehørende i større kommuner (over 20 000 innbyggere). Avdelingsfrie barnehager virker også å være mer utsatt enn avdelingsinndelte barnehager. Presset på voksenteitet ser ut til å være noe mindre i Oslo enn i landet for øvrig, men også i Oslo tyder undersøkelsen på at det er en tilbakegang. Dette kan ha sammenheng med at avtalen om bemanningsnorm i Oslo formelt ble oppsagt i 2012. Når det gjelder barnegruppestørrelser viser datagrunnlaget vårt at Oslo har en framgang. I landet for øvrig er tilfellet det motsatte.

Pedagogtetheten viser en svak nedgang når gruppen av pedagogiske ledere som helhet besvarer dette spørsmålet. Imidlertid synliggjør kategoriseringen også her viktige nyanser. Bl.a. svarer pedagogiske ledere i kommunale barnehager at pedagogtetheten har hatt en merkbar nedgang. For ikke-kommunale barnehager tyder undersøkelsen derimot på at det har skjedd en økning. For avdelingsfrie barnehager ser utviklingen også her ut for å peke i motsatt retning.

Når det gjelder bruk av dispensasjon fra pedagognormen, tyder undersøkelsen på at det har vært en økning siden innføring av ny finansieringsordning. Fordelt på kategorier ser det imidlertid ut til at dispensasjonsbruken har økt mer i Oslo enn ellers i landet, og at kommunale barnehager har økt bruken av dispensasjon i en større grad enn ikke-kommunale barnehager.

Barn med spesielle behov ser ut til å få mindre oppfølging nå enn før rammefinansieringen ble innført. Også her virker utviklingen å være mer uheldig i Oslo enn i landet ellers. Det er riktig å legge til at dette trolig kan være et fenomen som ikke bare er knyttet til Oslo, men at det også kan gjelde for andre større byer. Dette synliggjøres til en viss grad av at større kommuner skårer lavere på denne variabelen enn mindre kommuner. Undersøkelsen gir derfor ikke noe utgangspunkt for å si at situasjonen verken er bedre eller verre i Oslo enn i andre av landets byer (se fotnote 2 foran). Undersøkelsen viser videre at det har vært en ressursnedgang til barn med spesielle behov i kommunale barnehager, men at situasjonen er mer eller mindre uforandret i ikke-kommunale barnehager.

For de fysiske rammebetingelsene som ressurser til leker og lekeutstyr og ressurser til bygg, lokaler og uteområde viser undersøkelsen generelt en entydig tilbakegang i ressursbruken. Kategorisering viser også her nyanser ved at ressursutviklingen har vært merkbart positiv i ikke-kommunale barnehager. Bildet viser seg altså å være sammensatt.

Variabler som foreldresamarbeid, veiledning av ansatte, barns trivsel og liknende variabler, kategoriserer vi under begrepet prosesskvalitet. Undersøkelsen viser som hovedtrekk at pedagogiske ledere oppfatter at utviklingen på disse områdene er positiv, selv om visse unntak forekommer.

Når pedagogiske ledere uttaler seg, så er det kun to prosesskvalitetsvariabler som registreres med negativ utvikling. Dette er samarbeid med kommunen som barnehagemyndighet og veiledning av ansatte på avdelingen. Uansett kategoriinndeling er trenden den samme for begge. Respondentene er blitt spurt om hvordan forholdet til kommunen som barnehagemyndighet har utviklet seg etter innføring av ny finansieringsordning, og mye tyder altså på at samarbeidsklimaet er blitt dårligere. Nedgangen i veiledningen av ansatte på avdelingen kan på sin side være en faktor som av prioriteringshensyn blir skadelidende på bakgrunn av nedgang i strukturelle forhold som voksentetthet og pedagogtetthet. Undersøkelsen gir imidlertid ikke grunnlag for å fastslå at dette er årsaken.

Områder som utmerker seg med positiv utvikling er foreldresamarbeid, medvirkning fra barna, arbeid med årsplan og trivsel blant barna. Det må kunne sies å være et godt utgangspunkt for fremtiden at utviklingen på disse områdene går i riktig retning.

Det er grunn til å spørre seg om hvorfor det er slik at når hovedtrekket for strukturkvaliteten bærer preg av en utvikling med redusert ressurstilgang, så er det motsatte tilfelle for prosesskvaliteten. I utgangspunktet skulle en kanskje tro at en utvikling med nedgang i strukturelle forhold som voksentetthet og til en viss grad pedagogtetthet (kommunale barnehager) slik undersøkelsen tyder

på, ville virke negativt inn på områder som for eksempel foreldresamarbeid og medvirkning fra barna. Det er vanskelig å ha noen klar formening om hvorfor det er slik, og temaet bør trolig belyses over tid for å kunne gi noen sikre svar. En mulig måte å forklare framgangen i prosesskvaliteten på, er likevel at det her kan dreie seg om robuste prosesser som er igangsatt og som fortsatt pågår. Et annet forklaringsalternativ kan være at prosessindikatorerne er et område som personalet i stor grad kan styre selv, mens strukturindikatorerne er rammebetingelser som vesentlig avgjøres av instanser utenfor barnehagen. Kanskje kan forklaringen være kombinasjoner av dette og eventuelt andre forhold som måtte spille inn. På generelt grunnlag vil vi tro at langvarig press på sentrale deler av strukturkvalitetsområdet etter hvert vil gi seg utslag i en nedgang i prosesskvaliteten, og med trolig virkning også for resultat kvaliteten (barnas læringsutbytte).

Tabell 6 Endringer etter 1.1.2011. Struktur- og prosessindikatorer. Gjennomsnitt

Bakgrunnsvariabler		Strukturindikatorer (1)	Prosessindikatorer (2)
Kommunestørrelse	< 20 000	2,87	3,27
	> 20 000	2,81	3,15
Geografi	Landet	2,85	3,20
	Oslo	2,77	3,21
Barnehagens eierform	Kom	2,75	3,17
	Ikke kom	3,07	3,33
Organisasjonsform	Avd. inndelt	2,83	3,24
	Avd. fri	2,85	3,03
Barnehagestørrelse	Under 80	2,83	3,19
	Over 80	2,85	3,26

I tabell 6 over viser vi gjennomsnittet for både struktur- og prosessindikatorerne (1 og 2). Tabellen illustrerer hovedtrekkene vi har diskutert foran; at prosesskvaliteten vurderes av pedagogiske ledere å være i framgang og at strukturkvaliteten vurderes å være i tilbakegang. Denne forskjellen i utviklingstrekkene mellom strukturindikatorer og prosessindikatorer framstår som et viktig trekk ved spørreundersøkelsen.

Legges kategoriseringen i tabell 6 til grunn, ser vi at mindre kommuner generelt skårer bedre på utvikling enn større kommuner på begge indikatorer, selv om forskjellene ikke er store. Geografisk inndeling viser at landets samlede fylker generelt har noe mindre negativ utvikling på strukturindikatoren enn det Oslo har. Fordelt etter eierform viser studien at ikke-kommunale barnehager har bedre utvikling enn kommunale barnehager, særlig på strukturindikatoren. Sammenliknes det mellom avdelingsinndelte og avdelingsfrie barnehager, viser utviklingen seg å være bedre i avdelingsinndelte mht. prosessindikatoren. Mellom store og mindre barnehager registrerer vi mindre forskjeller.

Som en oppsummering av dette kapittelet, er det nærliggende å peke på spørreundersøkelsens indikering av tilbakegang på de fleste av strukturkvalitetsindikatorerne. Kanskje kan den samlede

virkingen av dette forklare noen av årsakene til at det oppstår slitasje på personalet og som igjen kan føre til økt sykefravær? Hvis vikarmidler også er vanskelig tilgjengelig i enkelte kommuner, slik dette til en viss grad indikeres i den kvalitative delen av undersøkelsen, så er gjerne veien kort til at en i en del kommuner befinner seg i en ond sirkel.

3.3 Intervjuer

Innledning

I dette kapitlet vil vi presentere resultater fra intervjuene som ble gjennomført i november/desember 2012 og januar 2013. De som ble intervjuet var barnehageansvarlige, hovedtillitsvalgte i Utdanningsforbundet, barnehagestyrere og pedagogiske ledere. Intervjuene foregikk over telefon eller ved personlig oppmøte og ble organisert både som individuelle intervju og som gruppeintervju (fokusgrupper).

Før intervjuene sendte vi ut på e-post intervjuguide/oversikt over intervjutema. Vi ga melding til informantene om at intervjuene var semi-strukturerte. Det medfører at de som blir intervjuet kan bringe inn egne temaer/problemstillinger i intervjuet.

Hensikten med intervjuene var å identifisere organisatoriske og strukturelle forhold som hadde endret seg siden rammefinansieringen ble innført i barnehagesektoren og hvilke konsekvenser de eventuelt hadde hatt på kvaliteten i barnehagene.

3.3.1 Intervju av barnehageansvarlige

Som en del av utredningsoppdraget har vi intervjuet barnehageansvarlige på kommunalt nivå i 5 kommuner. De utvalgte kommunene er her valgt ut fra følgende dimensjoner: Vi søkte å komme i kontakt med både store og mindre kommuner. Vi har også dekket opp kommuner med god geografisk spredning i Norge, og både kommuner som har både kommunale og offentlige barnehager, og kommuner som kun har private barnehager.

De utvalgte intervjupersonene har i noen grad ulik bakgrunn. Dette skyldes forskjeller i hvordan kommunene har organisert seg på området. Noen av kommunene har organisert seg slik at det er samme personen som følger opp barnehagene både faglig og delvis økonomisk med en ekstra bistandsressurs fra kommunens økonomistab. Andre kommuner vi har intervjuet har organisert seg slik at det er egne og adskilte personer innenfor barnehageadministrasjonen som har ansvaret for henholdsvis fag og økonomi. Gjennomgående er det de større kommunene som har organisert seg med adskilte økonomi- og fagpersoner, mens de mindre kommunene i større grad har fagressurser knyttet til en oppvekstetat eller tilsvarende og trekker inn bistand fra kommunens økonomistab ved behov. I våre intervjuer i de utvalgte kommunene har vi intervjuet både personer med økonomifaglig bakgrunn og personer med skole- og barnehagefaglig bakgrunn. I enkelte av kommunene vi har intervjuet har vi også gjennomført to intervjuer med hver av disse personene for å dekke opp spørsmål knyttet til både faglige og økonomiske forhold.

Om oppgaver som barnehageansvarlig

Som nevnt over er det ulik bakgrunn på de barnehageansvarlige i kommunene som vi har intervjuet. Dette fører også til at det blir et relativt stort spenn over aktuelle arbeidsoppgaver for disse medarbeiderne.

Arbeidsoppgavene kan grovt sett deles inn i to hovedgrupper:

1. Ansvar for økonomisk oppfølging
2. Ansvar for forvaltning og faglig utvikling

I de utvalgte kommunene varierer det i hvor stor grad en enkelt medarbeider er involvert i begge disse hovedgruppene av arbeidsoppgaver.

Innenfor økonomifeltet er arbeidsoppgavene ytterligere delt opp knyttet til budsjettarbeid, og regnskapsoppfølging på den ene siden til administrering og utregninger knyttet til finansieringssystemet for private barnehager på den andre siden.

Våre intervjurespondenter har gitt tilbakemelding på at arbeidet med budsjett til barnehagene endret seg som følge av at finansieringen ikke lenger er øremerket. Arbeidsoppgavene de siste årene i større grad arbeidsoppgavene på økonomifeltet dreid seg om å fastslå hva som er rett nivå på de kommunale bevilgningene til barnehageområdet. Disse forholdene kommer vi nærmer inn på i neste avsnitt.

De barnehageansvarlige har også ansvaret for den kommunale forvaltningen og faglige utviklingen i barnehagesektoren i egen kommune. Med forvaltning menes de faglige tilsynsoppgavene kommunen må ha både med de private barnehagene og med egne barnehager. Slikt sett er de barnehageansvarlige også å oppfatte som et bindeledd mellom kommunen, fylkesmannen og barnehagene, både de kommunale og de private. På den faglige utviklingen har de barnehageansvarlige på kommunalt nivå for en stor del ansvaret for etter- og videreutdanning både for kommunale og private barnehager. I dette ligger også mye koordinering mellom de kommunale og private barnehagene.

Økonomiske konsekvenser av rammefinansiering

Som et ledd i våre undersøkelser har vi søkt å kartlegge hvilke økonomiske konsekvenser overgangen fra øremerket tilskudd til rammefinansiering har hatt å si for barnehagesektoren sett fra de overordnede ansvarlige i kommunen sitt ståsted.

Overgangen til rammefinansiering av barnehagesektoren førte ifølge en av våre intervjupersoner, til at økonomien hva gjelder oppbygging av budsjettprosess ble snudd på hodet. Fra å være en sektor som i liten grad ble viet oppmerksomhet der budsjettnivået for en stor del var en eksternt gitt faktor i det kommunale budsjettarbeidet er det etter overgangen til rammefinansiering blitt mer arbeid knyttet til å fastsette rett nivå på de kommunale budsjettbevilgningene. Når barnehagene ble finansiert gjennom øremerket tilskudd, ble det fra kommunenes side gitt mindre opp-

merksomhet til denne sektoren i de kommunale budsjettprosessene. Dette nevnes også som en mulig fordel ved overgangen til rammefinansiering, at det blir fremhevet en styrket mulighet til å prioritere barnehage i større grad enn når de var finansiert ved øremerket tilskudd. Kommunene hadde også mulighet til å prioritere barnehagene ekstra når de var finansiert med øremerket tilskudd, men det var da en sterkere tilbøyelighet til å tilpasse seg til tilskuddet og ikke bevilge midler utover dette. En slik påstand kan også finne sin støtte i kostnadsstyringslitteraturen. Horngren et al. (2003) skiller mellom hvordan ulike avdelinger får tildelt sine økonomiske rammer og hvordan dette påvirker oppfølgingen av de enkelte enhetene. Under et regime med øremerket tilskudd vil barnehagesektoren i større grad bli å anse som et bevilgningssenter, det vil si de ytre rammebetingelsene er eksternt gitt og den etterfølgende daglige driften vil i større grad dreie seg om å tilpasse driften innenfor de økonomiske rammene som er eksternt gitt.

Når barnehagene nå er blitt en del av kommunenes rammefinansiering, vil barnehagesektoren utvikle seg til å bli mer lik det som omtales som et kostnadssenter (Horngren, et al., 2003). I et kostnadssenter vil det fortsatt være forbruket av ressursene internt i enheten (barnehagene) som er det mest sentrale, men en vil i større grad også arbeide med inntektssiden til enheten. I dette tilfellet vil barnehagens inntekter være bevilgningene fra kommunen. Denne endringen i finansieringsform fører på mange måter til at økonomistyringsprosessen fra kommunens side blir organisert å på en helt ny måte.

Under regimet med finansiering av barnehagene gjennom et øremerket tilskudd er det vår oppfatning - etter å ha gjennomført intervjuer med flere kommuner, at nivået på det øremerkede tilskuddet mer eller mindre i sin helhet avgjorde nivået på barnehagebudsjettet og derigjennom også fastslo nivået på tjenesteproduksjonen hva gjelder ressursbruk. Figuren under viser hvordan vi oppfatter at de økonomiske rammebetingelsene påvirker økonomistyringsprosess og ressursbruk i barnehagesektoren mens barnehagene ennå var finansiert med øremerket tilskudd.



Figur 19 Budsjett og økonomistyring under øremerket tilskudd

Med en slik tilnærming ser det ut til at nivået på ressursbruken i sektoren har blitt fastlagt ved det øremerkede tilskuddet. Med andre ord er det sentrale myndigheters vilje til å prioritere sektoren som ser ut til å ha vært avgjørende for hvilke økonomiske rammer sektoren har hatt.

Ved overgangen til rammefinansiering har vi undersøkt i våre intervjuer hvilke konsekvenser dette har fått for økonomien i sektoren. I utgangspunktet ser tilbakemeldingen da mer tvetydige ut, i alle fall hvis vi sammenstiller dette med opplysninger som er fremkommet i våre intervjuer med

tillitsvalgte, som omtales i neste delene i denne rapporten. I det følgende vil vi gjennomgå og vurdere hvordan overgangen til rammefinansiering av barnehagesektoren ser ut til å ha påvirket økonomi og økonomistyring i sektoren.

Etter det vi har kunnet komme frem til ser det ut til at hele prosessen rundt hvordan ressursbruken styres i barnehagesektoren har forandret seg etter overgang til rammefinansiering. Tidligere var ressursene en mer eller mindre eksternt gitt faktor gjennom det øremerkede tilskuddet. Det ble i liten grad gjort endringer i prioriteringer lokalt, selv om det var mulig.

I denne overgangsfasen har flere pekt på at det var en stor utfordring å vite hvilket nivå en skulle legge seg på hva gjaldt kommunale bevilgninger til sektoren etter overgang til rammefinansiering. Dette medførte at de fleste av våre intervjukommuner startet med å videreføre ressursnivået fra tiden der det var øremerket tilskudd. For de intervjukommunene som kun har private barnehager hadde imidlertid denne overgangen liten eller ingen relevans, siden de utbetaler tilskudd til private barnehager etter det særskilte regelverket.

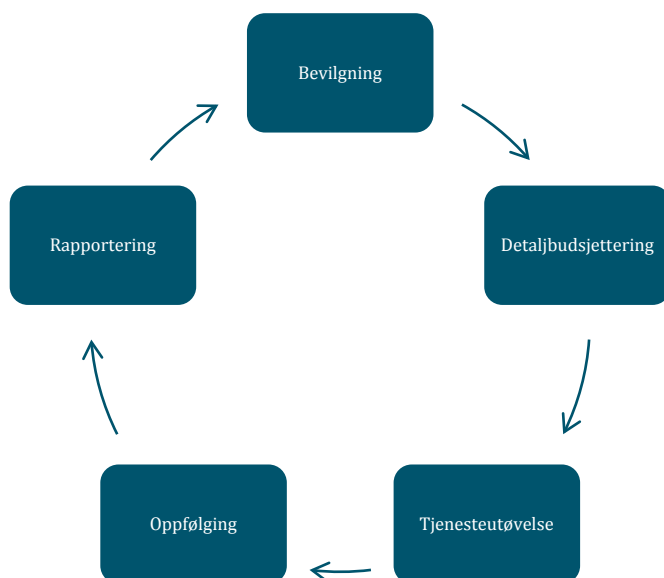
Flere av intervjukommunene oppgir at de i ettertid har måttet komme med flere tilleggsbevilgninger til barnehagesektoren på grunn av for knappe rammer. Dette er delvis i strid med påstandene fra tillitsvalgte som blir presentert i neste avsnitt, der det oppgis at det er blitt mindre penger.

Regnskapstallene for de utvalgte kommunene viser, som de barnehageansvarlige sier, at ressursbruken er gått opp i kommunene etter overgangen til rammefinansiering. Med økt ressursbruk mener vi reell økning gitt det samme nivået på tjenesteproduksjonen utover den årlige deflatorjusteringen for å kompensere for pris- og lønnsvekst. Disse midlene har stort sett kommet som ekstrabevilgninger gjennom året i de aktuelle kommunene for å dekke opp et økt ressursbehov. Disse midlene har stort sett gått til å dekke opp løpende driftsutgifter i barnehagene der det har påløpt kostnader utover det som er budsjettert. Administrasjon av barnehagene på kommunalt nivå ser ut til å være relativt uendret. Et forhold som imidlertid skiller seg ut for de intervjukommunene som har en relativt høy andel private barnehager, er at kommunene har opplevd at avklaringer fra sentralt hold har kommet sent og med et til dels uklart innhold. Dette har i minst en av intervjukommunene ført til ekstra utbetalinger til de private barnehagene som ellers kunne vært unngått. Den vedtatte opptrappingsplanen for tilskudd til private barnehager for å oppnå likebehandling har også økt kostnadene for kommunene totalt sett. Det er imidlertid usikkert om dette skyldes finansieringsmodell. Som vi ser senere, uttaler de tillitsvalgte seg heller ikke om ressurstilgangen på kommunenivå, men heller om hvordan økonomien oppfattes ute på de enkelte barnehagene.

Noen av våre intervjupersoner har også nevnt at en overgang til rammefinansiering vil gjøre det lettere for den enkelte kommune å prioritere å bruke mer ressurser på barnehage. Så langt er det imidlertid for tidlig å si om dette har skjedd. De ekstrabevilgninger som trekkes frem i de utvalgte kommunene, bærer i større grad preg av å være strakstiltak underveis i året enn å være en bevisst og ønsket prioritering i utgangspunktet. Et annet poeng som har vært sentralt fra flere av intervjupersonene, er at det kan synes noe prematurlt å vurdere de økonomiske konsekvensene av en

overgang fra øremerket tilskudd til rammefinansiering av barnehagesektoren. Det blir hevdet fra flere hold at eventuelle konsekvenser neppe vil vise seg før det har gått 4-5 år. Flere av intervju-personene har ytret at det også burde ses på de økonomiske konsekvensene om ett til to år for å i større grad fange opp eventuelle langsiktige konsekvenser av overgang fra øremerket tilskudd til rammefinansiering.

Som nevnt tidligere har overgangen til rammefinansiering ført til at prosessen med bevilgninger og også påfølgende økonomioppfølging av sektoren har blitt endret. Ved overgangen til rammefinansiering startet det med bevilgning, og vi har tidligere omtalt utfordringer enkelte kommuner har hatt med å finne det de mener er et riktig nivå på bevilgningene. Deretter finner det sted en detaljbudsjettering på de enkelte postene og de enkelte barnehagene. Dette følges av tjenesteutøvelsen som følges opp og rapporteres om vedrørende ressursbruk som til slutt danner grunnlag for arbeidet med å fastsette nivået på neste periodes bevilgning.



Figur 20 Budsjett og økonomistyring under rammefinansiering

Før vi går videre på å se på hvordan endringen til rammefinansiering har påvirket organiseringen av barnehagen, oppsummerer vi de økonomiske effektene av endret finansieringssystem sett ut fra de som har det overordnede koordineringsansvaret i barnehagene i et bredt utvalg intervjukommuner slik: Det ser ut til å ha blitt en endring i hvordan kommunene bevilger midler til barnehagesektoren og hvordan bevilgningene følges opp. Fra å være en trinnvis sekvens, bærer dagens oppfølging mer preg av å være en syklisk prosess, som figurene viser. Når det gjelder ressursnivået er det per nå ikke mulig, basert på intervjuene av de barnehageansvarlige i kommunene, å fastslå hvorvidt brukes mer eller mindre penger på barnehagesektoren etter at den ble rammefinansiert.

Imidlertid vil det være interessant å se på mulige konsekvenser på litt lengre sikt om kommunene i tilstrekkelig grad prioriterer midler til barnehage.

Konsekvenser for organisering og størrelse

Flere av kommunene som har vært intervjuet i denne utredningen har gjennomgått strukturendringer i barnehagesektoren de seneste årene. For å belyse eventuelle kausale sammenhenger mellom strukturendringer og finansieringsmodell, har vi stilt en rekke spørsmål rundt dette til personene vi har intervjuet.

En gjennomgående trend i barnehagesektoren, noe som også viser seg i de utvalgte intervjukommunene, er at det går mot større barnehager med flere barn per voksen. Isolert sett skulle en anta at dette ville føre til lavere kostnader for kommunene. Parallelt med dette ser vi at de samme kommunene har gitt ekstrabevilgninger de siste årene. Med andre ord ser vi at det kan være en logisk brist i denne sammenhengen. Ved nærmere undersøkelser og spørsmål fra vår side ser det ut til å være en kombinasjon av flere tilfeller som medfører dette utfallet. På en del barnehager har det nok bygd seg opp et vedlikeholdsbehov på en del av bygningsmassen som nå ser ut til å ha blitt realisert. Videre rapporterer flere av kommunene om problemer med å treffe riktig på sine estimater på vikarbudsjetten, og at disse budsjettene både har vært og delvis er for lavt budsjettet. På vedlikeholdssiden har en i motsatt retning strukturendringer som fører til at kommunene får færre barnehageanlegg å drifte på eiendomssiden. Hva gjelder private barnehager blir vi også presentert for en to-delt utvikling. På den ene side er det konsolidering blant de større private aktørene som driver mange barnehager over hele landet, mens det på den annen side er de mer frittstående foreldredrevne private barnehagene. Kommunene vi har intervjuet har valgt ulik tilnærming til hvordan en innlemmer de private barnehagene i totaltilbudet på barnehagesektoren i den enkelte kommune. Forskjeller knyttet til dette ser ut til å skyldes flere faktorer, både historie, fordelingen mellom offentlige og private barnehager i kommunen, strukturen på private barnehager i kommunen og ulike samarbeidsformer og –arenaer i de ulike kommunene. Vi vil behandle disse forholdene i kronologisk rekkefølge uten at det har konsekvenser for vektingen av de ulike forholdene.

Først hva gjelder historie. Det er store forskjeller mellom kommunene på hvordan de historisk har organisert sitt barnehage tilbud. Noen av kommunene har relativt liten andel private barnehager, mens to av intervjukommunene har 100 % andel på private barnehager. De kommunene som har en blanding av kommunale og private barnehager har et særlig koordineringsansvar for sektoren og fordelingen mellom de kommunale og private barnehagene. Blant annet gjelder dette hvilke barnehager som tar imot barn med spesielle behov. I de utvalgte intervjukommunene står barn med spesielle behov fritt til å søke seg til de barnehager de ønsker på lik linje med alle andre. Likevel ser en i noen av kommunene at de barna som trenger særskilt oppfølging har hatt en tendens til å samle seg i de kommunale barnehagene. En av våre intervjupersoner trekker frem at et poeng

her kan være at den kommunale barnehagen oppfattes som tryggere for foreldre til barn med spesielle behov. På dette området oppleves det ikke å være noen særskilt endring etter at barnehagene er blitt rammefinansiert.

Våre intervjukommuner har til dels ulik struktur på de private barnehagene. I noen av kommunene er det klar overvekt av familiedrevne private barnehager, mens i andre kommuner er det de større private barnehageselskapene som dominerer.

De aktuelle intervjukommunene ser ut til å ha gjennomgående gode samarbeidsarenaer mellom barnehagene både mellom de kommunale og de private. Vi kommer nærmere tilbake til dette under avsnittet om konsekvenser for kompetanse mv. Flere av våre intervjupersoner nevner at det er har vært en del uro i samarbeidet mellom kommunen og de private barnehagene, særlig hva gjelder utregning av tilskudd. Dette har imidlertid blitt mye bedre det siste året, og det er nå lite uro rundt dette. Det trekkes blant annet frem at et tettere samarbeid mellom Private Barnehagers Landsforbund (PBL) og Kommunenes Sentralforbund (KS) har bidratt til å redusere konfliktnivået både nasjonalt og lokalt. Flere av våre intervjupersoner har imidlertid nevnt at de er meget kritiske til måten dette systemet har blitt håndtert på. Avklaringer fra sentralt hold har kommet for seint, og det har vært et lite forutsigbart styringsverktøy som etter sigende har kostet kommunene mye ekstra arbeid og penger.

De siste årene har det vært et utviklingstrekk i retning av større barnehager og konsolidering blant de private aktørene i våre intervjukommuner. Våre intervjupersoner mener imidlertid at dette har skjedd uavhengig av overgangen fra øremerket tilskudd til rammefinansiering. Det som imidlertid blir trukket frem som en effekt, er opptrappingen i tilskuddet til de private barnehagene som har ført til merarbeid og merkostnader for kommunene.

Valg av organiseringsform på et overordnet kommunalt nivå

Valg av organiseringsform kan drøftes på to måter. For det første handler det om hvordan en organiserer seg i fordelingen mellom private og kommunale barnehager. For det andre handler det om hvordan en organiserer de kommunale barnehagene; enten som barnehager skilt ut i et kommunalt foretak, eller å ha de kommunale barnehagene i egen organisasjon.

Vårt inntrykk er at det er store forskjeller i våre intervjukommuner i hvordan en har valgt å tilpasse seg i fordelingen mellom private og kommunale barnehager. For det første har private barnehager blitt brukt som en nødvendighet for å bygge ut tilstrekkelig kapasitet i forbindelse med innføring av full barnehagedekning. For det andre har det i flere kommuner vært et politisk ønske om at en vil ha private barnehager. I de større kommunene ser vi jevnt over at antall barnehageplasser i kommunen er relativt jevnt fordelt mellom private og kommunale barnehager, mens det i mindre kommuner i større grad er enten svært høy andel private barnehager, eller en svært lav andel. I våre intervjukommuner blir valg av tilpasning her oppgitt å være helt uavhengig av om barnehagene er finansiert med øremerket tilskudd eller rammefinansiering.

En av våre intervjukommuner har også hatt sine kommunale barnehager skilt ut som et eget kommunalt foretak. Dette er senere reversert og barnehagene er nå tilbake i den rendyrkede kommunale organisasjonen. Vi går ikke dypt inn i dette saksfeltet, da det anses å være litt på siden av utredningsmandatet, men vi vil presentere det vi i våre intervjuer har oppfattet som hovedtrekkene i avveiningen om hvordan en skal organisere de kommunale barnehagene. I avveiningen av dette ble det hevdet at en foretaksorganisering kunne bidra til en tydeligere profil, klarere ansvarsfordeling og økt profesjonalisering av tilbudet innenfor sektoren. Det ble også hevdet at en slik organisering lettere ville legge til rette for likebehandling mellom kommunale og private barnehager. Imidlertid ble det i ettertid hevdet at disse gevinstene ikke var betinget av at en organiserte virksomheten som et eget foretak. På den annen side vil en organisering gjennom kommunens organisasjon, som klart er den mest vanlige måten å organisere driften på bidrar til å legge bedre til rette for administrativ integrasjon og politisk styring av virksomheten. Ut fra det vi har fått oppgitt i våre intervjuer var det ønsket om administrativ og politisk kontroll, innflytelse og oversikt som var avgjørende for å ta barnehagene tilbake til egen organisasjon.

Konsekvenser for kompetanse og bemanning

Som en følge av at barnehagene nå er en del av rammefinansieringen, har flere av de utvalgte intervjukommunene laget egne budsjettfordelingsmodeller for fordeling av sektorens midler til de enkelte barnehagene. Det er et gjennomgående trekk at budsjettfordelingsmodellene som så langt er utviklet i særlig grad fordeler ressurser etter 3 variabler:

1. Antall barn
2. Personalnormer
3. Arealnormer

Hvordan disse variablene er vektet, varierer, men et viktig styringsincentiv er at så lenge personalnormer er en del av fordelingsgrunnlaget, vil barnehagene ikke ha store incentiver til å styre barnehagene inn mot et absolutt minimum på bemanning siden det vil føre helt eller delvis til bortfall av tilsvarende inntekter med lønnskostnadene som motpost. Med dette mener vi at budsjettfordelingsmodellen fordeler midler til barnehagene, og denne fordelingen ses på som inntekter for barnehagenes del sett fra styrernes ståsted. Der personalnormer er angitt som fordelingskriterie, noe alle de undersøkte modellene har, om enn i noe ulik grad, vil en stor del av budsjettet og således inntekten til barnehagene være gitt. På den måten sikres det også i større grad at ressursbruken hva gjelder antall ansatt per barn i stor grad vil være relativt lik fra barnehage til barnehage. Det underbygges også av våre intervjuer der det kommer frem at det er små forskjeller mellom bemanningsnivået i de ulike barnehagene i kommunen.

Vårt inntrykk er at slike budsjettfordelingsmodeller i større grad har blitt innfaset etter overgangen til rammefinansiering. Slike modeller, forutsatt at de er bygd opp på en måte som legger vekt på personalnormene, bidrar til å sikre bemanningen i den enkelte barnehage. Imidlertid vil den

enkelte kommune stå fritt til hvordan en bygger opp slike systemer og hvordan en eventuelt vil vektlegge de ulike komponentene. Et mulig innspill kan være å utvikle modeller som kan brukes på tvers av flere kommuner og som sikrer bemanningen i den enkelte barnehage.

Som en del av ressurstildelingen i barnehagesektoren, er også midler og programmer til kompetanseheving. Her har vi spurt våre intervjukommuner om og eventuelt hvordan de private barnehagene blir involvert i kompetanseutviklingen. Bildet her er ganske entydig. Kommunene involverer i stor grad de private barnehagene i sine programmer for kompetanseheving. Dette trekkes naturlig nok fra i grunnlaget for beregning og utbetaling av tilskudd til de private barnehagene, jf retningslinjene for hvordan de private barnehagene får beregnet og utbetalt sitt tilskudd fra kommunen.

De aller fleste kommunene har felles og systematiske samhandlingsarenaer mellom kommunen, de kommunale barnehagene og de private barnehagene når det kommer til kompetanseheving. I noen kommuner har det vært noen utfordringer med å få de private barnehagene til å sende sine ansatte på kurs, siden tiden som brukes på kurset, og eventuelt innleie av vikar, må dekkes av den enkelte barnehage, selv om kommunen bærer de øvrige kostnadene til kursholder, -lokaler osv.

Når det gjelder bemanningsnivået, ser det ikke ut til å ha blitt vesentlige endringer her etter overgangen til rammefinansiering. Det trekkes imidlertid frem at det er noe lavere bemanning i de private barnehagene sammenlignet med de kommunale, men forskjellene er små. Når det gjelder sammensetningen av bemanningen (assistenter og førskolelærere), ser det ikke ut til å være systematiske forskjeller, men det trekkes frem i en kommune at det er noe mer deltidsstillinger blant assistentene i de private barnehagene. Når det gjelder lønnsnivået, er det noe lavere lønnsnivå i de private barnehagene sammenlignet med de kommunale, særlig blant styrerne i barnehagene.

Konsekvenser for det pedagogiske arbeidet

Flere av våre intervjukommuner har nevnt at særlig rammene til innleie av vikarer er for trange, og at de har vært for trange uavhengig av om barnehagene var finansiert med øremerket tilskudd eller rammetilskudd. Dette forholdet ser ut til å være en post som har vært vedvarende underbudsjettet i flere kommuner. Som nevnt i forrige avsnitt, har lave rammer til vikarbruk også konsekvenser for arbeidet knyttet til kompetanseheving og kursdeltagelse.

Et annet forhold som nevnes særskilt fra flere av våre intervjukommuner, er hvordan en fordeler både bemanning og økonomiske ressurser til å gi et tilbud til barn med spesielle behov. I kommuner der det både er kommunale og private barnehager står, som tidligere nevnt, barn med spesielle behov fritt til å velge barnehage på lik linje med alle andre. Likevel ser en at det er en klar tendens til at barn med spesielle behov har en tilbøyelighet til å søke seg til de offentlige barnehagene. Når det gjelder hvordan tilbudet til denne gruppen blir organisert og finansiert, oppgir de fleste av våre intervjukommuner at de har satt av egne midler til dette på barnehagebudsjettet. De fleste kommunene, særlig de kommunene med høy andel private barnehager, har i liten grad ansatt faste spesialpedagoger til å følge opp barnegruppen med spesielle behov. Det engasjeres gjerne beman-

ning ved behov i den aktuelle barnehagen. De aktuelle barnehagene gis deretter særskilt økonomisk kompensasjon for tilbudet til gruppen med spesielle behov.

Et sentralt poeng som kom frem i våre intervjuer om tilbud til barn med nedsatt funksjonsevne, er at det ikke lenger er noen særskilt pott til ”barn med nedsatt funksjonsevne” (”10 %-regelen” blir det omtalt som i flere av våre intervjuer). I en av våre intervjukommuner hevdes det at dette har ført til at flere barn enn tidligere blir meldt opp til PPT-tjenesten og blir ”§ 5-7 barn”. I våre intervjuer har det kommet frem at dagens system på dette fører til at en har mindre muligheter enn tidligere til å hjelpe disse barna på et så tidlig stadium som mulig.

Ut fra dette er vår vurdering at de fleste kommunene har svært godt systematiserte ordninger for å gi et barnehagetilbud til barn med spesielle behov. Imidlertid ser det ut til at de fleste kommunene har for knappe rammer til vikarbudsjetten. Vikarrammene har nok vært knappe også tidligere når det var øremerket tilskudd til barnehagene, men en ser at vikarbudsjetten er en tilbakevendende salderingspost når merforbruk skal dekkes inn. Dette får naturlig nok konsekvenser for det pedagogiske arbeidet fordi man ofte går med for lav bemanning ved fravær.

Vurdering av barnehagene

I våre intervjuer har vi også bedt våre respondenter om å gi sin overordnede vurdering av kvaliteten i barnehagene. Vi får oppgitt at kommunene i sin vurdering av barnehagene i stor grad bygger på bruker- og medarbeiderundersøkelser. Jevnt over gir de fleste kommunene uttrykk for at vurderingen er at kvaliteten i barnehagene er god, men at en i de tilfellene en har høyt sykefravær, registrerer synkende bruker- og medarbeidertilfredshet. Noen av kommunene vi har intervjuet har over tid slitt med vedvarende høyt sykefravær i sektoren. Det har blitt arbeidet målrettet med dette, og det gir resultater, men en ser samtidig at dette er et arbeid som må pågå over lengre tid for å gi ønsket effekt.

Gjennom våre intervjuer har vi merket oss at de ulike kommunene vurderer sine barnehager er avhengig av andelen private barnehager i kommunen. Kommuner med høy andel private barnehager vurderer kvaliteten i større grad ut fra antall klagesaker eller fravær av klagesaker. En annen parameter det legges vekt på er samarbeidsklimaet mellom kommunen og barnehagene. Kommuner med en høyere andel kommunale barnehager ser ut til å legge mer vekt på brukerundersøkelser, altså foreldrenes vurdering av barnehagene. Kommunene med høy andel kommunale barnehager ser med andre ord ut til å være i tettere interaksjon med brukerne når de skal gi sin vurdering av kvaliteten i barnehagene enn de kommunene med en høy andel private barnehager.

Arbeid videre

I oppsummeringen har vi spurt våre intervjukommuner direkte om de opplever at det har vært konsekvenser knyttet til overgangen til rammefinansiering. I intervjuene av de barnehageansvarlige på kommunalt nivå har det største fokuset på å vurdere konsekvenser ligget på økonomi. En kommune ga følgende svar – et svar som anses å være dekkende for majoriteten av våre intervjukommuner:

”Om det er noen konsekvenser om en har gått over til rammefinansiering er konklusjonen at det ikke har vært noen vesentlige konsekvenser ennå.”

I forlengelse av dette ble det presisert at inntrykket er at de fleste kommunene viderefører satsingen fra tiden det var øremerket tilskudd fordi dette foreløpig er et beste estimat på hvilket nivå kommunen bør ligge på. På den måten har barnehagene vært litt beskyttet budsjettmessig, men effektene kan nok ventelig bli større om noen år.

Et annet poeng som kom frem i oppsummeringen er ikke direkte knyttet til kommunenes finansiering, men snarere til hvordan barnehageplasser tildeles, og hvilke konsekvenser dette kan få for den demografiske sammensetningen i samfunnet vårt. Det ble i den forbindelse reagert på at en snakker om ”full barnehagedekning”. Det er en definisjon som ikke er dekkende, ble det hevdet. Hvis en har en 1-åring som fyller 1 år i september, så kan en bli nesten 2 år før en har rett på barnehageplass. Dette fører til en veldig opphoping av fødsler i sommermånedene, og i neste omgang til demografiske utfordringer i samfunnet i lang fremover når fødslene ikke lenger er relativt jevnt fordelt utover året. Flere av våre intervjukommuner har trukket frem at det som et svar på dette bør gjøres endringer i regelverket slik at det som et minimum er opptak til barnehagene to ganger per år.

3.3.2 Intervju av tillitsvalgte

Vi intervjuet fire tillitsvalgte fra Utdanningsforbundet. Intervjuene foregikk over telefon.

Om oppgaver som tillitsvalgt

Informantene sier de har mange og varierte oppgaver. I hovedsak arbeider de med saker på kommunenivå og passer på at hovedavtalen blir fulgt opp. Saker som har dominert det siste året er spørsmål om arbeidstid og andre personalsaker, i tillegg til arbeid med kommunebudsjett og arbeidsgiverstrategi. Ellers nevnes skolering og kursing av tillitsvalgte, deltakelse på virksomhetsmøter, gi og utarbeide informasjon, lede møter og ha oversikt over det som dukker opp av aktuelle saker, som viktige arbeidsoppgaver. Det kommer fram at skolerte tillitsvalgte er spesielt viktig ved ansettelser i barnehagene, da det har vært en tendens til å godta andre utdanninger enn førskolelærerutdanning ved ansettelser av pedagogiske ledere de senere årene.

De hovedtillitsvalgte vi intervjuet, sier at de hovedsakelig har oppgaver knyttet til medlemmer i kommunale barnehager, selv om de bistår med rådgivning og tilbud om kurs til medlemmer som er ansatt i private barnehager. Viktige samarbeidspartnere for de hovedtillitsvalgte er andre fagforeninger. Det kan ofte være en utfordring å finne felles møtetid slik at ulike fagforbund kan møtes. Samarbeidet med ledelsen i kommunen/sektoren beskrives som godt enkelte steder, mens det andre steder framheves at samarbeidet kan være en utfordring, særlig i forbindelse med budsjettarbeid og med å få politikerne til å forstå viktigheten av en god barnehagedrift.

Slik som informantene ser det, er det ikke mye diskusjon om rammefinansiering ute i barnehagene. En informant forteller at hun opplever stor uvitenhet rundt temaet i sektoren. Hun mener også at det er en svakhet at pedagogiske leder og styrere ikke har økonomiutdanning.

Konsekvenser av rammefinansiering med hensyn til privatisering, konkurranseutsetting m.m.

For flere av informantene er det uklart om endringer som de har registrert, har skjedd på grunn av innføring av rammefinansiering eller av andre årsaker. Slik uttrykker to informanter at de har opplevd endringene (sitater):

- *Det har blitt mindre penger, sies det. For de private har det blitt mindre penger da det prosentvise tilskuddet har gått ned.*
- *Kuttene kommer ved at barnehagene ikke lenger får vikarer. De har nok spart inn en del penger på stillinger som ikke blir erstattet, og det spares på sykefravær.*

Alle er klare på at budsjettene til barnehagene er blitt strammere. En informant forteller at kommunen, i forlengelsen av endringen av finansieringsform for barnehagen, har bestilt en utredning

med ulike alternativer for endring av eierskapet til de kommunale barnehagene. I en annen kommune er en utredning om ulike eierskap/privatisering av barnehager og barnehagedrift allerede gjennomført. En tillitsvalgt mener det er blitt trangt i de kommunale barnehagene fordi de private skal få tilsvarende dersom de får ekstra bevilgninger, og uttaler:

- *Det er mye, mye viktigere å holde budsjettet nå. For hver krone man bruker i kommunal sektor skal jo private også ha. Så ei krone koster jo to kroner nå.*

De hovedtillitsvalgte i kommunene ser på seg selv først og fremst som de kommunale barnehagenes representant. De kan imidlertid melde om at inntrykket de får når de snakker med ansatte i private barnehager, er at de også har fått det trangere økonomisk. I flere kommuner har de private barnehagene gått ut i media og uttrykt misnøye med den økonomiske situasjonen etter overgangen til rammefinansiering.

Konsekvenser for organisering, plassering, størrelse

Det er, i følge våre informanter, en utvikling mot stadig større barnehager og flere barn per ansatt. For eksempel er det en tendens til at mindre barnehager blir lagt ned, og at barn fra disse barnehagene da får plass i større barnehager. En grunn til nedleggelse av mindre barnehager kan være at eier ikke har råd til vedlikehold av bygningsmassen og derfor velger å legge ned. Men større barnehager kan også være positivt, sier en informant:

- *Det blir bedre kvalitet med et større fagmiljø. En liten barnehage – veldig lite fagmiljø.*

En tillitsvalgt kan fortelle om at kommunen hun arbeider i har satset på å bygge store basebarnehager på bekostning av de tradisjonelle, mindre avdelingsbarnehagene de siste årene. Hun mener å se at driften i disse store barnehagene er svært utfordrende, og at den blir vanskeligere jo større barnehagene er. Det er vanskelig å få til et godt pedagogisk opplegg i disse barnehagene, mener informanten, og hun viser til førskolelærere som av den grunn har sagt opp jobben sin.

Konsekvenser for kompetanse, bemanning m.m.

En utfordring for barnehagen er lite eller ingen vikarmidler. Det vil si at barnehagen ikke kan leie inn vikarer ved sykefravær i personalet. Det igjen har konsekvenser for voksentettheten. En av grunnene er at vikarbudsjettet er ett av de få områdene hvor det er mulig å spare inn.

- *Det blir mindre voksne når man skal stramme inn på vikarbudsjetten. Det blir mindre trygghet blant barna og mer sliting av personalet. Og hvis det hadde vært mer romslig, hadde det kanskje vært enklere å ha faste vikarer.*

Det å ta opp barn gjennom hele året, medfører en økning i barn per voksen, for eksempel ved at det tas inn barn tidlig på nyåret slik at det blir 10 barn i stedet for 9 barn på småbarnsavdelinger og 19 i stedet for 18 på storbarnavdelinger.

I en kommune diskuteres det nå om den gjeldende bemanningsnormen skal endres, noe den tillitsvalgte ikke ønsker. Det pekes også på at stramme budsjetter går ut over bemanningen generelt:

- *Vi ser nå at vi må fjerne noen stillinger fra barnehagesektoren.*

I en av kommunene har det blitt registrert en viss nedgang i styrerstillinger. Tendensen i kommunen er at én styrer skal dekke flere barnehager. I en annen kommune har det i flere år vært en struktur der en enhetsleder har ansvar for åtte barnehager, og har en fagansvarlig hvert sted. Denne ordningen ble bestemt og gjennomført mens det fortsatt var øremerking av midlene til barnehagene. I en kasus deler tre barnehager én styrer mellom seg, en ordning det blir uttrykt misnøye med.

Det finregnes også på pedagognormen i kommunene, etter at den trådte i kraft. Mange steder er det lite rom for å ha flere pedagoger enn det minstekravet i pedagognormen tilsier. Andre steder er problemet at det er for få førskolelærere tilgjengelige, og at svært mange har dispensasjon fra utdanningskravet.

I intervjuene kommer det fram at det har vært en satsning på lederopplæring i barnehagene. Det samme gjelder veiledningspedagogikk. Informantene er opptatt av at det er viktig med kompetanseutvikling av personalet. Det arrangeres en del kurs og etterutdanning, men muligheten for å ta videreutdanning, er små. De ansatte får heller ikke noe uttelling for å ta utdanning som gir studiepoeng. I en kommune forteller hovedtillitsvalgte at det overhodet ikke satses på etter- og videreutdanning for de barnehageansatte. Dette begrunnes med at det ikke finnes øremerkede midler til kommunen til dette lenger:

- *Vi får ikke noe ekstra for å ta videreutdanning.*

Nyansatte førskolelærere får mange steder veiledning det første året de er ansatt slik Kunnskapsdepartementet og KS anbefaler. I en kommune er det usikkerhet når det gjelder om slike tiltak er iverksatt, og hvordan de er organisert. Hovedtillitsvalgte har bedt om svar på dette fra kommunenivå. Svaret er, etter ett års ventetid, ikke kommet.

Konsekvenser for det pedagogiske arbeidet

Færre ansatte og mindre midler til å sette inn vikarer påvirker den pedagogiske kvaliteten, slik flere informanter ser det:

- *Det er press på arbeidstiden til de pedagogiske lederne.*

Som eksempel nevnes det her at de pedagogiske lederne blir oppfordret til å ta foreldresamtaler utenfor den ordinære arbeidstiden.

Stramme budsjetter og innsparinger virker også inn på det pedagogiske arbeidet fordi det blant annet er mindre midler til kulturelle utflukter og kulturelle «happenings» med barna. En informant svarer slik på spørsmålet om overgangen til rammefinansiering har hatt betydning for den pedagogiske kvaliteten i barnehagen:

- *Ja det tror jeg, fordi da man hadde øremerka penger til barnehagene, og da har det ikke vært noen diskusjon på kommuneplan. Det er en stor uvitenhet blant politikere om hva barnehage er og hva det koster, at det ikke bare er oppbevaring. Og når man ikke engang får kjøpt inn det pedagogiske materiale som skal til, så får det direkte konsekvenser.*

Vurdering

Informantene sier at det hovedsakelig benyttes brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser for å vurdere kvaliteten i barnehagene. Resultatene blir rapportert til eier som igjen kommer med utfordringer til barnehagene på bakgrunn av evalueringsresultater. Inntrykket er at resultatene blir nøye fulgt opp og har høyt fokus. Oppfølging og tiltak i den enkelte barnehage er det plasstillitsvalgte som får ansvaret for.

Arbeid videre

I årene framover er det flere utfordringer som peker seg ut. Oppussing av flere barnehager er satt på vent. Det gjelder inventar, ventilasjon m.m. En informant sier at hennes hovedutfordring er å arbeide for å «slippe privatisering» og å arbeide mot endring av bemanningsnormen som gjelder i kommunen. Flere nevner at de ønsker å få synliggjort konsekvensene av kutt i barnehagesektoren på administrativt nivå i kommunen, og å få politikernes forståelse for hva barnehagearbeid innebærer.

Det blir også utfordringer med hensyn til arbeidsmengde på færre personer. Som en sier:

- *Det er demotiverende å spare og spare når vi ikke har noe å spare på. Det trekker bort grunnpilarene. Det er slitsomt å stå i det.*

Andre synes at den økonomiske situasjonen for barnehagene i kommunen gjør at barnehagedriften ikke er forsvarlig:

- *Men man hører jo og at noen sier: «dette gidder jeg ikke mer». Jeg hadde sjøl hatt store problemer med å gå tilbake som ped. leder med de rammene som er nå, for det er ikke forenelig med det som står i Rammeplanen og Barnehageloven.*

3.3.3 Intervju av pedagogiske ledere

De pedagogiske ledernes arbeidsoppgaver er som oftest arbeid og daglig samvær med barn, planlegging, samarbeid med foreldre, samt også kompetanseutvikling og/eller veiledning. Det er derfor de som best kan beskrive hvordan eventuelle konsekvenser av rammefinansiering kan slå ut i barnehagens indre liv.

Vi valgte å intervju pedagogiske ledere fra to barnehager i samme kommune. Intervjuene foregikk ved at to forskere besøkte barnehagene og gjennomførte intervjuene der som gruppeintervju. De to barnehagene omtales som barnehage A og barnehage B. Barnehage A er kommunal. Barnehage B er en foreldreeid andelsbarnehage. Det er foreldre som sitter i barnehagens styre. Der sitter også og en representant for de ansatte, samt at daglig leder er til stede som informant.

Kompetanse

Kompetansen i barnehage A beskrives som god. Det er for tiden en pedagogisk leder på dispensasjon, men det er ikke det vanlige. Årsaken til at slike ordninger oppstår kan være svangerskapspermisjoner i personalet, eller at pedagogiske leder tar etter/videreutdanning.

Informantene legger vekt på at god kompetanse og stabilitet i personalet er viktig, både for foreldre, barn og arbeidsmiljøet i barnehagen. Ettertraktet kompetanse er spesialpedagogikk. Det kan synes som det er noe som det blir mer og mer bruk for i barnehagen. Som en sier:

- *Det er forventninger fra foreldrene om at vi skal kunne mer enn vi kan.*

I kommunen har det vært satset på lederopplæring, noe som har fungert svært bra. Men denne opplæringen ga ikke mulighet for å ta eksamen:

- *Det kunne jeg godt ha tenkt meg. Å ha papirene i orden.*

Når det gjelder kompetanse, har barnehage B en førskolelærer ansatt på hver avdeling, samt at styrer er utdannet førskolelærer. I tillegg har barnehagen en støttepedagog som er utdannet allmennlærer. Flere av førskolelærerne har videreutdanning. I tillegg deltar de ansatte jevnlig på kurs, blant annet et ledelsesutviklingsprogram arrangert av kommunen. De pedagogiske lederne føler at det er fokus på kompetanseheving i barnehagen og at det er mulighet for deltakelse.

- *Daglig leder stiller seg veldig positiv til å være med på sånne ting. Dette var samlinger som gikk på dagtid, og det måtte jeg ha fri fra jobbene til, men det var hun veldig positiv til.*

En informant sier at barnehagen tidligere hadde en ekstrapedagog på tvers av avdelingene, som blant annet kunne gå inn som vikar. På grunn av et lite overbelegg av pedagoger og strammere

økonomi, måtte denne stillingen spares inn for 1,5-2 år siden.

Om det pedagogiske arbeidet

Lek er et viktig satsningsområde i barnehage A. Rammeplanens fagområder jobbes det med hele tiden. Ellers har det vært føringer fra barnehageeier om å satse på spesielle temaer som alle barnehager i kommunen har arbeidet med, blant annet Mat og helse og Språk. Men som det sies i intervjuet:

- *Det aller viktigste her – vi skal leke.*

I den sammenheng reiser spørsmålet seg om hvordan voksne skal delta og være med i leken. Det har de arbeidet med over tid. Slik de ser det, kan en voksen være limet i en lekegruppe. Barns medvirkning går igjen som et grunnprinsipp i det pedagogiske arbeidet.

Sosial kompetanse er satsningsområde i barnehage B. Det legges ekstra vekt på rollelek og lek som metode for å utvikle den sosiale kompetansen.

Rammeplanen blir brukt når det utarbeides årsplan og avdelingsplaner. Den blir også brukt i forbindelse med fokus på lek, den blir tatt med på avdelingsmøter og er sentral i alt temaarbeid som foregår i barnehagen.

Samarbeid (internt og eksternt)

Et tegn på trivsel og et godt samarbeidsmiljø kan være at barnehage A har veldig lavt sykefravær. Når det gjelder samarbeid med barnehageeier, er det i første rekke styrerens oppgave. Det sies at barnehageeier gir tilbakemeldinger til barnehagene som de må ta tak i, og at det er noe de setter pris på.

Stabilitet i personalet, tillit blant alle parter og høy integrasjon gir en god arbeidskultur.

Når det gjelder eksternt samarbeid, er samarbeid med PPT viktig. Spesialpedagogisk kompetanse er viktig for å identifisere behov for spesialpedagogisk hjelp hos barn i barnehagen.

Barnehage A opplever imidlertid at PPT har mye og gjøre og at det er vanskelig å få tak i dem når de er ønsket.

- *PPT er så opptatt, de har en altfor stor arbeidsmengde.*

Informantene mener at behovet for spesialpedagogiske hjelp og veiledning er større nå når øremerkede midler er borte. Det forklares med at det ikke er midler til barn som er i «gråsonen». Før hadde støttepedagogen/spesialpedagogen tid til å snakke med de pedagogiske lederne. Det er det slutt på nå.

- *Ber jeg om en samtale, tar jeg midler fra barnet. Spesialpedagogen må løpe fra avdeling til avdeling.*

Barnehage A er ellers fornøyd med samarbeidet med helsestasjon og barnevern. De samarbeider spesielt med en grunnskole som de sender barna til. Alle barn, selv om de skal begynne på andre skoler i kommunen, blir invitert til å besøke denne skolen, og det fungerer veldig bra, slik informantene ser det.

Barnehage B kan fortelle om et tett samarbeid mellom de ansatte i barnehagen, men at de har planer om å gjøre samarbeidet på tvers av avdelingene enda bedre.

De pedagogiske lederne synes også de har et tett samarbeid med Pedagogisk-psykologisk tjeneste og at de i den forbindelse også er i kontakt med helsestasjon og til tider barnevernet. Ellers deltar det på tverretatlige samarbeidsmøter ved helsestasjonen, med blant annet barnevern, PPT og tannhelsetjeneste.

Dessuten samarbeider barnehagen med nærskolen, som de fleste barna skal begynne på. Det arrangeres møte med skolen i forkant av skolestart. Det er også ekstra møter som gjelder de barna som har spesielle behov. Barnehagen pleier også å gå en tur og se på utområdet på skolen.

Foreldresamarbeid

I begge barnehagene avholdes foreldresamtalene vanligvis to ganger i året. Det avholdes dessuten oppstartsamtale med nye foreldre. Disse samtalene gjennomføres før barnet begynner i barnehagen. Ellers er det jevnlig samtaler med foreldre ved bringing og henting, særlig med foreldre til barn på småbarnsavdelingen. I barnehage A sendes det månedlige rapporter på enkeltbarn hjem til foreldrene. Det er uttrykt behov fra foreldre om å få mye og mange tilbakemeldinger, men som en ansatt på en storavdeling sier, må barna prioriteres:

- *Vi kan ikke gå fra barna halv fire for å gi tilbakemeldinger til foreldrene.*

Barnehage B er en foreldreeid barnehage, og personalet mener de er «godt representert på alle områder.» Barnehagen har også dugnader som foreldrene arrangerer i samarbeid med barnehagen. Foreldrene er også med på å arrangere nissefest til jul og sommerfest.

Trivsel

For å følge opp trivselen til barna, benyttes det mye observasjon. Det satses på vennskap mellom barna, slik at alle skal føle at de har en venn. Hver høst brukes det lang tid for å skape gode sosiale relasjoner. I arbeidet er det viktig å legge merke til om et barn er trist og lei seg, og følge opp

dette. Når det gjelder de yngste barna, legges det vekt på å lese deres kroppsspråk og andre måter de viser trivsel, eventuell mistrivsel på.

Personalet i barnehage A registrerer at barn uttrykker glede ved å være i barnehagen. Det er viktig at barna får opplevelsen av å være ventet. Det er spesielt viktig når barna skal gå over fra småbarnsavdeling og til storbarnsavdeling.

Barnehage B har, som nevnt, brukt rollelek som metoden de ønsker å bruke for å fremme sosial kompetanse. De tenker at barn lærer mye sosial kompetanse gjennom lek og knytter vennskap og får god lekekompetanse, så vil også den sosiale kompetansen utvikles gjennom det.

En av de pedagogiske lederne i barnehage B uttaler:

- *Vi skal være bevisste voksne og registrere hva du faktisk ser, reflektere over det og er tydelig på ønsket og uønsket avstand.*

Oppfølging av enkeltbarn

I barnehagene vi besøkte, er det vanlig at alle toåringene blir kartlagt. Det gir, i følge de ansatte, trygghet med tanke på hvilke barn som kan trenge spesiell oppfølging. Kartleggingsprøver som benyttes er TRAS og Nya SIT.

I Barnehage B blir SATS brukt på alle toåringene, og det fylles ut ekstra på de barna som har språkvansker eller det er andre bekymringer for. «Alle med» brukes i forbindelse med foreldresamtaler. Disse kartleggingsverktøyene blir sett på som nyttige og ikke for tidkrevende for det pedagogiske personalet.

Ressurser og utstyr

De pedagogiske lederne i barnehage A er veldig fornøyde med vedlikehold av bygninger o.l. De mener at kommunen er flink til å vedlikeholde barnehagene. Samtidig merkes det at budsjettene ikke er så store lenger.

- *Det er alltid slik at vi er forsiktige når vi bestiller materialer.*

Samtidig understrekes det at barnehagen kan bruke mye materiale som de finner ute i skogen, både som formingsmateriale og som lekeapparater ute i naturområder. Barnehagen har nær tilgang til gode uteområder og benytter disse i stor utstrekning.

Barnehage B forteller at det ikke har vært økonomi til ressurser og utstyr de to siste årene. Som en av de ansatte uttaler:

- *Det har ikke vært veldig mye pluss før heller, men det har gått rundt, på en måte, og vi har kunnet reise på tur og kjøpe inn noen nye leker, men det har det vært slutt på i et par år.*

Vurdering

Vurderingen av egen virksomhet foregår på ulike måter. I begge barnehager evaluerer de ansatte satsningsområder de har arbeidet med, det gjennomføres brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser. Personalmøtene benyttes gjerne til å vurdere arbeide/prosjekter som er avsluttet. Når et prosjekt eller temaarbeid er gjennomført, blir resultatet alltid tatt opp på møte. Evalueringen blir skrevet ned i referatet fra møtet og arkivert. Neste gang det skal gjennomføres liknende arbeid, går man tilbake til evalueringen og gjør eventuelle forandringer i opplegget. Det legges vekt på at alle ansatte er deltakere i evalueringen.

Om rammefinansiering

Informantene i barnehage A uttaler seg ikke spesifikt om rammefinansiering eller om konsekvenser av rammefinansiering.

I den private barnehage B var det sterke meninger om overgangen til rammefinansiering. De mener at rammefinansiering slik den er i dag gjør at de private barnehagene blir tapere:

- *Også er de private barnehagene helt og holdent avhengig av de pengene som kommer inn, vi har ikke egne lønningskontor eller vaktmestertjenester, eller pensjonsordninger, det er kun de pengene som er der.*

Informantene mener også at innstrammingen av en pedagogstilling (nevnt over) skyldes strammere økonomi etter overgangen til rammefinansiering. I tillegg mener informantene at kommunen ikke er tilstrekkelig opptatt av å sikre driften av de kommunale barnehagene:

- *Men her i kommunen har jo de private barnehagene bidratt til full barnehagedekning, og det blir jo sånn at de gir med den ene hånda og tar med den andre, og det er ikke greit.*

Veien videre

Informantene ser at årene framover vil bringe en del utfordringer. Som de nevnte tidligere i intervjuet, savner de den spesialpedagogiske hjelpen de kunne få tidligere. Da kunne spesialpedagogen observere hele barnegrupper, og på den måten skaffe seg et større innblikk i hvordan enkeltbarnet fungerte på forskjellige områder. Det er på denne bakgrunnen at de mener de trenger mer spesialpedagogiske kompetanse i barnehagens eget personale. Barnehage B har planer om en liten omstrukturering fra nyttår. Barnehagen ønsker å satse på kompetanseutvikling. De pedagogiske lederne ser at økonomien blir en utfordring fremover.

Avsluttende kommentar

I NOU 2012:1 pekes det på at strukturelle og prosessuelle faktorer virker sammen for å skape en god barnehage. God kompetanse og en stabil personalgruppe med høy tillit til hverandre kan sees på som en trykghetsfaktor for barn, da det er de samme voksne barna stadig treffer igjen. Dette blir også påpekt av Vassenden og medarbeidere (2011). I tillegg er gode opplevelser og tilfredshet med barnehagen sentrale aspekter ved kvalitet i barnehagene.

Informantene på kommunenivå i de fire kasesene har noe ulike erfaringer med tanke på hva som er endringer i barnehagesektoren og eventuelt hva disse endringene skyldes. For noen er ikke endringene først og fremst koblet til innføring av rammefinansieringen. Det de har registrert, er et stadig strammere budsjett. Det som tillitsvalgte understreker i intervjuet, er at de har fått en stadig viktigere funksjon med å følge med på utviklingen i barnehagesektoren og holde seg oppdatert på aktuelle saker. De har en viktig rolle for eksempel ved ansettelser av personale og spørsmål som angår bemanning i barnehagene, både når det gjelder pedagogisk kompetanse og voksentetthet. En endring som peker seg ut, er ressurser til styrerstillinger. Det kan se ut til at det blir mer og mer vanlig at en styrerressurs skal dekke flere barnehager. Det betyr mindre tid til ledelse i den enkelte barnehage, noe informantene mener har konsekvenser både for den strukturelle og den pedagogiske kvaliteten. Nedskjæring av vikarbudsjett skaper problemer for arbeidsmiljøet og muligheten for de ansatte til å følge opp enkeltbarn slik det er ønsket.

De pedagogiske lederne i de to barnehagene er samstemte på en del av spørsmålene vi stilte under intervjuet. De holder høyt fokus på kvaliteten i det pedagogiske arbeidet, både ved å følge opp Rammeplanens temaer og ved å ha egne satsningsområder. De er opptatt av kompetanse og kompetanseutvikling, men savner at de kan få anledning til å ta videreutdanning.

Det kommer tydelig fram at det i dette tilfellet er den private barnehagen som har merket overgangen til rammefinansiering som mest negativ. For dem har det blitt tydelig verre både med tanke på innkjøp av utstyr til barnehagen, bemanning og budsjetter generelt.

Etter informantenes syn vil trang økonomi og krav om innsparing på sikt virke demotiverende på ansatte. I denne situasjonen blir barnehagens ledelse spesielt viktig. Nedskjæring av styrerstillinger slik våre informanter har erfart, vil da være en kritisk faktor for at den pedagogiske kvaliteten kan opprettholdes.

3.3.4 Fokusgruppeintervjuer av styrelere

Bakgrunn

Vi benyttet fokusgruppeintervju i to casekommuner. Kommunene er lokalisert i sentrale strøk på hver sin kant av landet. Det var invitert til sammen 12 medlemmer i de to fokusgruppene, og medlemmene var rekruttert blant styrelere i kommunale barnehager. Til sammen tre meldte forfall samme dag som intervjuene fant sted. Deltakerantallet ble etter dette fem i den ene gruppen og fire i den andre gruppen. Faglitteraturen legger vekt på at antallet bør være fra fire til seks deltakere i en fokusgruppe, bl.a. Dunbar (1997) og Wibeck (2011). Antallet i begge gruppene var således innenfor rammene av det som faglitteraturen anbefaler.

Fokusgruppeintervjuene er gjennomført som ustrukturerte intervju. Den ustrukturerte intervjuformen legger vekt på å lytte til og observere debatten som utspiller seg blant deltakerne i gruppen. Det er videre viktig at forskerne i denne intervjuformen skal være tilbakeholden med styring av debatten (bl.a. Wibeck, 2011). Intervensjon fra forskernes side skal likevel skje hvis debatten avviker fra de oppsatte tema. I begge intervjuene ble det benyttet noe inngripen fra forskernes side.

Begge gruppene ble presentert for to tema. Det første temaet var felles og omhandlet eventuelle virkninger av overgangen fra øremerkede midler til rammefinansiering av barnehagesektoren. Det andre temaet handlet for den ene gruppen om nylig reversering av ordning med kommunale barnehageforetak tilbake til ordinær kommunal driftsform. For den andre gruppen dreier tema to seg om det motsatte; en sannsynlig eller mulig overgang til foretaksmodell for barnehagesektoren i nær framtid.

I vår sammenheng var det aktuelt å finne ut noe om eventuelle virkninger av endringer i barnehagesektorens rammebetingelser på den ene siden (tema én), og eventuelle forskjeller i synspunkter og erfaringer på ulike organiseringsmodeller for barnehagedrift på den andre siden (tema to). For best mulig å kunne sammenligne data fra gruppene, er det konvensjon for at gruppene er så homogent sammensatt som mulig (Morgan, 1998). Dette er også noe av utgangspunktet for at rekrutteringen ble gjort blant styrelere i én av sektorene (kommunal sektor).

Flere forhold som har betydning

Prosjektets hovedtema er eventuelle virkninger av overgangen fra øremerkede midler til rammefinansiering av barnehagesektoren.

I begge casekommunene gis det uttrykk for usikkerhet om hvilke faktorer som er utslagsgivende for de utfordringer som sektoren for tiden har. I begge kommuner har det i sammenfallende periode med endringene i overføringsmidlene, også skjedd andre strukturelle endringer som høyst tro-

lig har betydning for barnehagedriften. Ettersom det er knapt to år siden overgang til rammefinansiering ble innført, medvirker dette også til et uoversiktlig bilde for sektoren.

Andre strukturelle forhold

I den ene kommunen inntreffer det omtrent samtidig med endring i overføringsmidlene, utskifting av ledelsen for barnehagesektoren. Slik vi forstår, er dette også en medvirkende årsak til at det skjer en omorganisering (reversering) fra kommunalt foretak til vanlig kommunal barnehagedrift.

I den andre casekommunen inntreffer det endringer i flere forhold, ved at det i kommunevalget i 2011 skjer et politisk sceneskifte og samtidig også en overgang til parlamentarisme med byrådsinndeling.

Disse forhold, sammen med at overgangen til rammefinansiering er av relativ ny dato, gjør forholdene generelt uoversiktlige i begge casekommunene, og det er dermed vanskelig å isolere eventuelle virkninger av rammefinansieringen fra andre forhold som måtte spille inn. På den ene siden kan det her være tale om andre strukturelle forhold som kan ha likhetstrekk med virkninger av endringer i overføringsmetoden, samt forhold som eventuelt kan ha en dempende effekt på denne endringen. Følgende utsagn fra to informanter i begge intervjuene illustrerer på sett og vis den situasjonen som foreligger.

Én informant forteller: «I tillegg har det vært politisk skifte ved overgang fra rødt styre til borgerlig styre. Man vet ikke helt hva som er hva [...]. Det har vært så kort tid, bare to år, til å se effektene av endringen fra øremerkede midler til rammefinansiering». Og en annen informant uttaler: «Det er så mange uklare faktorer. Jeg skjønner det ikke. Men når vi skal spare og kommunens ramme gjelder, så ser vi kanskje mer endringer etter hvert?».

Med dette som bakgrunn, blir utgangspunktet å vurdere hvilke eventuelle virkninger som er mest iøynefallende som følge av overgangen fra øremerkede midler til rammefinansiering.

Fra øremerkede midler til rammefinansiering (hovedtema 1)

Barn med behov for ekstra ressurser

I begge casekommunene var det likhetstrekk i oppfatningen av at vilkårene for barn med spesielle behov er under endring. I den ene gruppen nevnes dette som første tema etter at debatten er kommet i gang. I den andre gruppen omtales temaet også tidlig, men etter at det har foregått en mer generell diskusjon om ”tingenes tilstand”. I den ene av fokusgruppene har en informant følgende kommentar:

Jeg tenker konkret i forhold til rammefinansiering på midler til barn med nedsatt funksjonsevne da, før var jo det øremerka men nå er jo det litt mer i ramma. Og jeg kan ikke akkurat si vi har fått økt bemanning for å kompensere for det.

Og fra en annen faller denne kommentaren: «Nei, den bemanninga har vi jo mista. Det har ikke økt noen bemanningsnorm for øvrig».

Første informant legger til: «Vi har tapt masse på det, vi som har mange barn som trenger noe ekstra».

Vi lar denne informanten ha den avsluttende kommentaren:

Barna kommer fra ulike familier med ulike behov. Mange får mye hjemmefra og kan tåle å ikke få så stor oppfølging fra barnehagen, men vi har mange som er prisgitt den oppmerksomheten de får fra barnehagen.

Fra den andre fokusgruppen siterer vi følgende utsagn om samme tema fra en av informantene:

Jeg har kanskje størst bekymring for midler til barn som trenger ekstra hjelp og støtte. Jeg vet ikke hvor mange år siden denne summen har stått fast. I ettertid har det jo kommet mange nye barnehageplasser til. I de nye barnehagene har det jo også kommet til barn som har behov for ekstra hjelp og støtte. På dette området skjer det heller ingen endring til neste år – hvis forslagene går igjennom.

Temaet med eventuelle endringer i ressurser til barn med spesielle behov, opptok styrerne i begge gruppene. Med utgangspunkt i vår gjengivelse av diskusjonene mellom styrerne ovenfor, er det grunn til å anta at det i casekommunene gradvis er i ferd med å skje en uheldig utvikling i ressurstilgangen til barn med spesielle behov. Det er likevel ikke grunnlag for, med bakgrunn i intervjuene, å trekke noen konklusjon om at innføringen av rammefinansiering alene er forklaringen på dette. Imidlertid registrerer vi en oppfatning av at utviklingen går i feil retning, og at man generelt er mer skeptisk til framtiden når det gjelder ressurstilDELingen for å møte disse barnas behov.

Følgende uttalelser fra to informanter kommer lengre ut i diskusjonen, men har relevans for temaet:

Barn med spesielle behov går også i private barnehager – det vet vi jo. Men det er nesten ingen barn med minoritetsbakgrunn som går i de private. Vi har mange barn som får språkopplæring – og støtten til dette har ikke vært økt på 17 år.

«Og asylbarna som skulle prioriteres – dem var jo det også bare vi som tok inn».

Uttalelsene dekker også delvis den oppfatningen vi har fått gjennom fokusgruppeintervjuene, om at det på styrernivå i kommunal sektor i begge casekommunene, eksisterer oppfatninger av at barnehager i privat sektor noen ganger kommer ”heldigere” fra enkelte oppgaver, noe kommentaren ovenfor kan tyde på. Det ligger imidlertid utenfor oppdraget å ha noe formening om dette, men vi registrerer at det i fokusgruppeintervjuene eksisterer et ”vi” og ”dem” – oppfatning blant personalet i kommunal sektor. Trolig eksisterer denne type ”vi” og ”de andre” – oppfatninger

også blant personale i private barnehager. På bakgrunn av dette bør en kanskje starte en prosess med tanke på å styrke kommunikasjonen mellom personalgruppene i de to sektorene? Dermed unngår en kanskje at det skapes grobunn for uheldige oppfatninger om ”de andre”, og trolig vil en dempe noe av den polariseringen som ser ut til å finne sted mellom kommunale og private aktører i barnehagesektoren.

Bemanning

Begge gruppene ble bedt om å uttale seg om eventuelle endringer; som krav til styrers utdanning, pedagogtetthet og voksentetthet i barnehagene, om bruk av dispensasjon fra pedagognormen, om avvik fra pedagognormen med mer. Her følger utdrag fra begge debattene, og vi starter der en informant fra den ene fokusgruppen tar ordet:

I forhold til krav til styrers utdanning har vi ikke merket økning i dispensasjonsbruk. Men i forhold til dispensasjon fra pedagognormen har det vært økning i år. Vi har flest dispensasjoner fra bemanningskravet i § 18.

Kommentaren får tilslutning fra de andre.

I den andre gruppen utvikler diskusjonen seg mer og en av informantene starter slik:

Det er jo bare pedagognormen som er vedtatt, det er jo ingen bemanningsnorm som er vedtatt. Vi ligger jo lavt her i (sier navnet på kommunen), vi så jo det at i Oslo så er det omtrent 0,33 per lite barn og vi er 0,28... det er stor forskjell på det altså.

En annen informant utfyller: «Det er 0,28 voksen for barn under 3 år, 0,16 for barn over tre år i de kommunale barnehagene i ... » (sier navnet på kommunen).

En av informantene følger opp: «De foreslår å stramme inn i Oslo. At bemanningsnormen skal være opp til barnehagene. Så det er mer likt sånn som vi har det».

Før en ny informant tar ordet og utdyper:

Vi ser jo at flere av oss tar fra de store og gir til de små barna. For de klarer seg ikke uten. De fleste har måttet omrokere personale for at de små barna skal få det de må ha, og det går igjen utover de store barna.

Den siste informant avslutter: «Vi må gjøre det synlig, at vi faktisk gjør denne omfordelingen internt. Ellers vet ingen om det».

Vi tar også med en debattuttalelse som referer seg til bemanningsnormen, der informanten viser til at en ikke bør ha en voksentetthet under 0,33, hvis den voksne skal ha tilstrekkelig sensitivitet i forhold til barna. NOU 2012 ”Til barnas beste” (s. 263) viser for øvrig til at interaksjonen og samspillet mellom barn og voksne endres, når forholdet mellom barn og voksne endres mellom 1:3 og 1:5. Med bakgrunn i debattene som utspant seg, oppfatter vi at det i den ene casekommu-

nen, i den siste tiden har skjedd en økning i bruk av dispensasjon fra pedagognormen. Debatten i den andre gruppen berørte ikke dette temaet i samme grad. Her ble det i stedet påpekt at man lå under den gjeldende bemanningsnormen.

Ressurser til bygg, vedlikehold og utstyr

I den ene av fokusgruppene ble vedlikehold av bygg, lokaler og anlegg tematisert ved at vi ba om at det ble benyttet tid til denne delen av strukturkvaliteten. Som det framkommer nedenfor, kan det se ut for at denne delen av strukturkvaliteten kan være under press i enkelte kommuner:

En av informantene sier: «Det er trist å se at på de nyere barnehagene [...], at de bærer preg av for dårlig vedlikehold. Malingen flasser – ting blir ikke tatt vare på».

En annen uttaler seg: «Jeg har ikke til dags dato blitt invitert med på å prioritere hva som bør utføres i barnehagen. Jeg tror ikke de har oversikt over hva som trengs – og vi blir ikke tatt med

Denne informanten retter blikket mot inventar: «Også usikkerhet til inventarutskiftninger særlig for de eldre barnehagene. Framtiden er blitt mer uforutsigbar. Det har skjedd en endring ved at midlene tidligere ble brukt gjennom året – nå er det mer sånn løp og kjøp i januar».

Utdragene fra samtalen over viser at styrerne opplever at det faktiske vedlikeholdet kan bli bedre, at den langsiktige planleggingen kan styrkes og at styrerne i større grad bør trekkes inn i planleggingen. Med utgangspunkt i at fokus for debatten er eventuelle endringer med hensyn til den nye finansieringsmodellen, tolker vi det slik at vilkårene for vedlikehold trolig ikke har blitt bedre i denne aktuelle kommunen etter at den nye finansieringsmodellen ble innført.

Kompetanseheving

Begge gruppene diskuterte eventuelle endringer i muligheter for kompetanseheving for personalet. Forholdet i casekommunene synes noe forskjellig, ved at det i den ene kommunen fra sentralt hold i kommunen er avsatt prosjektmidler til kompetansetiltak, men at involvering fra styrerne sannsynligvis ikke har vært prioritert i prosjektet. I begge kommuner knytter det seg usikkerhet til hva framtiden vil gi av muligheter for kompetanseheving. Vi gjengir her noe av diskusjonen som foregikk i den ene gruppen.

En informant sier: «[Sier navnet på prosjektet]... Det er satt av en del mill. til kompetanseheving, og jeg forstår at hva det skal satses på ikke nødvendigvis er det vi vil satse på. Det virker som språk er uinteressant, og det er vårt viktigste satsningsområde over mange år».

Det følger en diskusjon etter dette, om hvem som har det overordnede ansvaret for innholdet og kompetansehevingen i prosjektet. Det er konsensus i gruppen om at dette er sektorleder. Noen av

deltakerne konkluderer med at det her er fare for at barnehagene ikke når fram med sine uttalte ønsker og behov for kompetanseheving.

Diskusjonen i den andre gruppen berører et trekk som trolig mer kan relateres til endring i finansieringsformen. En av informantene uttrykker det slik:

«Langsiktig planlegging blir vanskelig. Jeg tenker veldig på dette nå. Hadde planlagt å bruke midler på kompetanseheving – men nå vet jeg ikke om dette blir noe av». Det uttrykkes enighet i gruppen om at kompetanseheving er sårbart.

En annen informant kommenterer rekruttering:

Rekruttering er også under press, det er ikke mulig å gi permisjon med lønn til videreutdanning. Dette gjelder slik som samlingsbasert utdanning som vi kunne gjøre tidligere år, i forbindelse med assistenter som ønsker å videreutdanne seg til førskolelærer, når behovet for fagutdannet personale er stort.

Informanten forklarer at slike rekrutteringsmidler brukes til å oppmuntre medarbeidere til å ta førskolelærerutdanning når rekruttering av førskolelærere er utfordrende, men at slike midler ikke er tilgjengelig lengre. En oppsummering av denne delen av debatten er at kompetanseheving fortøner seg forskjellig i de to casekommunene. Dette har sammenheng med at det er avsatt prosjektmidler til kompetanseheving i den ene kommunen, men at styrerne her er høyst usikre med hensyn til hvordan det aktuelle prosjektet vil dekke barnehagenes reelle behov. I den andre kommunen erfarer vi av debatten at det knyttes uforutsigbarhet til, og lite positive forventninger til hvordan kompetansebehovene i framtiden vil bli dekket. Gruppen er også urolig for hvordan en allerede utfordrende rekrutteringssituasjon skal bli i framtiden, når en vet at nytdannende nettopp prioriterer faglige hensyn ved valg av arbeidsplass.

Virkninger av at økte ressurser til kommunale barnehager automatisk fører til økte ressurser til private barnehager

Begge gruppene ble presentert for denne problemstillingen. I begge gruppene var det deltakere som bidro til en engasjert debatt. Fra den ene gruppen gjengir vi følgende, og starter med denne informanten:

Det er veldig mye fokus på det fra kommuneledelsens side de to siste årene. Husk at dere må holde kostnadene nede, for ellers ... Sånn var det aldri før. Vi må lete med lys og lykter slik at de private ikke får for mye eller mer.

En annen deltaker responderer: «Jeg opplever at de private barnehagene gir uttrykk for at de får mindre midler nå enn tidligere». En annen har denne oppfatningen: «Mitt inntrykk er at de (private) opplever mer trygghet og forutsigbarhet nå – men det kan jo bare være et inntrykk jeg har».

I den andre gruppen ble temaet berørt mer impulsivt tidlig i debatten, og følgende kommentar ble gitt fra en av deltakerne: «Og det jeg tenker er at for hver krone vi får, skal de private få tilsvarende, og da koster det jo dobbelt så mye».

Kommentaren ble fulgt opp slik av en annen informant:

Også er det noe med det tekniske i det der, for det er jo ikke alltid lett å forstå det økonomiske systemet og forstå hvordan pengene blir fordelt, men det er også noe med det at de pengene som vi får og hvordan vi bruker dem har vi klare føringer for hva vi skal bruke dem til, men når de private får penger så har de mindre føringer enn oss for hvordan de trenger å bruke de pengene. Og den økonomiske – nesten konflikten som er mellom kommunale og private barnehager, den er ikke ålreit.

En annen sier: «Nei, den er ikke ålreit».

Tar en utgangspunkt i samtalen ovenfor, kan en si at mekanismen som benyttes, ved at overføringer til kommunale barnehager, automatisk fører til overføringer til private barnehager, lett kan få utilsiktede virkninger som mistenksomhet og feiloppfatninger. Som vi er inne på foran, så kan dette gi grobunn for polarisering mellom kommunale og private barnehager. Vi registrerer at en stor yrkesgruppe som av samfunnsmessige årsaker bør stå samlet, splittes i to leire, og som i stedet for å utvikle fellesskap, utvikler mistenksomhet overfor hverandre. En kan selvsagt heller ikke utelukke at enkelte kommuner bevisst benytter fordelingsmåten til å holde kostnadsnivået i kommunale barnehager nede.

Endringer i driftsform (hovedtema 2)

Det er redegjort for innledningsvis, men vi gjentar her i korthet: I den ene casekommunen valgte man etter en kortere periode å reversere ordningen med et kommunalt drevet barnehageforetak, tilbake til ordinært drevne kommunale barnehager (gruppe A). I den andre casekommunen (gruppe B) utredes det for øyeblikket om den kommunale barnehagedriften i framtiden skal organiseres som et kommunalt foretak.

Vi spurte gruppe A om hvilke motiver som forelå for først å opprette et kommunalt barnehageforetak. Følgende kommentar kom fra en av informantene: «Noe av tanken var å skille drift og kontroll, bukken og havresekken, det var noen av årsakene». Og en annen føyer til: «Faglig kvalitet etter barnehageloven og ulike formålsparagrafer, at kommunen ikke skulle kontrollere seg selv, føre tilsyn med seg selv».

Vårt neste spørsmål var hvilke årsaker som lå til grunn for at man valgte å gå tilbake til den opprinnelige ordningen. En av informantene svarer slik: «Jeg har en klar formening om at det handlet om at (.. nevner at det skjedde ny tilsetting av leder for seksjonen), som ønsket å samle alt innen oppvekst under ett tak». En annen spør: «Det har ingen sammenheng med den evalueringa som

ble gjort?». Den første informanten svarer: «Ingen som helst». Enda en tar ordet: «Vi fikk en ny leder som ville samle oppvekst. Det var en skinnevaluering». Kommentaren får tilsutning fra flere. Til slutt avrunder følgende informant temaet: «Det var vel det å ha mer kontroll, og kunne styre innholdet i barnehagene».

Vi ville også vite hvilke erfaringer styrerne hadde med foretaksmodellen. Her var synspunktene delte, ved at noen mente at foretaksmodellen samlet barnehagene på en god måte, og at det faglig sett skjedde en del positive ting. Noen synspunkter dreide seg også om at barnehagedriften ble mer effektiv, bl.a. fordi det ble mindre avstand mellom medarbeidere og ledelse. Flere utsagn handlet likevel om at en stort sett var fornøyd med å være tilbake i ordinær driftsform igjen.

I gruppe B er situasjonen at styrerne mentalt forbereder seg på en eventuell overgang til et kommunalt eiet aksjeselskap. Vi ville vite hvilke tanker og betraktninger styrerne hadde med hensyn til et slikt eventuelt scenario. Debatten starter opp slik, ved at en informant tar ordet:

Jeg vet ikke hva det egentlig betyr. Hva det betyr for personalet og hvilke konsekvenser som kan følge av dette. Det er ingen som har fortalt oss dette. Vi har etterspurt informasjon om dette i nesten et år. Forhåpentlig vis vil en utredning gi noen svar.

En annen deltaker uttaler seg:

Det er skummelt at de gjør dette her. For det er ikke sånn at de gjør dette for å få høyere kvalitet. De tenker på at det skal bli mer lønnsomt for kommunen. Vi kan gjøre det mer lønnsomt allerede nå. Hvis vi kutter ut på personalet og på kompetansetiltak, men da går jo kvaliteten ned. Og da er det vel heller ingen som vil jobbe her lenger.

Deler av diskusjonen handler videre om at utredningen ikke dreier seg om hvordan framskaffe bedre kvalitet i de kommunale barnehagene, ut fra resonnementet om at utredningen trolig ikke stiller denne type spørsmål. Det er vårt inntrykk fra debatten, at det over tid er bygget opp forventninger eller forhåpninger om at når målsettingen om full barnehagedekning er nådd, så skulle det være tid for konsolidering, for utvikling av kvalitet. Det ser også ut for at deltakerne opplever den pågående prosessen som noe som skjer over hodene på dem:

Jeg vet ikke om det er en ønskedrøm eller noe jeg egentlig tror på. Men jeg tror at de vil oppleve at det egentlig ikke er så mye å spare. At de allerede har en veldig lav personaltetthet og høy barnehagedekning. Vi har jo noe av den laveste personaltettheten i [...], og noe av den høyeste prosentuelle dekningsen av barn under tre år. Hvis man ser på det – hvor fins det penger å hente?

«Jeg synes i hvertfall at vi må bli tatt med, få komme med innspill».

«Hvor er foræene for å bli hørt?»

Oppsummering

Fra øremerkede midler til rammefinansiering

Det er et hovedinntrykk, at det i begge debattene i fokusgruppene tegnes et bilde av en uoversiktlig situasjon som gjør det problematisk å skille ut eventuelle virkninger for barnehagesektoren som overgangen til rammefinansiering isolert sett har ført til. Begge gruppene gir også uttrykk for at ordningen med rammeoverføring er såpass ny, at dette i seg selv gjør det vanskelig å se hvilke konsekvenser den nye ordningen innebærer. I den ene kommunen skjedde det omtrent samtidig en utskiftning av eksisterende ledelse i sektoren, og som følge av dette gikk kommunen bort fra en ordning med barnehagene organisert i en kommunal foretaksmodell. Medlemmene av denne fokusgruppen var nokså unisone i oppfatningen av at det var vanskelig å se hvilke faktorer som virket inn på hva.

I den andre fokusgruppen var bildet kanskje mer uoversiktlig, fordi man her nylig både hadde innført parlamentarisme med byrådsinndeling, og at det samtidig også hadde skjedd et politisk styringsskifte i kommunen. Også i denne gruppen var oppfatningen at virkninger av overgang til rammefinansiering var vanskelig å få oversikt over.

Fra debattene i begge fokusgruppene erfarer vi noen hovedtrekk. I en innledende fase i begge intervjuene (debattene) ble det uttrykt bekymring for en utvikling som innebærer færre ressurser til barn med spesielle behov. Det fortelles om at det generelt er færre i personalet til å følge opp denne gruppen av barn, og for å kompensere for dette, må det overføres personale fra grunnbemanningen. Det påpekes også at summen av midler til barn som trenger ekstra hjelp og støtte har vært uendret i mange år, til tross for at det i de senere årene har kommet nye barnehager til, og en følge av dette er at antallet barn med spesielle behov også har økt. Med bakgrunn i uttalelsene vil det således være mindre ressurser per barn med behov for ekstra hjelp og støtte i dag, enn for noen år tilbake. Dette utviklingstrekket må en kunne anta vil slå negativt ut på voksentettheten generelt i barnehagene.

Når det gjelder bruk av dispensasjon fra pedagognormen, meldes det også om at bruken av dette har økt i den senere tid. Det vises også til at bemanningsnormen er under press, og at det derfor flyttes personale internt for å gi større prioritet til de minste barna. Det uttrykkes også bekymring for at dette ikke er tilstrekkelig kjent for omgivelsene.

Fra intervjuene fester det seg et inntrykk av at vedlikehold av bygg og lokaler nedprioriteres, og at styрere ikke involveres i planleggingen av vedlikeholdet. Vi får inntrykk av at dette ikke er et nytt fenomen, men at dette har foregått over tid. Når noe blir utbedret, så skjer dette mer etter innfallsmetoden, slik en av informantene uttrykker det. Videre beskrives det for oss, at nyere bygninger ikke ivaretas, og at det er usikkerhet med hensyn til inventarutskiftninger i de eldre barne-

hagene. Særlig for det siste gjelder det, at tidligere kunne det brukes midler på slike ting løpende gjennom året, men at: «nå er det mer sånn løp og kjøp i januar».

Med hensyn til kompetanseheving for personalet, tolker vi intervjuene slik at det er usikkerhet og få positive forventninger til, om barnehagenes egne planer kan bli realisert innenfor de rammene som nå gjelder.

Debattene i de to gruppene berørte også erfaringer med at økt ressurstildeling for kommunale barnehager, automatisk fører til økt ressurstilgang til private barnehager. Her bidrar debattene til å synliggjøre at denne tildelingsmåten kan ha en polariserende effekt for personalgruppene i kommunale og ikke-kommunale barnehager. En kan kanskje ikke utelukke at måten dette praktiseres på er en måte å holde ressursbruken nede på. Uansett registrerer vi at en samfunnsmessig viktig yrkesgruppe splittes i to leire. Selv om dette er en utilsiktet virkning av en måte å fordele økonomiske midler på, og som myndighetene har bestemt, så er det vanskelig å mene annet enn at det er en uheldig effekt at to store personalgrupper settes opp mot hverandre. Intervjuene peker også i retning av at tildelingsmekanismen skaper et uoversiktlig økonomisk bilde for kommunale barnehager. Trolig er situasjonen den samme også for ikke-kommunale barnehager, ved at man her bl.a. vil få utfordringer med langsiktig planlegging.

Ordinær driftsform vs foretaksmodell

I den kommunen som har reversert ordningen med et eget kommunalt foretak for barnehagene, viser intervjuet at oppfatningene til dels er delte i gruppen. Innledningsvis redegjorde gruppen for at et av hovedmotivene for å opprette et kommunalt foretak for barnehagedrift, var at en ville skille drift og kontroll, at kommunen ikke skulle føre tilsyn med seg selv. Det vises til positive erfaringer med at barnehagene opplevde seg som en mer samlet enhet, samt høyere effektivitet fordi kommandoveiene var kortere enn i en ordinær kommunal driftsform. Flertallet i gruppen synes likevel å være komfortable med å være tilbake igjen i ordinær driftsform. På spørsmål om hvorfor ordningen ble reversert, virker det relativt entydig at dette har sammenheng med tilsetting av ny ledelse i sektoren, og dennes behov for bedre kontroll og muligheter til å styre innholdet i barnehagene.

Fokusgruppen i kommunen som beveger seg i retning av å omgjøre kommunale barnehager til et kommunalt aksjeselskap, synliggjorde gjennom debatten (intervjuet) skepsis mot en slik utvikling. I denne kommunen, og i sikkert mange andre kommuner, har det blant personalet bygget seg opp forventninger om, at når den omfattende barnehageutbyggingen som har funnet sted de senere årene var ferdig, så skulle fokus rettes mot kvalitet og innhold i barnehagene. I stedet ser deltakerne i fokusgruppen nå for seg en framtid som hovedsakelig vil bære preg av hensynet til hvor kost-

nader kan spares. Gruppen tegner også et bilde av en pågående omstillingsprosess, som ikke i tilstrekkelig grad involverer barnehagenes personale, og hvor det etterlyses fora for å bli hørt.

4. Oppsummering

I flere deler av studien har vi erfart at det kan være problematisk å bestemme hvilke endringer som har skjedd siden rammefinansiering ble innført fra 1.1.2011. Én hovedårsak til dette er den relativt korte tiden som er gått siden endringen ble innført. Dette kan bl.a. illustreres ved at tilgjengelig statistikk fra SSB for en del strukturkvalitetsindikatorer for 2012 fortsatt ikke foreligger, men først er tilgjengelige i juni 2013. Dette gjelder indikatorer som f.eks. voksentetthet i kommunale og private barnehager³. Informanter i en del intervjuer har også kommentert det relativt korte tidsforløpet som har gått siden innføringen av rammefinansiering, som en utfordring i forhold til å kunne påpeke eventuelle utviklingstrekk. En annen hovedårsak er at informanter underveis har orientert oss om lokale strukturelle endringer som har funnet sted i samme periode. Eksempler på det siste er politisk regimeskifte, ny sektorledelse, nye medarbeidere i administrative nøkkelposisjoner samt overgang til parlamentarisme. Tidvis ser vi at slike endringer kan gi effekter som er vanskelige å skille fra effekter av rammefinansieringen. Samlet bidrar disse forholdene til å tegne et noe uklart bilde av situasjonen. Altså; å avgjøre hva som påvirker hva. Vi mener likevel at vi i oppsummeringsdelen vil kunne si noe om sentrale utviklingstrekk siden 1. januar 2011, og der den nye finansieringsformen utgjør et viktig element i dette.

4.1.1 Hvordan har fokuset på kvantitet og overgangen til rammefinansiering påvirket kvaliteten i barnehagesektoren?

Pedagog- og voksentetthet

Statistisk materiale fra SSB viser et utviklingstrekk med flere pedagoger i barnehagene i perioden 2007 – 2011. I samme periode er det imidlertid foretatt en omfattende barnehageutbygging som gjør at målsetningen om full barnehagedekning stort sett er innfridd. Spørsmålet er derfor om det økte pedagogantallet står i forhold til antall nye barn i barnehagene.

Utdanningsforbundets beregninger med utgangspunkt i offentlig statistikk (tabell 2 s. 19) som er korrigert for utvidet åpningstid i barnehagene, viser på sin side at det generelt har vært en nedgang i pedagogtettheten fra 2007 – 2010, og at nedgangen fortsetter fra 2010 til 2011. Vi er ikke kjent med om det foreligger tall fra 2012.

³ I rapporten benytter vi i hovedsak begrepene kommunale og ikke-kommunale barnehager når vi skiller på eierform. I SSBs statistikker omtales ikke-kommunale barnehager som private barnehager. Der vi gjengir eller viser til statistikker fra SSB har vi valgt å benytte begrepet private barnehager på denne eierformen.

I vår studie viser resultater fra spørreundersøkelsen at pedagogtettheten er i en viss tilbakegang, og spørreundersøkelsen blant pedagogiske ledere gir dermed støtte til tallene som framkommer i tabell 2 s. 19. I spørreundersøkelsen er det særlig i kommunale barnehager i større kommuner hvor utslaget er størst.

Med utgangspunkt i tabell 3 s. 19, viser tallene en liten tilbakegang i *voksenteiteten* i perioden 2010 – 2011 på 0,1 og at dette gjelder for både kommunale og private barnehager. I vår studie vises det også en nedgang i voksenteiteten, og hvor utslaget er størst i kommunale barnehager i større kommuner. I intervjuer med styrere kommenteres det at det er nedgang i bemanningsressursen siden innføringen av finansieringsreformen. Når tallene for voksenteitet for 2012 fra SSB foreligger i juni 2013, vil utgangspunktet være bedre egnet for å si noe om hvilken utvikling statistisk sett som har vært siden innføring av rammefinansiering. Barnegruppestørrelser kan assosieres med voksenteitet, og her viser spørreundersøkelsen en merkbar økning i gruppestørrelsene. Dette kan ha sammenheng med en nedgang i voksenteiteten.

Vår studie tyder på at voksenteitet og til en viss grad pedagogtetthet er i tilbakegang.

Vikarbudsjetter, dispensasjon fra pedagognormen og stabilitet i personalgruppen

I intervjuer med barnehageansvarlige, tillitsvalgte og pedagogiske ledere i casekommunene framkommer det at vikarbudsjettenes over tid har vært under press, og at situasjonen her generelt ikke har bedret seg etter at kommunene har overtatt budsjettansvaret. Under åpent svaralternativ i spørreundersøkelsen kommenteres det også mangel på vikarressurser. Så vidt vi kan se foreligger det ikke statistisk materiale som sier noe om vikarbruk og heller ikke utviklingstrekk for bruk av vikarer i barnehagene.

Ut fra vår vurdering tyder det på at vikarbudsjettenes er budsjettposter som lett blir hengende etter, bl.a. fordi dette er et av de områdene som det er mulig å foreta innsparing på. Det er grunn til å anta at utviklingen ikke har bedret seg siden rammefinansieringen ble innført, men at vikarbudsjettenes trolig er blitt mer utsatt.

Spørsmålet om det har vært økt bruk av dispensasjon fra pedagognormen synliggjøres i flere av intervjuene, og kommentarene tyder på at dispensasjonsbruken har økt siden innføring av rammefinansieringen. Dette støttes også av resultater fra spørreundersøkelsen, som viser at dispensasjonsbruken særlig har økt i Oslo, samt til dels i større kommuner.

Når det gjelder stabilitet i personalgruppen, er dette et spørsmål som hovedsakelig berøres av spørreundersøkelsen, og hvor denne totalt sett viser en utvikling med mindre stabilitet blant personalet. Særlig virker Oslo å være preget av denne utviklingen.

Barn med spesielle behov

Spørreundersøkelsen viser en generell tilbakegang i tildeling av ressurser til barn med spesielle behov. Dette støttes også av intervjuer med styrere. I intervju med barnehageansvarlige framkommer det at barn med spesielle behov i regelen går i en kommunal barnehage. Dette korresponderer også med utsagn fra intervju med styrere. Spørreundersøkelsen viser på sin side at tilbakegangen i ressurser til denne barnegruppen er større i de kommunale barnehagene enn i de ikke-kommunale barnehagene. Det er vårt inntrykk at ressurstilgangen til disse barna peker i feil retning. Et relativt høyere antall barn med spesielle behov i kommunale barnehager kombinert med nedgang i ressurser til denne barnegruppen, er ingen god kombinasjon.

Lokaler, lekeutstyr og uteområde

Vår studie tyder på at de fysiske betingelsene som barnehagene drives under generelt er i tilbakegang i de kommunale barnehagene. I de ikke-kommunale barnehagene viser undersøkelsen en framgang. I spørreundersøkelsen illustreres tilbakegangen ved at ressurser til leker og lekeutstyr og ressurser til bygg og lokaler samlet viser lavest skår. Utviklingstrekket støttes av enkeltintervjuer og fokusgruppeintervju. At oppfatningen er så ulik som den er mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager, kan ha sammenheng med at de kommunale barnehagene i større grad disponerer eldre bygninger, inventar og lekeutstyr enn de ikke-kommunale barnehagene, men dette vet vi så langt for lite om.

Prosesskvaliteten

Det er et hovedtrekk ved spørreundersøkelsen at strukturkvaliteten vurderes å være i tilbakegang og at prosesskvaliteten vurderes å være i framgang. Når det gjelder strukturkvaliteten, er denne belyst fra forskjellige innfallsvinkler; ved enkeltintervjuer, fokusgruppeintervjuer, spørreundersøkelse og statistikk. For prosesskvaliteten er utgangspunktet for våre vurderinger i hovedsak spørreundersøkelsen og enkeltintervjuer. Vårt inntrykk fra spørreundersøkelse og intervjuer er at barnehagepersonalet holder et høyt fokus på flere viktige sider av prosesskvaliteten, bl.a. foreldresamarbeid, medvirkning fra barna, arbeid med årsplan og barnas trivsel, for å nevne noen områder.

Oppsummering

I vår studie har vi blant personale i barnehager registrert forventninger om at når utbyggingen av nye barnehageplasser var sluttført, så skulle det rettes et fokus mot kvaliteten i barnehagene. Blant personalet i de kommunale barnehagene oppfatter vi en misnøye mot at dette ikke ser ut til å skje. Vi registrerer en generell tilbakegang i ressursbruken på strukturkvalitetsområdet, og særlig på områder som voksentetthet, barnegruppestørrelser, samt innkjøp, investeringer og vedlikehold knyttet til leker og lekeutstyr og bygg og lokaler. Særlig kommunale barnehager virker å være utsatt for dette. I ikke-kommunale barnehager er bildet noe mer nyansert. Her ser vi bl.a. at de fysiske rammebetingelsene ser ut til å være i framgang.

Hvor stor del av årsakene til nedgangen i strukturkvaliteten som kan tilskrives hhv. den kvantitative satsingen og den nye rammefinansieringen vil bygge på antakelser. Ut fra de intervjuer vi har gjort, oppfatter vi at nedgangen i strukturkvaliteten har foregått over tid, altså lengre enn fra 1.1.2011 da kommunene selv overtok den økonomiske prioriteringen av egen barnehagesektor. I dette *kan* det ligge en forklaring om at den kvantitative satsingen har skjøvet investeringer og nyinnkjøp til eksisterende barnehager nedover på prioriteringslisten, uten at vi dermed kan fastslå dette med bakgrunn i de data vi har hatt tilgang til.

Når det gjelder virkninger av rammefinansieringen, tyder mye på at det er gått for kort tid siden innføringen ble iverksatt til at denne endringen kan tillegges stor betydning for en nedgang i strukturkvaliteten slik vår studie tyder på. Imidlertid er det lite som tyder på at rammefinansieringen har ført til *bedre* vilkår for de kommunale barnehagene. Til en viss grad kan det i stedet virke som at ikke-kommunale barnehager i denne perioden har fått noe bedre vilkår når det gjelder pedagogtetthet, samt fysiske kvalitetsfaktorer som leker, lekeutstyr og bygg og lokaler. For den kommunale delen av sektoren tyder imidlertid mye på at den nye finansieringsformen har ført til uforutsigbarhet og usikkerhet. Som vi nevner foran, så foregår det tidvis endringer i andre strukturelle forhold i kommune-Norge som kan ha innvirkning på den enkelte barnehage. Dette kan bl.a. være politiske regimeskifter, endringer i sektorledelse og andre nøkkelposisjoner som hver for seg kan føre til ulike økonomiske prioriteringer i barnehagesektoren. Slike forhold gjør det problematisk å skille ut hvilke endringer den nye finansieringsformen har ført til for barnehagesektoren.

Der det foreligger en kombinasjon av økonomisk usikkerhet og en nedgang i strukturelle deler av kvaliteten, tror vi dette kan gi grobunn for misnøye og frustrasjon i personalgruppen. Den største andelen av barn med spesielle behov finnes i kommunale barnehager. Utviklingen med nedgang i ressurser til disse barna er størst i de kommunale barnehagene. Ressurstilgangen til barn med spesielle behov bør etter vårt syn følges nøye i tiden som kommer.

4.1.2 Hvilke konsekvenser har finansieringssystemet og det faktum at om lag halvparten av sektoren er private barnehager hatt å si for kvaliteten?

Effekter av endret finansieringssystem

I våre intervjuer og øvrige analyser har vi viet mye oppmerksomhet på det skillet som eksisterer i sektoren mellom kommunale og private barnehager. Gjennomgående ser det ut til å ha blitt et bedre samarbeid mellom kommunene og de private barnehagene og mellom de kommunale barnehagene og de private barnehagene gjennom de siste par årene knyttet opp mot samarbeidsarenaer og begrepet prosesskvalitet som vi tidligere har presentert i denne utredningen. Flere av våre casekommuner trekker også frem at private barnehager har vært helt nødvendig for å kunne oppnå den nasjonale målsettingen om full barnehagedekning.

Samtidig som finansieringen av sektoren som helhet er endret fra øremerket tilskudd til rammefinansiering, har også finansieringen av de private barnehagene kommet inn i et opptrappingsregime der det på sikt skal gis 100 % kompensasjon til de private barnehagene for å sikre likebehandling, riktignok med en trinnvis opptrapping. For en del kommuner har beregningen av dette tilskuddet vært utfordrende, også fordi retningslinjene fra sentralt hold har vært uklare.

Andelen private barnehager

Av gjennomførte intervjuer har vi fått inntrykk av at endringer i finansieringssystemet har hatt tilnærmet ingen betydning for de kommunene som utelukkende har private barnehager.

Dette henger sammen med at kommuner som ikke har tilsvarende kommunale barnehager, skal benytte nasjonale gjennomsnittssatser for tilskudd til driftskostnader fastsatt av departementet ved beregning av tilskudd til driftskostnader til ikke-kommunale barnehager.

På denne måten har endringen av det totale finansieringssystemet ikke fått betydning for finansiering av barnehagesektoren på et operativt nivå.

Vårt inntrykk er at kommuner med en høy andel private barnehager har overgangen til rammefinansiering hatt relativt liten betydning for ressursbruken i sektoren, i alle fall på kort sikt. Men her pekes det samtidig på at det kan få effekt på lengre sikt.

For de kommunene med en lavere andel private barnehager har det vært mer fokus på å finne "rett bevilgningsnivå" til sektoren etter endring av finansieringssystem. Dette har medført at det i flere av kommunene har blitt endringer i bevilgningene i løpet av året for å i noen grad imøtekomme innmeldt behov fra barnehagene.

Tilbudet til enkeltgrupper og barn med nedsatt funksjonsevne

Ved flere anledninger har våre analyser avdekket at forholdene for barn med nedsatt funksjonsevne og øvrige grupper med spesielle behov som krever spesialpedagogisk arbeid, har blitt svekket etter overgangen til rammefinansiering. Gjennom et system med øremerket tilskudd hadde også

disse barna sin del av øremerkingen. Ved overgangen til rammefinansiering ble også disse barna en del av rammefinansieringen. Dette har medført at en del av postene til barn med nedsatt funksjonsevne har kommet under press og forsvunnet litt i mengden. Flere av våre casekommuner har kompensert dette ved å fortsatt ha ulike ordninger for hvordan en finansierer tilbud i kommunene til denne gruppen barn. Like fullt er det et relativt entydig bilde at denne gruppen på sikt antagelig vil få en svakere stilling i kampen om ressurser.

Et gjennomgående trekk i våre undersøkelser er at denne gruppen barn gjennomgående søker seg til barnehagetilbud i kommunale barnehager, det samme gjelder barn med innvandrerbakgrunn. Vi får oppgitt at en del av disse gruppene antagelig opplever det som tryggere å være en del av et kommunalt barnehagetilbud så lenge barnet trenger ekstra oppfølging på ulike måter.

Kvalitetsindikatorer

I følge vår studie er det en generell nedgang i ressursbruken på områder som dekkes av strukturkvalitetsbegrepet. Både i spørreundersøkelse og intervjuer gir dette seg mest utslag i voksentetthet, barnegruppestørrelser og mer fysiske rammebetingelser som bygg og lekeutstyr, samt det som nevnes foran om barn med spesielle behov. Når dette er sagt, viser studien at prosessorienterte indikatorer er i framgang. Bildet er imidlertid nyansert, fordi mye tyder på at det totale utviklings- trekket for strukturkvaliteten er bedre for ikke-kommunal sektor enn for kommunal sektor. Jamfør tabell 6 s. 42 som viser en gjennomsnittlig, om enn liten vekst for alle strukturindikatorer i ikke-kommunale barnehager. Også den gjennomsnittlige skåren for prosesskvalitetsindikatorene er høyere i de ikke-kommunale barnehagene. Det er grunn til her å minne om de forbehold vi har tatt med hensyn til generalisering og som knytter seg til utvalgsmetode og lav deltakelse fra ikke-kommunale barnehager i spørreundersøkelsen (se kapittel 2.2 foran). Med de begrensninger som følger av dette, samt andre forhold som måtte virke inn (jf. kapittel 4.1.1) tegnes det likevel et bilde av at kvalitetsutviklingen for tiden er bedre i de ikke-kommunale barnehagene.

Utjevningmekanismen som skal føre til en likere fordeling av ressursene mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager ser ut til å ha noen utilsiktede virkninger. Ute i de kommunale barnehagene kan det noen ganger erfares som at en utsettes for et ”splitt og hersk – spill”, selv om dette åpenbart ikke har vært hensikten. Som vi kommenterer i gjennomgangen av åpent svaralternativ i spørreundersøkelsen, så tenker personalet seg om både en og to ganger før de ber om mer penger fra kommunen, fordi utskiftning av et lekeapparat i en kommunal barnehage fortøner seg som ”dobbel så dyrt” for kommunen. Også i intervju med styrere trekkes dette fram som uheldige forhold. Vi oppfatter at dette kan virke dempende på personalets motivasjon og de ambisjoner personalet måtte ha på vegne av barnehagen. Vi kommenterer også lengre framme i rapporten at utjevningmåten kan medvirke til en polarisering i forholdet mellom personalet i kommunale og ikke-kommunale barnehager, og vi ser det uheldige at dette skjer i en samfunnsmessig viktig yrkesgruppe.

4.1.3 Er det sammenheng mellom andelen private barnehager i kommunen og incentivet til kutt i barnehagebudsjettene?

Kommuner med høy andel private barnehager

Som nevnt tidligere er dette relativt uproblematisk i de kommunene som utelukkende har private barnehager, siden disse kommunene bruker de nasjonale satsene for å beregne tilskuddet til de private barnehagene. Det samme ser ut til å være tilfelle for de kommunene med en høy andel private barnehager. Dette er egentlig i noen grad overraskende siden disse kommunene vil ha et relativt sett større potensiale ved å kutte i rammene til en liten kommunal sektor på området for så å spare betydelige midler til utbetaling til en stor privat sektor. Disse kommunene ser imidlertid ikke ut til å se det på denne måten. Det antas at dette er fordi det eksisterer et gjensidig avhengighetsforhold mellom de private barnehagene og kommunen. De private barnehagene er naturlig nok avhengige av tilskuddet som kommunen utbetaler, og flere av barnehagene driver også sin barnehagevirksomhet i kommunalt eide lokaler. På den annen side er kommunene med et lite utbygd kommunalt barnehagetilbud avhengige av de private barnehagene for å gi et viktig tjenestetilbud til kommunens innbyggere. Dette medfører at det ser ut til å være svake incentiver til å kutte i barnehagebudsjettene i de kommunene som har en høy andel private barnehager.

Kommuner med lavere andel private barnehager

I kommuner med en lavere andel private barnehager, eller mer eller mindre jevn fordeling mellom private og kommunale barnehager, ser det i større grad ut til å være et ris bak speilet at ekstra midler til de kommunale barnehagene vil innebære ekstra midler til de private. På denne måten vil økt ressurstilgang til sektoren få større effekt enn kun på de kommunale barnehagenes driftsbudsjett. Vårt inntrykk er imidlertid ikke at det er særlig utbredt at kommunene har forsøkt å redusere ressurstilgangen for å slippe billigst mulig unna vis a vis de private barnehagene. Fokus har i større grad vært på å finne «riktig» nivå på bevilgningene. Samtidig har nok dette forholdet ligget der i underbevisstheten. Det har nok også vært slik at kommuner med en lavere andel private barnehager i mindre grad føler det gjensidige avhengighetsforholdet mellom kommunen og de private barnehagene som eksisterer i kommunene med høyere andel private barnehager. Dette ser ut til å ha ført til en økt bevissthet på at ekstra midler til kommunale barnehager for en stor del også betyr ekstra midler til de private barnehagene uten at vi kan konkludere med at det har ført til vesentlige incentiver til kutt i de kommunale barnehagebudsjettene.

En del av kommunene har også trukket frem at de har vært usikre og tidvis ikke følt at de har kontroll på hvor mye ressurser barnehagene skal/burde ha i den første tiden etter overgang til rammefinansiering, og at dette har vært et viktigere fokus det siste året enn det å begrense ressursoverføringen til de private barnehagene.

Overgangen til rammefinansiering er av relativt nyere dato, det samme er opptrappingsplanen for finansieringen for å oppnå likebehandling for private barnehager. En kan nok dermed forvente seg

at eventuelle effekter som denne problemstillingen søker å belyse, i større grad vil vise seg om noen år når både rammefinansieringen og finansieringen av de private barnehagene har fått gå seg til og man har høstet erfaringer med de nye systemene.

4.1.4 Hvordan legitimeres bruken av offentlige midler til private barnehager?

Flere av våre casekommuner har trukket frem at utbygging av private barnehager har vært nødvendig for sentrale politiske myndigheters uttalte mål om oppnåelse av full barnehagedekning over hele landet. For mange av våre casekommuner har dette kapasitetsargumentet vært sentralt i legitimeringen av den private delen av denne sektoren.

Et annet funn gjennom vårt arbeid har vært endringen i forholdet mellom de private barnehagene på den ene siden og kommunen som forvaltningsorgan og de kommunale barnehagene på den andre siden. I løpet av de siste ett til to årene har samarbeidsklimaet blitt bedre. For noen år siden var det flere klagesaker og mer mistenksomhet mot utmålingssystemet og praktiseringen av det. I disse sakene var de private barnehagene gjennomgående godt hjulpet av Private Barnehagers Landsforbund (PBL). I våre casekommuner fremgår det at disse klagesakenes utfall gikk både i kommunenes favør og i kommunenes ufavør. Det har blitt anslått i våre casekommuner at kommunen fikk medhold i rundt 60 % av klagesakene. Det hevdes videre at mange av klagesakene ikke nødvendigvis hadde sitt utspring i uenighet og konflikter, men snarere usikkerhet fra begge parter om hvordan systemet skulle praktiseres.

De siste årene har imidlertid forholdet til de private barnehagene gjennomgående bedret seg. Flere av kommunene har etablert gode rutiner for egne samhandlings- og koordineringsarenaer mellom de private barnehagene, kommunen og de kommunale barnehagene. Dette har også medført i større grad at de private barnehagene har fått ta del i kommunens opplegg for kompetanseheving og -utvikling i barnehagene. De private barnehagenes andel av kostnader knyttet til dette har naturlig nok kommet til fratrukk i tilskuddsberegningene, men etter sigende oppfattes det som positivt for begge parter at en kan bidra til felles kompetanseutvikling.

4.1.5 I hvilken grad har organisering av barnehagedriften som egne kommunale foretak hatt noe å si for kvaliteten?

En av våre casekommuner har tidligere organisert sin barnehagedrift som et kommunalt foretak fremfor å ha det som en del av den kommunale organisasjonens kjernevirksomhet. Denne kommunen har senere reversert denne beslutningen og barnehagedriften er nå tilbake i den kommunale organisasjonen.

Det har kommet frem både fordeler og ulemper ved å være organisert som et foretak. På fordelsiden har flere av våre intervjuer avdekket at en som et kommunalt foretak hadde bedre forutset-

ninger for å utvikle en enhetsfølelse og følte større eierskap til egen virksomhet. En organisering som kommunalt foretak bidro også til å skille eierrollen som kommunene har vis a vis barnehagene og driftsrollen som barnehagene i stor grad selv er ansvarlige for. På denne måten utviklet det seg i større grad en bestiller-utfører relasjon mellom kommunen og barnehagene. Dette førte til at det ble en klarere arbeidsdeling og tilsvarende tydeliggjøring av ansvarsfordelingen som bidro til å utvikle sektoren. På den annen side medførte en foretaksorganisering at kommunen måtte akseptere å miste deler av kontrollen med virksomheten; både administrativt og politisk. I våre intervjuer har det også kommet frem at det i noen grad oppleves «tryggere» å være en del av kommunen fremfor et foretak.

Vi har videre undersøkt både motiver for og mulige effekter av at foretaksmodellen i denne case-kommunen er reversert. Når det gjelder motiver for reverseringen, ser det ut til at det forelå et administrativt ønske om å samle sektoren under den kommunale organisasjonen for å bygge opp en enhetsfølelse der. Selve foretaksmodellen blir vurdert til å ha fungert godt organisatorisk og de involverte var relativt fornøyd med de effekter foretaksmodellen hadde for både styringsformer og kvalitetsfremmende barnehagearbeid. Det blir også påpekt at en viktig jobb etter at organiseringsformen ble reversert, var å få med seg fordelene ved å være foretaksorganisert, i form av økt enhetsfølelse og ansvarliggjøring, over i den kommunale organiseringen etterpå.

5. Litteraturliste

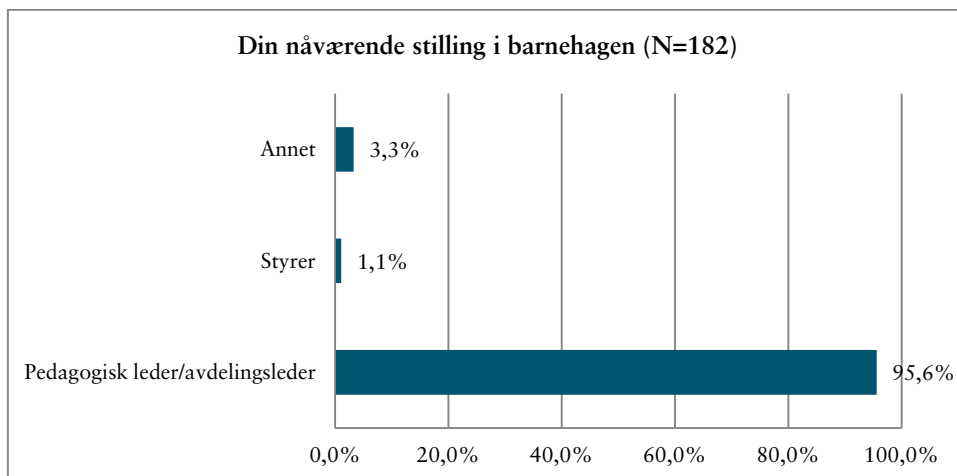
- Bratterud, Å., Sandseter, E. B. H., & Seland, M. (2012). *Barns trivsel og medvirkning i barnehagen. Barn, foreldre og ansattes perspektiver* (Nr. 21/2012). Trondheim: NTNU Samfunnsforskning, Dronning Mauds Minne.
- Burchinal, M., Roberts, J. E., Riggins, R., Zeisel, S. A., Neebe, E., & Bryant, D. (2000). Relating quality of centre-based child care to early cognitive and language development longitudinally. *Child Development*, 71(2), 339-357.
- Dunbar, R. (1997). *Samvaro, skvaller och språkets uppkomst*. Stockholm: Norstedts.
- Harsvik, T., & Skulberg, H. (2012). *Kvalitetsbegrepet i norsk utdanning. Hva dreier det seg egentlig om?* (Nr. Temanotat 3 / 2012): Utdanningsforbundet.
- Horngren, C. T., Datar, S. M., & Foster, G. (2003). *Cost accounting : a managerial emphasis* (11th ed. / Charles T. Horngren, Srikant M. Datar, George Foster. utg.). Upper Saddle River, N.J. ; [Great Britain]: Prentice Hall.
- Huntsman, L. (2008). *Determinants of quality in child care: A review of the research evidence*. Australia: Centre for Parenting & Research.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- KOSTRA (2012). Kvalitetsindikatorer i KOSTRA, fra http://www.ssb.no/kostra/kvalitet_pub15032007.html
- Kunnskapsdepartementet (2006-2007). ... og ingen stod igjen. *Tidlig innsats for livslang læring*.
- Lovdata (2005-2006). *Barnehageloven*. fra http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20050617-064.html&emne=BARNEHAGELOV*&.
- Lund, T., & Christophersen, K.-A. (1999). *Innføring i statistikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Morgan, D. (1998). *The Focus Group Guidebook*. The Focus Group Kit, no 1. Thousand Oaks: Sage.
- NOU (2012:1a). *Til barnas beste*.

- NOU (2012:1b). *Til barnas beste. Ny lovgivning om barnehagene.*
- Oslo_kommune (2011). *Oslostandard for samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole.* Oslo: Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning.
- PWC (2012). *Salg av kommunale barnehager. Utredning av alternativ og konsekvenser.* Oslo: Oslo kommune.
- Regjeringen (2002-2003). *St.meld. nr. 24 Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet.*
- Regjeringen (2008-2009). *St.meld. nr. 41 Kvalitet i barnehagen.*
- SSB (2011). Barn i barnehager, etter oppholdstid per uke, barnehagens eierforhold og fylke. Hentet 7.1., 2013, fra <http://www.ssb.no/emner/04/02/10/barnehager/tab-2012-06-15-03.html>
- Wibeck, V. (2011). *Fokusgrupper : om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod* (2. utg.). Lund: Studentlitteratur.
- Winsvold, A., & Gulbransen, L. (2009). *Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en barnehagesektor i sterk vekst.*: NOVA-rapport 2/09.

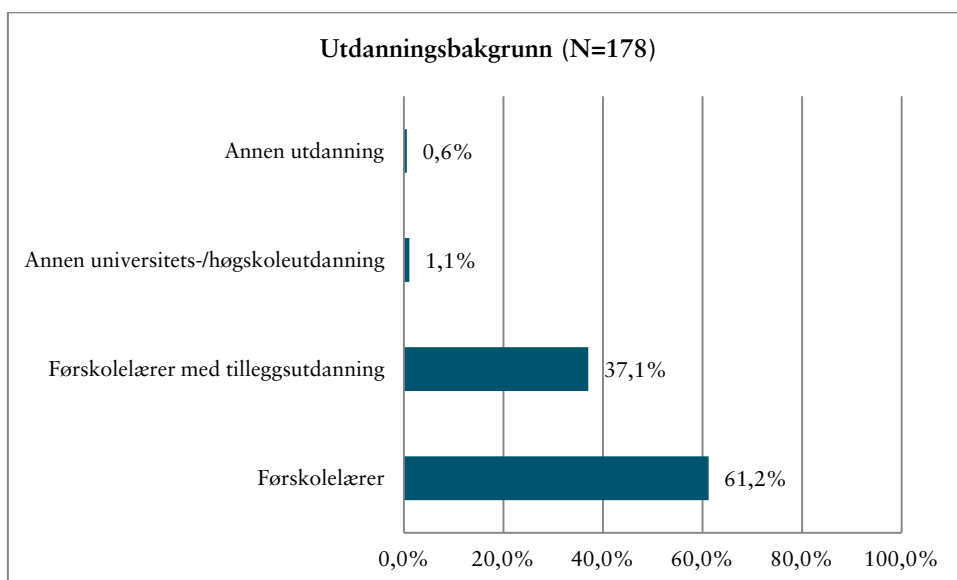
Vedlegg

Resultater fra spørreundersøkelsen

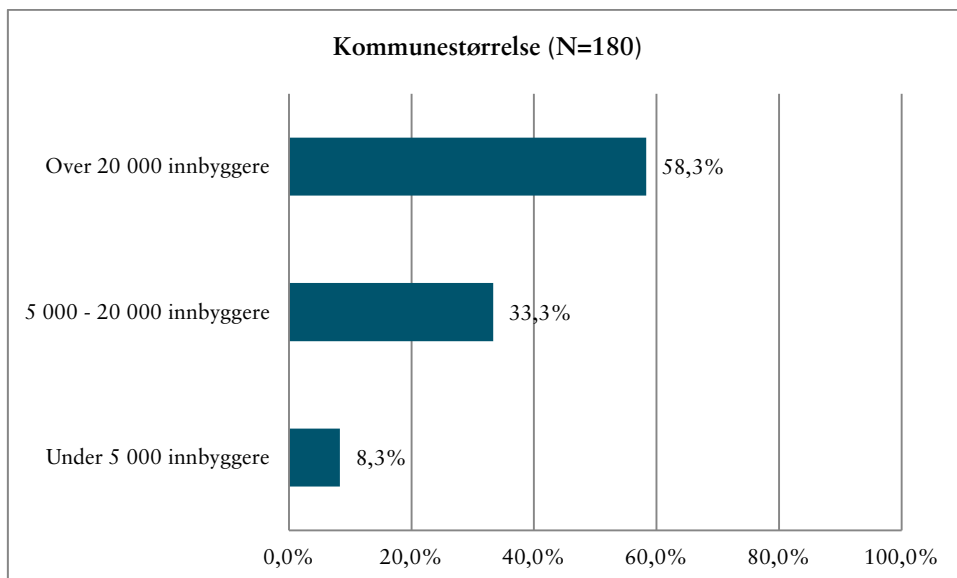
Bakgrunnsopplysninger



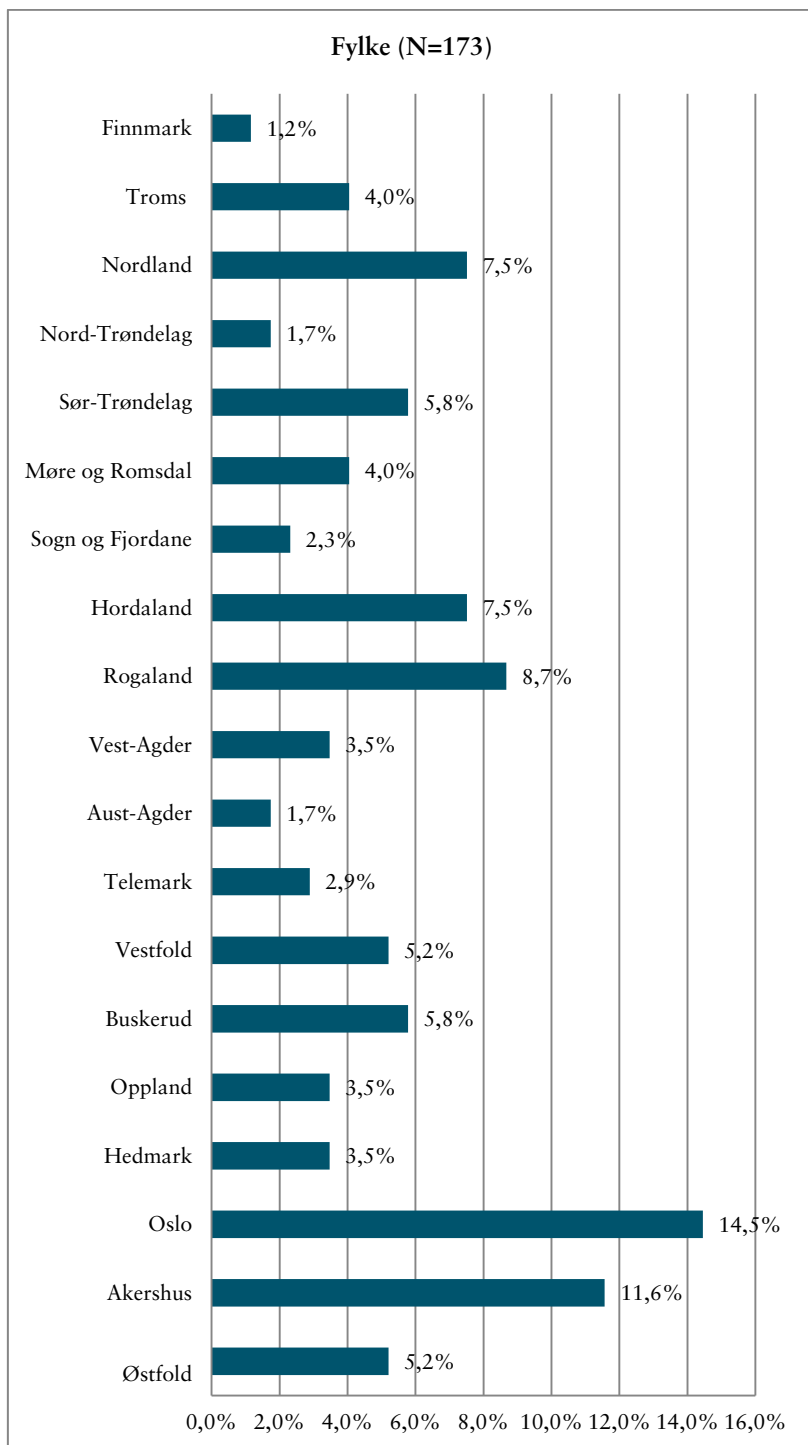
Figur 21 Din nåværende stilling i barnehagen. N: Alle



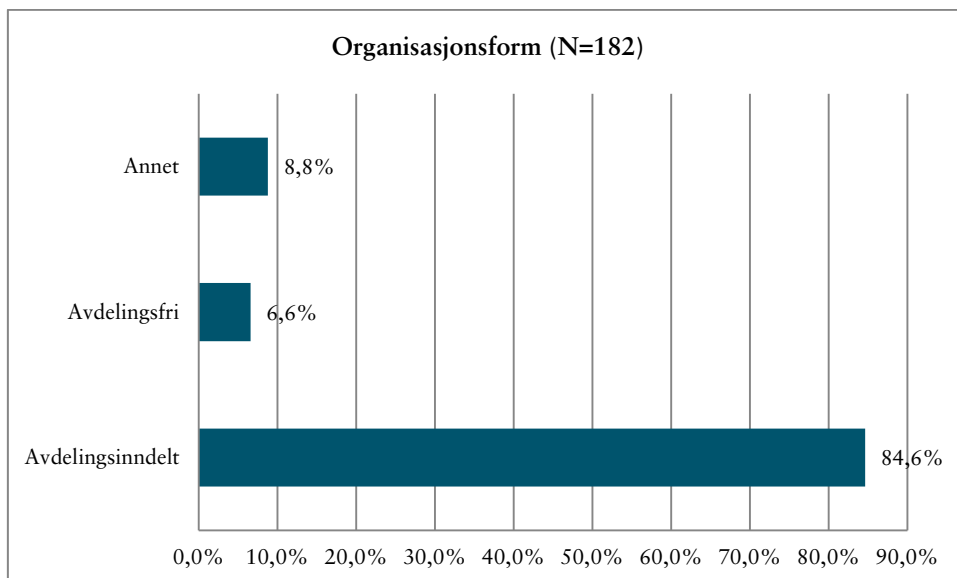
Figur 22 Utdanningsbakgrunn. N: Alle



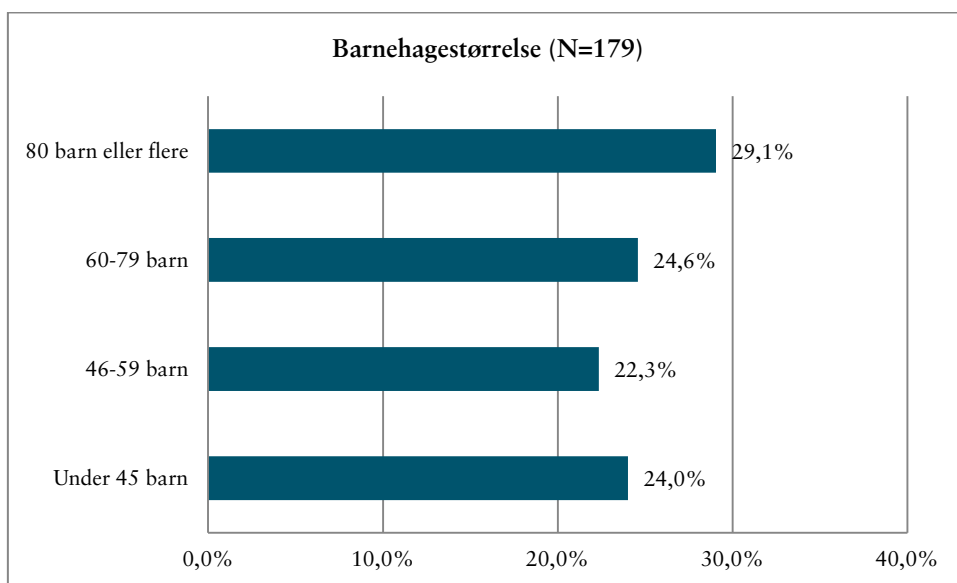
Figur 23 Kommunestørrelse: N: Alle



Figur 24 Fylke. N: Alle

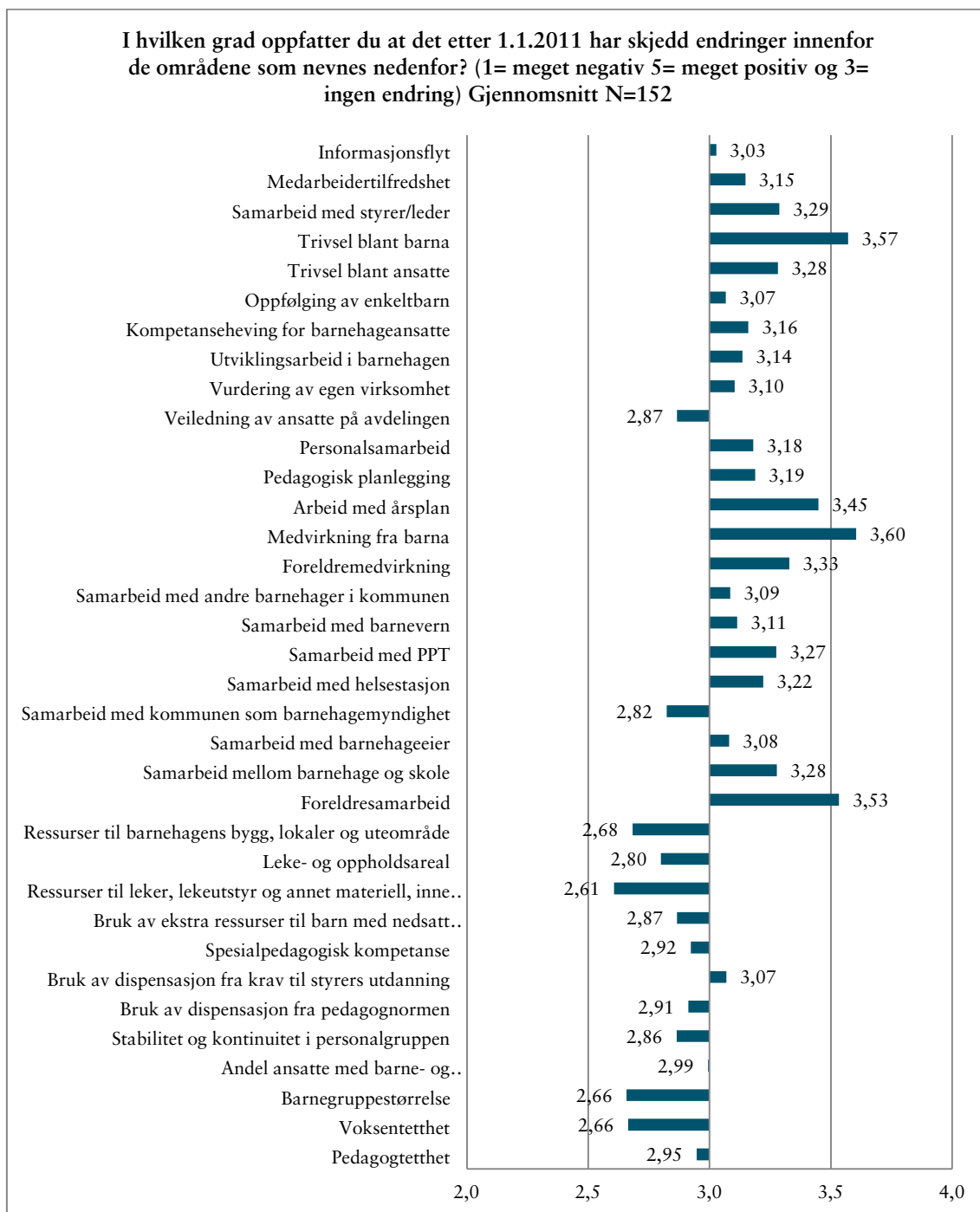


Figur 25 Organisasjonsform. N: Alle



Figur 26 Barnehagestørrelse. N: Alle

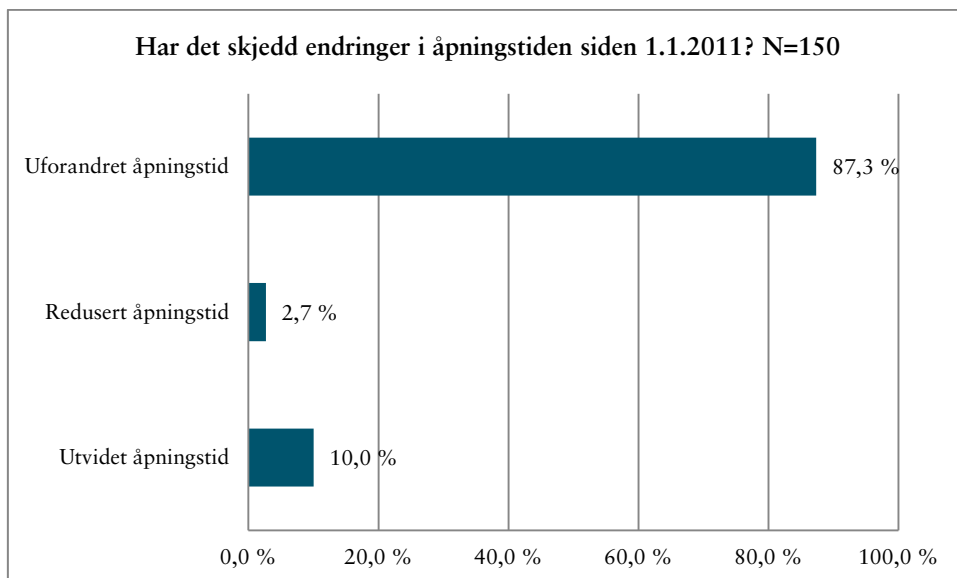
Hverdagen i barnehagen



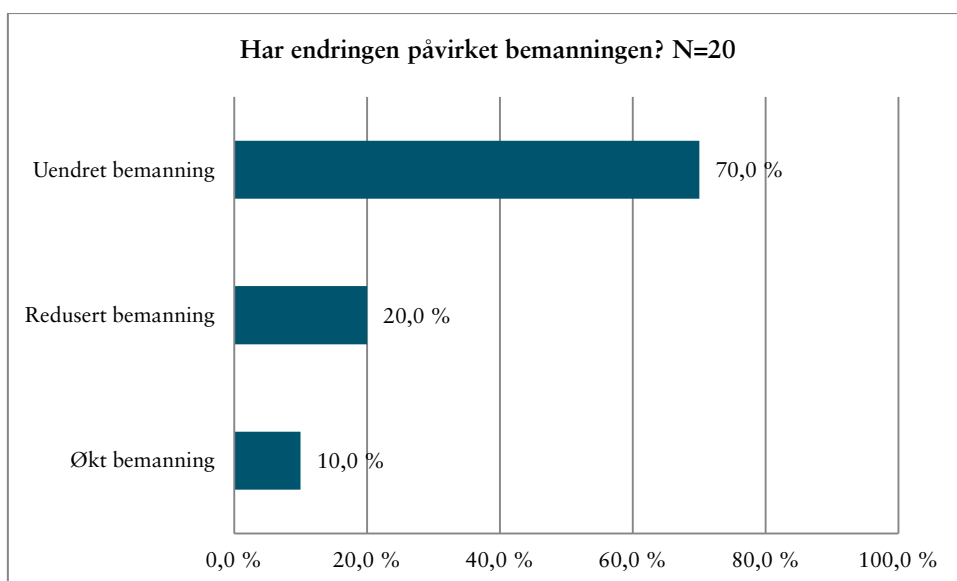
Figur 27 Endringer etter 1.1.2011. Gjennomsnitt. N: Alle 1-5.

Tabell 7 Endringer etter 1.1.2011. Gjennomsnitt rangering. Lav til høy. N: Alle 1-5.

	Gjennomsnitt
Ressurser til leker, lekeutstyr og annet materiell, inne og ute	2,61
Barnegruppetørrelse	2,66
Voksnetthet	2,66
Ressurser til barnehagens bygg, lokaler og uteområde	2,68
Leke- og oppholdsareal	2,80
Samarbeid med kommunen som barnehagemyndighet	2,82
Stabilitet og kontinuitet i personalgruppen	2,86
Veiledning av ansatte på avdelingen	2,87
Bruk av ekstra ressurser til barn med nedsatt funksjonsevne	2,87
Bruk av dispensasjon fra pedagognormen	2,91
Spesialpedagogisk kompetanse	2,92
Pedagogtetthet	2,95
Andel ansatte med barne- og ungdomsarbeiderutdanning	2,99
Informasjonsflyt	3,03
Oppfølging av enkeltbarn	3,07
Bruk av dispensasjon fra krav til styrers utdanning	3,07
Samarbeid med barnehageeier	3,08
Samarbeid med andre barnehager i kommunen	3,09
Vurdering av egen virksomhet	3,10
Samarbeid med barnevern	3,11
Utviklingsarbeid i barnehagen	3,14
Medarbeidertilfredshet	3,15
Kompetanseheving for barnehageansatte	3,16
Personalsamarbeid	3,18
Pedagogisk planlegging	3,19
Samarbeid med helsestasjon	3,22
Samarbeid med PPT	3,27
Samarbeid mellom barnehage og skole	3,28
Trivsel blant ansatte	3,28
Samarbeid med styrer/leder	3,29
Foreldremedvirkning	3,33
Arbeid med årsplan	3,45
Foreldresamarbeid	3,53
Trivsel blant barna	3,57
Medvirkning fra barna	3,60



Figur 28 Har det skjedd endringer i åpningstiden siden 1.1.2011? N: Alle.



Figur 29 Har endringen påvirket bemanningen? N: Redusert/utvidet åpningstid.