



# Analyse av barnehagesektoren i Nittedal kommune

ÅSE STREITLIEN, AUDUN THORSTENSEN OG AILIN AASTVEDT

TF-rapport nr. 298

2012

**Tittel:** Analyse av barnehagehagesektoren i Nittedal kommune

**TF-rapport nr:** 298

**Forfattere:** Åse Streitlien, Audun Thorstensen og Ailin Aastvedt

**Dato:** 15. mai 2012

**ISBN:** 978-82-7401-509-8

**ISSN:** 1501-9918

**Pris:** kr 170,- (Kan lastes ned gratis fra [www.telemarksforskning.no](http://www.telemarksforskning.no))

**Framsidedfoto:** Fra kommunens nettsider

**Prosjekt:** Barnehagestrategi Nittedal

**Prosjektnr.:** 20120110

**Prosjektleder:** Ailin Aastvedt

**Oppdragsgiver:** Nittedal kommune

**Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:**

Telemarksforskning  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf: +47 35 06 15 00  
E-post: [post@tmforsk.no](mailto:post@tmforsk.no)  
[www.telemarksforskning.no](http://www.telemarksforskning.no)

**Resymé:**

Nittedal kommune har mange barn i barnehagealder og god barnehagedekning. Befolkningsframskrivningene viser ikke umiddelbart behov for utvidelse av barnehage tilbudet. De kommunale barnehagene i kommunen har lave utgifter til ordinær drift per plass. Av hensyn til både eierstyring og økonomi kan det være en fordel for kommunen å få en bedre balanse mellom kommunale og private barnehager.



**Åse Streitlien** har doktorgrad fra Det utdanningsvitenskapelige fakultetet, Universitetet i Oslo. Hun har vært prosjektleder i en rekke utdannings- og skoleforskningsprosjekt. For tiden er hun prosjektleder for sluttevaluering av Språkløftet og Utviklingsprosjektet, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Prosjektet evaluerer satsing på språkstimulering, språkutviklingstiltak og utvikling av sosial kompetanse i barnehage og skole.



**Audun Thorstensen** er utdannet statsviter fra NTNU i 2006. Han arbeider tett opp mot de mange kommunene (per i dag 50) som har rammeavtale med instituttet på økonomifaglig råd og dokumentasjon, og har statistiske analyser og bruk av KOSTRA-data som sitt spesialfelt. Audun har gjennom flere år bistått kommuner med beregning av tilskudd til private barnehager og tolkning av regelverket knyttet til tilskuddsberegning.



**Ailin Aastvedt** er utdannet statsautorisert revisor fra NHH og har førstestillingskompetanse som forsker. Hun var prosjektleder på prosjektet for Kunnskapsdepartementet som munnet ut i rapporten "Utgifter i barnehager – Nasjonale gjennomsnittsatser for tilskudd til private barnehager". Hun var også sentral i utredningsarbeid for Kunnskapsdepartementet knyttet til uttak av verdier i barnehager.

# Forord

Telemarksforskning har på oppdrag av Nittedal kommune bistått kommunen i utarbeidelse av ny barnehagestrategi. Denne rapporten skal danne et grunnlag for kunnskapsbasert utvikling av kommunens barnehagestrategi. I rapporten er det gjort vurderinger knyttet til behov og dimensjonering av sektoren, samt analyse og anbefalinger knyttet til drift av kommunale barnehager. Analysene om befolkningsutvikling og behovsvurdering i kapittel 3 er foretatt av Audun Thorstensen. Kapittel 4 om drift av kommunale barnehager er skrevet av Ailin Aastvedt, mens kapittel 5 om organisering av barnehagesektoren er skrevet av Audun Thorstensen og Ailin Aastvedt i fellesskap. Åse Streitlien ved Telemarksforskning Notodden har vurdert kvaliteten ved den kommunale barnehagedriften. Arne Hjeltnes ved Høyiskolen i Telemark har utarbeidet kartdataene.

Sigbjørn Hjelmbrække har bearbeidet regnskapstall for kommunale barnehager, og utarbeidet grunnlaget for analysen av kostnader i kommunale barnehager. Trond Erik Lunder har bidratt som en diskusjonspartner og kvalitetssikrer underveis i prosessen. Ailin Aastvedt har vært prosjektleder, og står ansvarlig for de konklusjoner og vurderinger som er gjort i rapporten.

Vår kontaktperson i Nittedal kommune har vært Rut Bergem, enhetsleder for barnehager og forebyggende tjenester. Ellers har flere andre i kommunen bidratt med opplysninger og grunnlagsmateriale. Vi vil takke for god kommunikasjon underveis i prosjektet.

Utredningsarbeidet er gjennomført i perioden januar til mai 2012.

Bø, 15. mai 2012

Ailin Aastvedt

Prosjektleder



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 Bakgrunn og mandat .....	9
1.2 Metode og gjennomføring .....	9
1.2.1 Kostnader i kommunale barnehager .....	10
<b>2. Status barnehagesektoren</b> .....	<b>13</b>
2.1 KOSTRA nøkkeltall .....	13
2.2 Beregnet utgiftsbehov .....	15
<b>3. Behovsvurdering</b> .....	<b>18</b>
3.1 Befolkningsutvikling .....	18
3.1.1 Befolkningsutviklingen dekomponert .....	19
3.2 Aldersfordeling .....	20
3.3 Befolkningsutvikling i ulike deler av kommunen .....	22
3.4 Framtidig behov for barnehageplasser .....	25
3.4.1 Befolkningsframskrivninger .....	25
3.4.2 Hvordan påvirkes kommunens utgifter av den demografiske utviklingen? .....	27
3.4.3 Framtidig dekningsgrad .....	28
3.4.4 Befolkningsframskrivninger i ulike deler av kommunen .....	29
3.5 Behov for ”overdekning” .....	31
3.6 Omlegging av kontantstøtteordningen .....	33
3.7 Konsekvenser av flere talletidspunkt .....	34
3.8 Åpen barnehage .....	36
3.9 Samlet vurdering .....	38
<b>4. Drift av kommunale barnehager</b> .....	<b>39</b>
4.1 Kostnader i kommunale barnehager .....	40
4.1.1 Hva kan forklare kostnadsvariasjon mellom barnehagene? .....	43
4.2 Forslag til tiltak .....	46

4.2.1	Åneby barnehage .....	47
4.2.2	Bjertnes barnehage.....	48
4.3	Samlet vurdering .....	49
<b>5.</b>	<b>Kvalitet i barnehagene .....</b>	<b>50</b>
5.1	Bakgrunn.....	50
5.2	Strukturkvalitet.....	51
5.2.1	Organisering og bemanning.....	51
5.2.2	Kompetanse .....	52
5.2.3	Fysiske rammebetingelser.....	53
5.3	Prosesskvalitet.....	54
5.3.1	Samarbeid innad i barnehagen.....	54
5.3.2	Samarbeid med hjemmene.....	54
5.3.3	Samarbeid med skolen .....	55
5.3.4	Samarbeid med andre faginstanser .....	56
5.4	Resultatkvalitet.....	56
5.4.1	Satsningsområder.....	57
5.4.2	Egenvurdering.....	57
5.4.3	Barns medvirkning.....	57
5.5	Avsluttende kommentar .....	58
<b>6.</b>	<b>Organisering av barnehagesektoren .....</b>	<b>60</b>
6.1	Fordeling mellom privat og kommunal drift og kommunens kostnader til barnehager .....	60
6.2	Eierstyring og kontroll med sektoren .....	62
6.3	Samlet vurdering .....	63

# Sammendrag

Denne rapporten skal danne et grunnlag for kunnskapsbasert utvikling av en ny barnehagestrategi for Nittedal kommune. I rapporten er det gjort vurderinger knyttet til behov og dimensjonering av sektoren, samt analyse og vurderinger knyttet til drift av kommunale barnehager.

Nittedal kommune har ca. 1 420 barnehageplasser fordelt på 5 kommunale og 23 private barnehager<sup>1</sup>. I tillegg er det 3 private familiebarnehager. Det er bosatt 1 685 barn i alderen 0-5 år i kommunen per 31.12.11.

Nittedal har en høy andel barn i barnehagealder, sammenlignet med andre kommuner, men har også mange barn i barnehage. Dekningsgraden i Nittedal er på hele 95,1 prosent. Det vil si at hele 95,1 prosent av barna i aldersgruppen 1-5 år har barnehageplass, mot 89,6 prosent på landsbasis.

Et sentralt spørsmål i barnehagestrategien er om det er behov for mange nye barnehageplasser i tiden fremover, eller om dagens barnehagestruktur kan håndtere den framtidige befolkningsutviklingen.

Antagelser om fremtiden vil være usikre, og basert på en rekke forutsetninger. For å si noe om fremtiden har vi først sett på den historiske utviklingen, før vi har sett nærmere på ulike prognoser for fremtiden. Nittedal har i mange år hatt en sterkere befolkningsvekst enn landsgjennomsnittet. Antall barn i aldersgruppen 0-5 år er imidlertid redusert med mer enn 7 prosent fra 2000 til 2011.

Befolkningsframskrivningene fra SSB er i stor grad basert på framskriving av den historiske utviklingen, og viser ikke et klart behov for strukturelle tilpasninger i barnehagetilbudet i Nittedal de nærmeste årene. Dersom vi tar utgangspunkt i befolkningsframskrivningene fra SSB og dagens tilbud av barnehageplasser, vil dekningsgraden holde seg over dagens nivå fram til 2019. Dette indikerer et behov for planlegging av strukturendringer først i 2019/2020.

Vi har også presentert kommunens egne framskrivninger, som tar hensyn til forhold som SSBs framskrivninger ikke fanger opp, slik som planlagte boligfelt. Disse framskrivningene viser en barnetallsvekst i Nittedal de nærmeste årene, og tilsier et behov for utbygging allerede i dag. Fram til 2015 er det anslått en vekst på 75 barn i aldersgruppen 0-5 år. Kommunen må selv vurdere om disse anslagene er realistiske, spesielt sett i lys av de siste årenes nedgang i antall barnehagebarn.

Kommunens framskrivninger viser at det er i Hakadal barnetallsveksten forventes å bli sterkest på kort sikt, mens de midtre deler av kommunen forventes å få sterkest vekst på mellomlang og lang sikt. I søndre del av kommunen er det forventet nedgang i antall barn både på kort, mellomlang og lang sikt.

De kommunale barnehagene er avdelingsbaserte, og kan beskrives som små eller mellomstore barnehager. Barnehager på denne størrelsen kan erfaringsmessig vise til et trygt og oversiktlig miljø for barna. Små barnehager kan imidlertid ha utfordringer når det gjelder utvikling av det faglige miljøet blant ansatte. Personalets kompetanse er den strukturelle faktoren i barnehagene som har størst betydning for barns utvikling og trivsel. De ansatte i de kommunale barnehagene er motivert for kompetanseutvikling, men det kan være en utfordring å prioritere tid til kompetanseutvikling. Nittedal har få førskolelærere, og to av de kommunale barnehagene har pedagogisk leder på dispensasjon.

---

<sup>1</sup> Ikke-kommunale barnehager er i rapporten omtalt som private barnehager.

Vår konklusjon i kap. 4 er at de kommunale barnehagene i Nittedal drives effektivt, og at det er små innsparingsmuligheter. Kostnadsvariasjonene er små mellom de kommunale barnehagene i Nittedal. Utgifter til ordinær drift per plass er lavere enn landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner. Alle de kommunale barnehagene driver billigere enn landsgjennomsnittet. Åneby er den minste og dyreste kommunale barnehagen, regnet per plass. De øvrige kommunale barnehagene i kommunen har nokså like utgifter per plass til ordinær drift. De kommunale barnehagene i Nittedal har lavere bemanning og lavere personalkostnader enn landsgjennomsnittet.

Tilskuddet til private barnehager avhenger av de gjennomsnittlige kostnadene til ordinær drift i de kommunale barnehagene. Hvor effektive de kommunale barnehagene er får dermed stor betydning for tilskuddet til de private, og dermed totalkostnadene for kommunen. Kommunen har lave kostnader i de kommunale barnehagene, og dermed lavere tilskudd enn det som følger av de nasjonale satsene. Dersom kommunen bare har private barnehager, skal nasjonale satser legges til grunn. Kommunen vil dermed få betydelig høyere utgifter til barnehager enn i dag, dersom det bare er private barnehager i kommunen.

Ved vurdering av miksen mellom private og kommunale barnehager vil det lønne seg at en ny barnehage er kommunal dersom den fører til lavere gjennomsnittskostnader i de kommunale barnehagene. Den mest kritiske faktoren her vil trolig være om en klarer å fylle opp plassene. Om en ny kommunal barnehage ikke blir fylt opp, vil det øke enhetskostnadene og dermed også tilskuddsplikten overfor de private barnehagene. Ved full barnehagedekning vil vi få større konkurranse mellom barnehagene, og dermed større risiko for ledige plasser. Kommunen bør forsøke å organisere sektoren på en slik måte at man unngår at kostnader per barn i kommunale barnehager med lavt belegg blir utgangspunkt for beregning av tilskudd til private barnehager med fullt belegg.

I en vurdering av organisering av barnehagesektoren vil også andre forhold enn tilskuddssystemet overfor private barnehager ha betydning, slik som forhold knyttet til eierstyring og opptak. Kommunen vil ha mer direkte kontroll over barnehagene dersom de selv står som eier. Kommunen har ikke samme kontroll over sektoren når en stor andel av plassene er i private barnehager. Det er kommunene som har ansvaret for å oppfylle lovfestet rett til barnehageplass. Kommuner som har problemer med å skaffe nok barnehageplasser til å oppfylle den lovfestede retten, kan få ytterligere problemer med dette dersom de private barnehagene velger å ta inn barn som ikke har rett til barnehageplasser. De private barnehagene står fritt til å gi plass til de barna de ønsker. Dette taler for flere kommunale barnehager i Nittedal.



# 1. Innledning

Denne rapporten er ment som et grunnlag for Nittedal kommunes arbeid med å utarbeide en oppdatert kommunal strategi for barnehageområdet.

## 1.1 Bakgrunn og mandat

---

Kommunen har i dag om lag 1 420 barnehageplasser fordelt på 5 kommunale og 23 private barnehager. I tillegg er det 3 private familiebarnehager. Det er bosatt 1 685 barn i alderen 0-5 år i kommunen per 31.12.11.<sup>2</sup>

I denne rapporten gjør vi en vurdering av nåværende antall barnehageplasser og behovet framover. Vi gjør også en overordnet vurdering av behovet for opprettelse av en åpen barnehage.

Rapporten gir en gjennomgang av driften av de kommunale barnehagene. Vi analyserer kostnadene til de kommunale barnehagene i kommunen, med spesiell fokus på sammensetning av barnegruppen og utnyttelse av personalressurser. Kommunen ønsker en vurdering av alternative løsninger for en mer effektiv drift, uten at dette går utover kvaliteten på barnehagetilbudet.

Vi ser også nærmere på hvilken betydning fordeling av barnehagedekningen mellom private og kommunale barnehager har for kostnadene til barnehagesektoren totalt sett i kommunen. Tilskuddet til private barnehager er basert på kostnadene i de kommunale barnehagene. Foreløpig er tilskuddet til private 91 prosent av offentlig finansiering av de kommunale plassene. Denne andelen skal imidlertid trappes opp til 100 prosent i 2014. Fra 2014 har kommunen plikt til å gi tilskudd per heltidsplass tilsvarende det kommunale barnehager i gjennomsnitt mottar i offentlig finansiering.

Etter finansieringsmodellen skal kommunen fastsette separate tilskuddssatser for drift og kapital. For drift skal det fastsettes en sats for barn over tre år, og en sats for barn under 3 år.

Som grunnlag for utmåling av driftstilskudd til private barnehager skal kommunen ta utgangspunkt i budsjetterte kostnader til drift i tilsvarende kommunale barnehager. Kommunen skal etterjustere tilskuddet etter fastsetting av årsregnskapet. Nittedal kommune har lavere satser til drift enn de nasjonale satsene. De nasjonale satsene er beregnet med utgangspunkt i gjennomsnittskostnader for kommunale barnehager i landet (Lunder, 2011a).

Det er opp til kommunen om den vil benytte nasjonale satser eller egne beregninger for kapitaltilskuddet. Nittedal har valgt å gi tilskudd til kapital ut fra de nasjonale gjennomsnittssatsene fastsatt av Kunnskapsdepartementet.

## 1.2 Metode og gjennomføring

---

Det er sammensatte og komplekse problemstillinger som ønskes belyst. Dette krever også ulike metodiske tilnærminger for å få tilgang til relevante data og grunnlagsmateriale for de analyser og vurderinger

---

<sup>2</sup> KOSTRA 2011.

som gjøres. I gjennomføringen av oppdraget har vi mottatt bakgrunnsinformasjon fra kommunen om kostnader i kommunale barnehager og antall barn i barnehagene.

For en overordnet analyse av barnehagesektoren har vi tatt utgangspunkt i KOSTRA (SSBs statistikk over kommunal tjenesteproduksjon og økonomi). Utarbeidelse av kart er basert på kartdata fra Statens kartverk.

Som grunnlag for å beskrive befolkningsutviklingen har vi tatt utgangspunkt i statistikk fra SSB og kommunens egne befolkningsframskrivninger.

Befolkningsframskrivingene fra kommunen er laget ved hjelp av Kompas (kommunenes plan- og analyse-system), et analyseverktøy for befolkningsprognoser. Framskrivningen er kjørt i en tilbudsmodell i Kompas høsten 2011. Kommunens analyseverktøy tar hensyn til forhold som SSB ikke er kjent med, slik som utbygging etter kommunale planer. Boligbyggeprogrammet i kommuneplan 2009-2020 er utgangspunktet for kommunens egne framskrivninger. Boligbyggeprogrammet viser i hovedsak potensialet for boligbygging i Nittedal de kommende årene, dvs. utbyggingsområder som er kjent for kommunen (regulert, under regulering eller søkt om tillatelse til tiltak). Det kan i tillegg finnes noen små områder som ikke er tatt med. Boligbyggeprogrammet er svært usikkert.

Befolkningsframskrivningene fra SSB er mer generelle, og er i hovedsak basert på framskriving av historiske data. På den annen side er den en fordel å basere seg på data som er utarbeidet av en uavhengig kilde. Vi benytter både kommunens og SSBs framskrivningene for å gi et mer nyansert bilde av framtidig befolkningsutvikling. Framskrivninger vil alltid være usikre, og det kan derfor være lurt å basere seg på flere kilder ved beregningene.

For å vurdere kvaliteten i barnehagene har vi intervjuet styreere og pedagogiske ledere i de kommunale barnehagene. Intervjuer er gjort i Mortetjern, Åneby, Nygård og Tøyen barnehager. Bjertnes er utelatt da denne barnehagen skal nedlegges innen 1-3 år. Intervjuene er gjennomført som semi-strukturerte gruppeintervju. Denne typen intervjuer er bare egnet til å gi et overordnet innblikk i struktur, organisering og kvalitet i tilbudet til de kommunale barnehagene i Nittedal. Opplysningene fra intervjuene er supplert med dokumentstudier av årsplaner og tilgjengelig statistikk.

For å vurdere konsekvenser av ulike alternativer på tilskudd til private har vi tatt utgangspunkt i kommunens egne tilskuddsberegninger for 2011 og 2012. Kommunens tilskuddsberegning er basert på forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager, fastsatt 31. oktober 2011.

På flere punkt er forskriften noe uklar og gir grunnlag for tolkning. Det gjelder blant annet ved telling av barn i avregningen av tilskudd mellom budsjett og regnskap. Vi har fått tilbakemeldinger fra Kunnskapsdepartementet at det i avregningen mellom budsjett og regnskap tas utgangspunkt i et månedlig gjennomsnitt av barnetallet i kommunale barnehager. Denne regeltilkningen tar vi utgangspunkt i ved våre beregninger.

### **1.2.1 Kostnader i kommunale barnehager**

Ved beregning av kostnader i kommunale barnehager har vi tatt utgangspunkt i regnskap for 2009 til 2011 mottatt fra kommunen, hvor kostnadene er fordelt på de kommunale barnehagene. Regnskapstallene er mottatt per 30.1.12. Eventuelle endringer i regnskap 2011 etter 30.1.12 er ikke innarbeidet i våre beregninger. Kostnadene i den enkelte kommunale barnehage er fordelt på tre KOSTRA-funksjoner. Funksjonene 201 (barnehage) og 221 (barnehagelokale og skyss) utgjør til sammen kostnader til *ordinær drift*, mens funksjonen 211 utgjør *styrket tilbud til førskolebarn*.

Beregning av kostnader er splittet i en drifts- og en kapitaldel. Her er vi først og fremst opptatt av kostnader til drift av barnehagene. Ved beregning av kostnader til drift i kommunale barnehager har vi tatt utgangspunkt i korrigerte brutto driftsutgifter. Dette utgiftsbegrepet er konstruert for å vise kostnadene ved egen tjenesteproduksjon. Ordinære brutto driftsutgifter vil til forskjell fra dette også inkludere tilskudd til private barnehager. I kommunenes regnskapsrapportering gjennom KOSTRA er korrigerte brutto driftsutgifter definert som summen av følgende kostnadsarter, hvor inntektsartene inngår med negativt fortegn:

$$(010 \text{ til } 290) + (429 + 590 + 690 + 710 + 729 + 790)$$

Dette er utgangspunktet for beregningen. Men noen tilpasninger må gjøres. Kapitalkostnader er holdt utenfor i den nasjonale beregningen, og vi må derfor også korrigere for kapitalkostnadene for å få sammenlignbare tall med de nasjonale driftskostnadene. De aktuelle artene er 190 Leie av lokaler og grunn og 590 Avskrivninger. Ingen av de kommunale barnehagene i Nittedal har føringer på disse artene. Dette skyldes at kapitalkostnadene i 2010 og 2011 er ført på art 380 kjøp fra eget foretak. Heller ikke tidligere år er det ført utgifter på art 190 og 590.

Vi holder også art 380 utenfor ved beregning av driftskostnadene. Endelig definisjon av driftskostnader etter Nittedal sin kontoplan blir slik:

$$(0101 \text{ til } 2900) + (4291 + 7101 + 7103 + 7291)$$

Det gir liten mening å sammenligne kostnader mellom barnehager uten å se på kostnader per barn eller per oppholdstime. Vi har mottatt årsmeldinger for 2008 til 2011 for de kommunale barnehagene. Årsmeldingene inneholder blant annet informasjon om antall oppholdstimer, barn som trenger tilrettelegging og tallet på årsverk i barnehagen. Årsmeldingene gir opplysninger om status per 15. desember i det aktuelle året. Ettersom tallet på oppholdstimer gjerne endrer seg gjennom året, kan tallet fra *en* årsmelding gi et dårlig bilde av aktiviteten gjennom året. Vi bruker derfor i noen tilfeller et vektet gjennomsnitt av to årsmeldinger når vi beregner oppholdstimer per år. Dette gjennomsnittet vil i større grad kunne sammenstilles med kostnadene, som er akkumulert over et helt år, enn det en enkelt måling av oppholdstimer vil gjøre. Vi legger 7/12 vekt på årsmeldingen fra året før beregningsåret og 5/12 vekt på årsmeldingen fra beregningsåret, for å ta hensyn til at de fleste større endringer skjer ved oppstart av nytt barnehageår i august. Vi tar utgangspunkt i KOSTRA-nøkkeltall ved sammenligning med landet og kommunegruppe 13. KOSTRA vektet ikke årsmeldingene. Vi har derfor benyttet årsmelding per 15.12. når vi sammenligner med KOSTRA. For å skille når vi benytter vektet årsmelding for to år og når vi benytter årsmelding per 15.12. presiserer vi når vi benytter vektet årsmelding.

Det viktigste målet på kostnader i barnehager er *kroner per korrigerte oppholdstime*. Oppholdstimerne er beregnet ved at tallet på barn i de ulike oppholdskategoriene er vektet med timetall. Vektene er vist i tabell 1. Tallet vi kommer fram til blir multiplisert med 48 uker, som er den gjennomsnittlige åpningstiden vi tar utgangspunkt i. Dette gir kostnader per plass. Vi presenterer flere steder kostnader per plass, istedenfor kostnader per korrigerte oppholdstime. Vi oppfatter kostnader per plass som et kostnadsbegrep som er lettere å forholde seg til.

*Tabell 1 Oversikt over vekting av oppholdstimer ved beregning av korrigerte oppholdstimer.*

Oppholdskategori	Vekting
0-8 timer per uke	6 timer
9-16 timer per uke	13 timer
17-24 timer per uke	21 timer
25-32 timer per uke	29 timer
33-40 timer per uke	45 timer

Oppholdstimene blir deretter vektet etter alderen på barnet. Også her benytter vi to ulike forholdstall for vekting mellom små og store barn:

- Korrigerte oppholdstimer<sup>1,8</sup>
- Korrigerte oppholdstimer<sup>2</sup>

Etter vår oppfatning gir forholdstallet 1,8 det beste uttrykket for fordeling mellom små og store barn. Forholdstallet 1,8 for fordeling av kostnader mellom store og små barn er basert på samme aldersvekting som i rapporten *Tilskudd til private barnehager i 2012* (Lunder, 2011). Det er også denne vektingen som benyttes ved beregning av tilskudd til private barnehager, slik det er fastsatt i forskrift om likeverdig behandling. Vi benytter denne fordelingen for å kunne sammenligne kostnadene i de enkelte kommunale barnehagene i Nittedal. Aldersvektingen er først og fremst basert på reglene om pedagogtettethet, og reflekterer ikke nødvendigvis hvor store ekstrakostnadene er med små barn. Vektingen innebærer en antagelse om at de minste barna koster 80 prosent mer per plass enn de største barna. Håkonsen og Lunder (2008) finner at denne vektingen er noe høy.<sup>3</sup> Vi går ikke nærmere inn på drøfting av vektene i denne rapporten.<sup>4</sup>

I noen tilfeller har vi benyttet en annen vekting av barna. Dette har vi gjort for å kunne sammenligne kostnadene i Nittedal-barnehagene med gjennomsnittskostnader for kommunale barnehager på landsbasis, slik de er beregnet i KOSTRA. Her er barna vektet på følgende måte:

0-2 år: faktor på 2, 3 år: faktor på 1,5, 4-6 år: faktor på 1.

Videre detaljer om korrigeringer og tilpasninger av tallmaterialet er innarbeidet løpende i rapporten, i forbindelse med presentasjon av dataene.

---

<sup>3</sup> Håkonsen og Lunder (2008) beregner småbarnsplasser til å være 62 % dyrere enn storbarnsplasser, det vil si et forholdstall på 1,62.

<sup>4</sup> Vekting mellom små og store barn er mer utdypende diskutert i TF-rapport 274/2010 kap. 3.2.

## 2. Status barnehagesektoren

I dette kapitlet sammenligner vi kostnadsnivået og øvrige kjennetegn ved barnehage-tilbudet i Nittedal med andre kommuner. Vi ser her på barnehage tilbudet samlet, inkludert både private og kommunale barnehager.

For å få et overordnet bilde av kostnadsnivået og kjennetegn ved barnehage tilbudet i Nittedal kommune tar vi utgangspunkt i noen sentrale nøkkeltall fra KOSTRA. Nærmere analyser knyttet til kostnadsnivået i de kommunale barnehagene er gjort i kap. 4, mens etterspørsel og framtidig behov er analysert nærmere i kap. 2.2 og 3.

### 2.1 KOSTRA nøkkeltall

Tabellen nedenfor gir en oversikt over kjennetegn ved barnehage tilbudet i kommunen. Tabellen viser noen utvalgte nøkkeltall knyttet til prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet på barnehageområdet.

Tabell 2 Kjennetegn ved barnehage tilbudet i Nittedal kommune. Kilde: KOSTRA (konsern).<sup>5</sup>

	Nittedal			Kommune- gruppe 13 <sup>6</sup>	Lands- gjennomsnitt
	2009	2010	2011	2011	2011
<b>Prioritering</b>					
Netto driftsutgifter til barnehage per innbygger 1-5 år (kr)	17 795	13 928	<b>114 098<sup>7</sup></b>	106 832	108 211
Andel utgifter F201 (%)	71,6	68,0	<b>72,7</b>	79,4	81,2
Andel utgifter F211 (%)	18,8	22,3	<b>17,6</b>	11,5	9,2
Andel utgifter F221 (%)	9,5	9,6	<b>9,7</b>	9,1	9,6
<b>Dekningsgrader (%)</b>					
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	89,4	91,3	<b>95,1</b>	90,6	89,6
Andel barn 1-2 år med barnehageplass	80,6	84,9	<b>90,0</b>	81,0	79,5
Andel barn 3-5 år med barnehageplass	95,2	95,8	<b>98,2</b>	96,9	96,5
<b>Produktivitet (kr)</b>					
Korrigerte oppholdstimer <sup>2</sup> per årsverk i kommunale barnehager	11 019	11 244	<b>12 116</b>	11 896	11 649
Korrigerte brutto driftsutgifter per barn i kommunal barnehage	150 008	163 865	<b>161 808</b>	151 204	152 801
Korrigerte brutto driftsutgifter F201 per korrigert oppholdstime i kommunale barne-	36	36	<b>37</b>	40	41

<sup>5</sup> For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunens økonomiske nøkkeltall – er det tatt utgangspunkt i KOSTRA-tall for kommunen som konsern. Kommunekonsern består av kommunen og særbedriftene som utfører kommunale oppgaver for kommunen som kommunen ellers ville ha utført selv. Med særbedrifter menes kommunale foretak organisert etter kommunelovens kap. 11 og interkommunale selskaper organisert etter lov om interkommunale selskaper.

<sup>6</sup> I KOSTRA er kommunene delt inn i ulike kommunegrupper etter folketmengde og økonomiske rammebetingelser (bundne kostnader og frie inntekter). Hensikten er å gjøre det mulig å sammenligne "like kommuner". Nittedal er plassert i kommunegruppe 13, dvs. store kommuner utenom de fire største byene.

<sup>7</sup> Kommunene overtok ansvaret for finansiering av barnehagesektoren fra 2011, og inntektene inngår nå i rammetilskuddet. Dette er årsaken til at netto driftsutgifter ikke er sammenlignbar mellom 2011 og årene før.

hager					
Korrigerte brutto driftsutgifter F211 per barn som får ekstra ressurser, kommunale barnehager	121 582	170 878	<b>120 836</b>	82 025	67 791
Korrigerte brutto driftsutgifter F221 per barn i kommunale barnehager	14 316	15 795	<b>15 692</b>	13 809	14 718
<b>Utdypende tjenesteindikatorer (%)</b>					
Andel ansatte med førskolelærerutdanning	22,4	24,2	<b>25,3</b>	33,6	32,4
Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage	12,0	11,9	<b>12,1</b>	15,6	16,1
Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Kommunale barnehager	23,2	21,4	<b>23,5</b>	21,2	20,4

Nittedal har høyere netto driftsutgifter til barnehage per innbygger 1-5 år enn landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner. Dette kan delvis forklares med at kommunen har høy dekningsgrad, hele 95 prosent av barna i aldersgruppen 1-5 år har barnehageplass. Netto driftsutgifter til barnehage utgjorde 114 098 kr per barn 1-5 år, mens 95,1 prosent av barna i aldersgruppen 1-5 år hadde barnehageplass.<sup>8</sup> En annen faktor som kan forklare høye utgifter er at kommunen har en relativ høy andel av utgiftene på barnehagesektoren på funksjon 211, tilrettelagt tilbudet til barn med særskilte behov (17,6 %).

Utgiftene i de kommunale barnehagene er utgangspunktet for tilskuddet til de private, og produktiviteten er her vist som korrigerte brutto driftsutgifter per barn og per korrigerte oppholdstimer<sup>2</sup>. Nittedal har høyere korrigerte brutto driftsutgifter per barn i kommunale barnehager enn kommunegruppe 13 og landsgjennomsnittet. Hvis vi splitter i de tre barnehagefunksjonene, får vi et mer nyansert bilde av utgiftene i de kommunale barnehagene. De kommunale barnehagene har lavere driftsutgifter (per korrigert oppholdstimer<sup>2</sup>) til funksjon 201 ordinær drift enn kommunegruppe 13 og landsgjennomsnittet. Kommunen har imidlertid svært høye utgifter per barn som får ekstra ressurser, nesten 1,8 ganger så høye kostnader per barn enn landsgjennomsnittet (120 836 per barn som får ekstra ressurser, mot 67 791 på landsbasis i 2011). Dette kan ha sammenheng med at kommunen har en egen forsterket avdeling i en av de kommunale barnehagene. Vi har imidlertid ikke analysert funksjon 211 nærmere.

Kommunen har også noe høyere utgifter per barn til funksjon 221 lokaler og skyss. Med andre ord er det ikke den ordinære driften i de kommunale barnehagene som drar opp driftsutgiftene. Nittedal har flere oppholdstimer per årsverk enn gruppe 13 og landsgjennomsnittet, dvs. lavere bemanning.

Samtidig som Nittedal har høye utgifter per barn til særskilte tiltak, har kommunen også en noe lavere andel barn som får ekstra ressurser enn landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner (12,1 % av alle barn i barnehage i Nittedal, mot 16,1 % på landsbasis i 2011). Andelen i kommunale barnehager er imidlertid noe høyere enn landsgjennomsnittet og kommunegruppe 13 (23,5 % i Nittedal og 20,4 % på landsbasis).

Andelen ansatte med førskolelærerutdanning i barnehagene i Nittedal er betydelig lavere enn landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner. Dette gjelder både private og kommunale barnehager.

Oppsummert kan vi si at de kommunale barnehagene i Nittedal har høyere utgifter per barn i kommunal barnehage enn gruppe 13 og landsgjennomsnittet, men dette skyldes utgifter knyttet til særskilt tilrette-

<sup>8</sup> 1 399 barn med barnehageplass av 1 471 barn totalt.

legging. Utgifter til ordinære drift per korrigert oppholdstime er lavere enn gruppe 13 og landsgjennomsnittet. For en nærmere analyse av de kommunale barnehagene, se kap. 4.

## 2.2 Beregnet utgiftsbehov

Forskjellene mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder kostnadsstruktur og demografisk sammensetning. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved tjenesteytingen vil derfor variere mellom kommunene. Målet med kommunenes inntektssystem er å fange opp slike variasjoner. En tar fra de relativt sett letdrevne kommunene og gir til de relativt sett tungdrevne. Gjennom kostnadsnøkler bestående av objektive kriterier og vektorer fanges variasjoner i kommunenes utgiftsbehov opp.

Indeks for beregnet utgiftsbehov viser hvor tung eller lett en kommune er å drive, sammenlignet mot det som er gjennomsnittet for alle landets kommuner. Nittedal kommune får beregnet en indeks på 0,9765 i inntektssystemet for 2012 (der indeks lik 1 betyr at kommunen har et utgiftsbehov lik landsgjennomsnittet). Det vil si at kommunen blir beregnet å være 2,35 prosent mindre kostnadskrevende å drive enn gjennomsnittskommunen.

De oppgitte indekstallene er et "øyeblikksbilde" for 2012, og indeksene vil naturligvis variere noe fra år til år. Tabell 3 viser at Nittedal kommune har en "samleindeksen" på 0,9765. En indeks under 1 betyr at Nittedal kommune får et fradrag i innbyggertilskuddet over inntektssystemet/ rammeoverføringene i 2012 – i form av et utgiftsutjevningstrekk.

Tabell 3 Utslag på delkostnadsnøkler i inntektssystemet (utgiftsutjevningen) 2012. Nittedal kommune. Kilde: KR D.

Sektorer	Utgiftsbehovsindeks
<b>Barnehage</b>	<b>1,1350</b>
Administrasjon	0,9239
Skole	1,1552
Pleie- og omsorg	0,7732
Helse	0,9526
Barnevern	1,0733
Sosialhjelp	0,8129
Samhandling	0,8904
<b>Kostnadsindeks</b>	<b>0,9765</b>

Kostnadsnøkkelen eller utgiftsbehovet kan dekomponeres i åtte ulike sektornøkler. Nittedal får beregnet en indeks på sektornøkkelen for barnehage som innebærer at kommunen framstår som 13,5 prosent mer kostnadskrevende å drive enn gjennomsnittskommunen.

Tabellen under viser hvilke faktorer som påvirker delkostnadsnøkkelen for barnehage i Nittedal. Driftstilskuddet til barnehager ble tidligere fordelt ut fra antall barn i barnehage, barnas alder og avtalt oppholdstid. I ny delkostnadsnøkkel fra 2011 fanges variasjoner i etterspørsel etter barnehageplass opp av kriteriene barn 3-5 år, antall barn 1-2 år uten kontantstøtte og innbyggere med høyere utdanning. Tabellen viser at kommunen har flere barn enn landsgjennomsnittet, både i aldersgruppen 3-5 år og 1-2 år, men at kommunen har noe lavere utdanningsnivå enn landsgjennomsnittet. Utdanning vektet imidlertid bare med om lag 11 prosent, og påvirker dermed kostnadsindeksen minimalt.

Med andre ord får kommunen beregnet et høyere utgiftsbehov enn gjennomsnittskommunen fordi det er en høyere andel barn i Nittedal enn i gjennomsnittskommunen.

Tabell 4 Utslag på delkostnadsnøkkelen for barnehage 2012. Nittedal kommune. Kilde: KRD.

Kriterier	Vekt	Utgiftsbehovsindeks
Barn 3-5 år	0,5286	1,1379
Barn 1-2 år uten kontantstøtte	0,3572	1,1769
Utdanning	0,1142	0,9910
<b>Kostnadsindeks</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,1350</b>

Tabellen under viser Nittedals delkostnadsnøkkel for barnehage i utgiftsutjevningen fra 2011 til 2012, og krone-effekten dette gir i inntektssystemet. Tabellen får også fram endringen fra 2011 til 2012.

Tabell 5 Utgiftsutjevningen fra 2011-12 delkostnadsnøkkel barnehage. Nittedal kommune. Kilde: KRD.

Utslag fra delkostnadsnøkklene	Tillegg/trekk (omfordeling) for kommunen i 1000 kr					
	2011	2012	Endr 2011-12	2011	2012	Endr 2011-12
Barnehage	1,2038	1,1350	-0,0688	27 853	19 647	-8 207
<b>Kostnadsindeks</b>	<b>0,9855</b>	<b>0,9765</b>	<b>-0,0090</b>	<b>-12 273</b>	<b>-21 436</b>	<b>-9 163</b>

Nittedal framstår relativt sett billigere å drive i 2012 enn i 2011. Det har utløst et større utgiftsutjevningende trekk i rammetilskuddet i 2012 enn i året før. Delkostnadsnøkkelen på barnehage viser isolert sett et redusert beregnet utgiftsbehov på 6,9 prosentpoeng. Nettoeffekten er et redusert (utgiftsutjevningende-)tilskudd på ca 8,2 mill kroner på barnehageområdet fra 2011 til 2012.

Tabell 6 viser mer-/mindreutgifter på barnehageområdet i forhold til landsgjennomsnittet, kommunegruppen og kommunens normerte utgiftsnivå.



Tabell 6 Mer-/mindreutgift på barnehage i forhold til landsgjennomsnittet, kommunegruppe 13 og kommunens normerte kostnadsnivå. Nittedal kommune 2011. Kilde: KOSTRA/KRD.

	Landsgjennomsnittet (1000 kr)	K-gr 13 (1000 kr)	”Normert utgiftsnivå” i inntektssystemet (1000 kr)
Barnehage Nittedal	22 700	23 478	-7 045

Nittedal har et høyere utgiftsnivå på barnehage målt per innbygger enn landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner. I forhold til landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for kommunegruppen har kommunen merutgifter på hhv. om lag 22,7 mill kr og 23,5 mill kr. I forhold til kommunens normerte utgiftsnivå har vi beregnet mindreutgifter på om lag 7,0 mill kr. Det vil si at kommunen får beregnet et behov (jfr. delkostnadsnøkkelen i inntektssystemet) som burde tilsi et enda høyere utgiftsnivå på barnehage.

Kommunen har mange barn i barnehagealder og god barnehagedekning. Oppsummert kan vi si at kommunen har høyere utgifter på barnehageområdet enn landsgjennomsnittet. Dette skyldes imidlertid først og fremst at kommunen har mange barn i barnehagealder. Ut fra beregnet utgiftsbehov i inntektssystemet ville vi forventet at utgiftene i Nittedal var enda høyere.

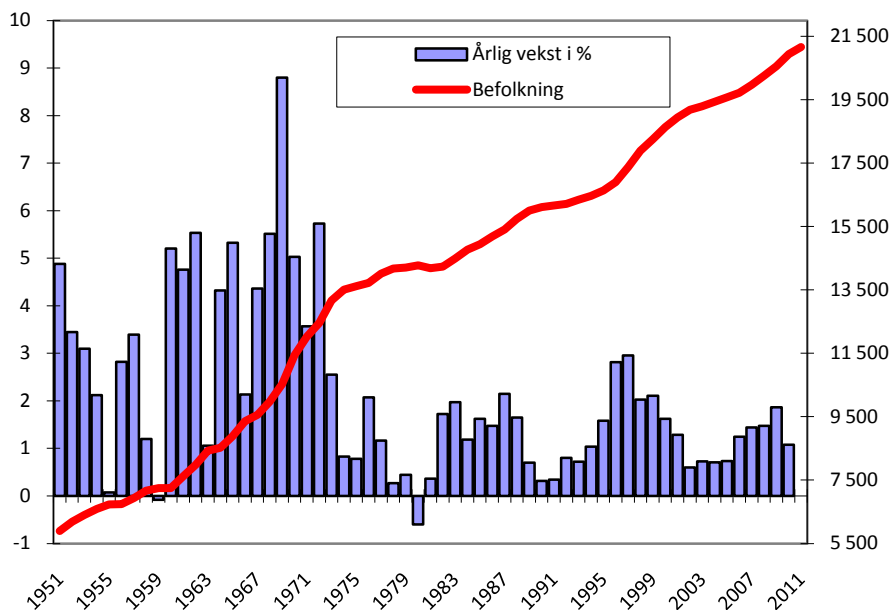
# 3. Behovsvurdering

I dette kapitlet presenteres befolkningsutvikling og framskrivninger for Nittedal kommune. Først vil vi gjøre rede for befolkningsutviklingen for kommunen generelt. Deretter vil vi presentere statistikk for den aktuelle aldersgruppen og for ulike deler av kommunen.

Med tanke på barnehagestrukturen, er det naturligvis utvikling i antall barn i barnehagealder som vies spesiell oppmerksomhet. Et ”kronspørsmål” er i hvilken grad dagens barnehagestruktur kan håndtere den befolkningsutviklingen som de ulike framskrivningsalternativene legger til grunn. Framskrivningene som presenteres, vil være datagrunnlag for analyser av barnehagestruktur og eventuelle tilrådninger om strukturentilpasninger. Vi har også vurdert behov for åpen barnehage, behov for ”overdekning”, konsekvenser av endring i kontantstøtteordningen og eventuelle konsekvenser av flere telletidspunkter.

## 3.1 Befolkningsutvikling

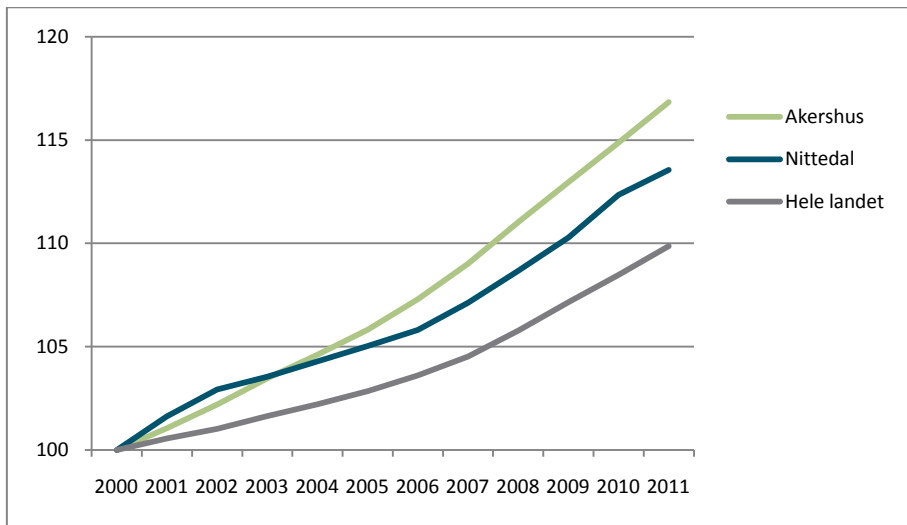
Befolkningen i Nittedal nådde sitt hittil høyeste nivå per 1.1.2011 da innbyggertallet var på 21 165 personer. I figuren under leses den årlige, relative befolkningsveksten av på den venstre aksene. Antall innbyggere (nivået), gitt ved den røde kurven, leses av på den høyre, vertikale aksene.



Figur 1 Utvikling av folketallet i Nittedal 1951-2011. Kilde: SSB.

I et langsiktig perspektiv tilbake til begynnelsen av 1950-tallet har kommunen hatt flere perioder med befolkningsvekst: Fra 1951 til første del av 70-tallet var veksten i folketallet i Nittedal sterk, og i flere år over landsgjennomsnittet. Siste del av 1980-tallet og siste del av 1990-tallet var det også sterk vekst i folketallet. Siste del av 2000-tallet har befolkningsutviklingen også vært relativt sterk.

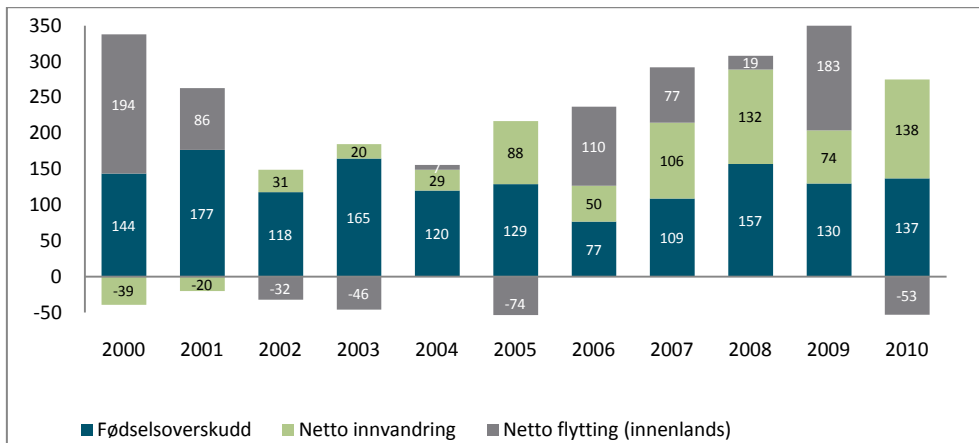
I figuren under er befolkningsutviklingen etter år 2000 vist for Nittedal, fylket og landet. Som det framgår av figuren, har kommunen i denne perioden hatt sterkere befolkningsutvikling enn landsgjennomsnittet, men noe svakere enn gjennomsnittet for fylket.



Figur 2 Utvikling av folketallet i Nittedal, fylket og landet 2000-2011, indeksert slik at nivået i 2000 = 100. Kilde: SSB.

### 3.1.1 Befolkningsutviklingen dekomponert

Folketilveksten kan fordeles på tre ulike komponenter: Fødselsoverskudd, innenlands flytting og netto innvandring.



Figur 3 Folketilvekst i Nittedal 2000-2010, fordelt på fødselsoverskudd, innvandring og innenlandsk flytting. Kilde: SSB.

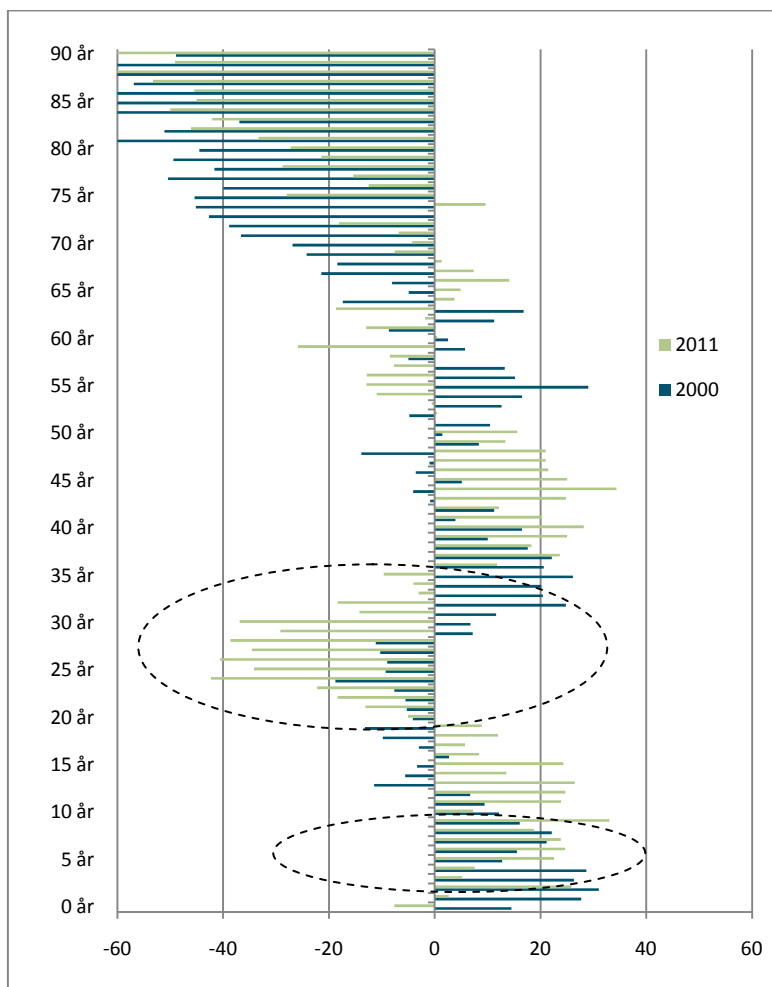
Fødselsoverskuddet (fødte - døde) betyr mye for befolkningsutviklingen i Nittedal. Kommunen har hatt et relativt høyt fødselsoverskudd i alle år etter 2000. I 2010 var fødselsoverskuddet på 137 personer. Direkte innvandring fra utlandet har også bidratt til folketilveksten i Nittedal, spesielt de siste årene. I 2010 hadde kommunen en netto innvandring fra utlandet på 138 personer.

Nittedal har hatt negativ innenlands flyttebalanse i 4 av de 11 siste årene. En del av de som flytter ut av kommunen er antakelig personer som har innvandret tidligere. Innvandringen er dermed litt av årsaken til at det har vært netto utflytting.

## 3.2 Aldersfordeling

Aldersfordelingen i et område reflekterer for en stor del den historiske demografiske utviklingen. Det er spesielt flyttestrømmene som over tid avspeiles i aldersstrukturen.

I figuren under ser vi på andelen av befolkningen i hvert alderstrinn fra 0-90 år, og sammenlignet denne andelen med tilsvarende andel for landet i 2000 og 2011. Landsgjennomsnittet avspeiles i tallet null på den horisontale aksen.



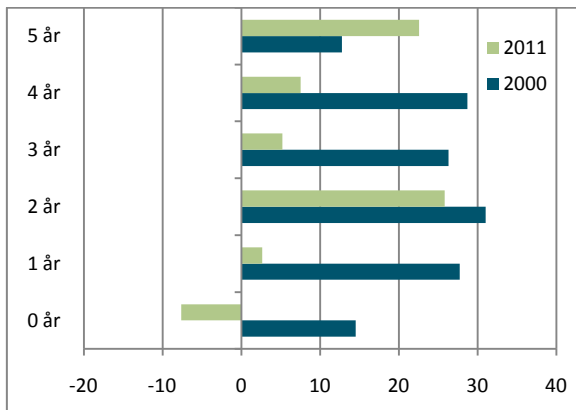
Figur 4 Prosentvis avvik i andelen av befolkningen i ulike alderstrinn (0-90 år) mellom Nittedal og Norge. Kilde: SSB.

Det som er karakteristisk for Nittedal er den lave andelen unge voksne, det vil si personer fra 20 til 35 år. I denne aldersgruppen er andelen i Nittedal i noen alderstrinn nærmere 40 prosent lavere enn på landsbasis. Fra 50 år og eldre er andelen i Nittedal i de fleste alderstrinn lavere enn landsgjennomsnittet.

Aldersfordelingen reflekterer at mange flytter ut av regionen etter endt videregående utdanning. Det er forholdsvis lavest andel i aldersgruppen 20-35 år. Dette er også årsaken til at det blir færre små barn, ettersom andelen kvinner i fertil alder er lavere enn landsgjennomsnittet.

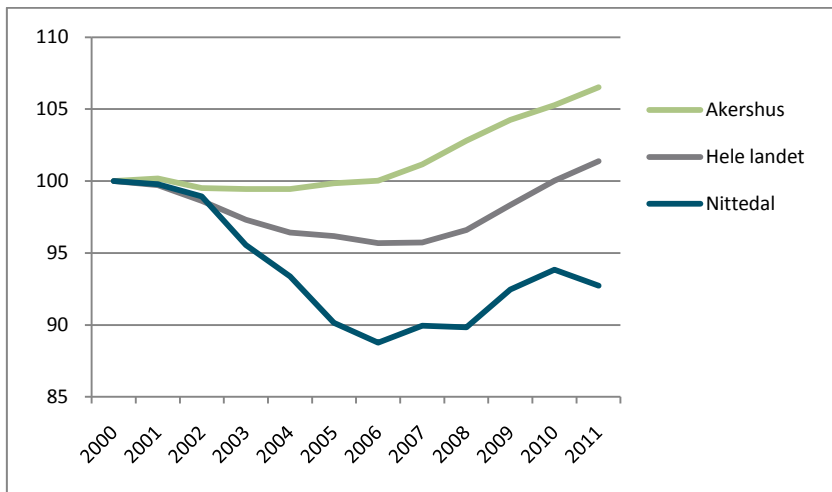
Vi ser ellers at det har skjedd store endringer fra 2000 til 2011, ved at det har blitt færre unge voksne og flere eldre (60 år pluss). Samtidig ser vi at det har blitt færre barn under 5 år.

Figuren under viser andelen i aldersgruppen 0-5 år. Som det framgår av figuren er andelen redusert i de fire første alderstrinnene fra 2000 til 2011.



Figur 5 Prosentvis avvik i andelen av befolkningen i ulike alderstrinn (0-5 år) mellom Nittedal og Norge. Kilde: SSB.

I figuren under viser utviklingen i aldersgruppen 0-5 år fra 2000-2011. Antall barn i barnehagealder i Nittedal er redusert med mer enn 7 prosent i denne perioden. Til sammenligning har fylket og landet hatt en vekst på hhv. 6,5 prosent og 1,4 prosent. Nittedal har imidlertid hatt vekst i barnetallet i årene fra 2006 til 2010.



Figur 6 Utvikling i aldersgruppen 0-5 år for Nittedal, fylket og landet 2000-2011, indeksert slik at nivået i 2000=100. Kilde: SSB.

### 3.3 Befolkningsutvikling i ulike deler av kommunen

---

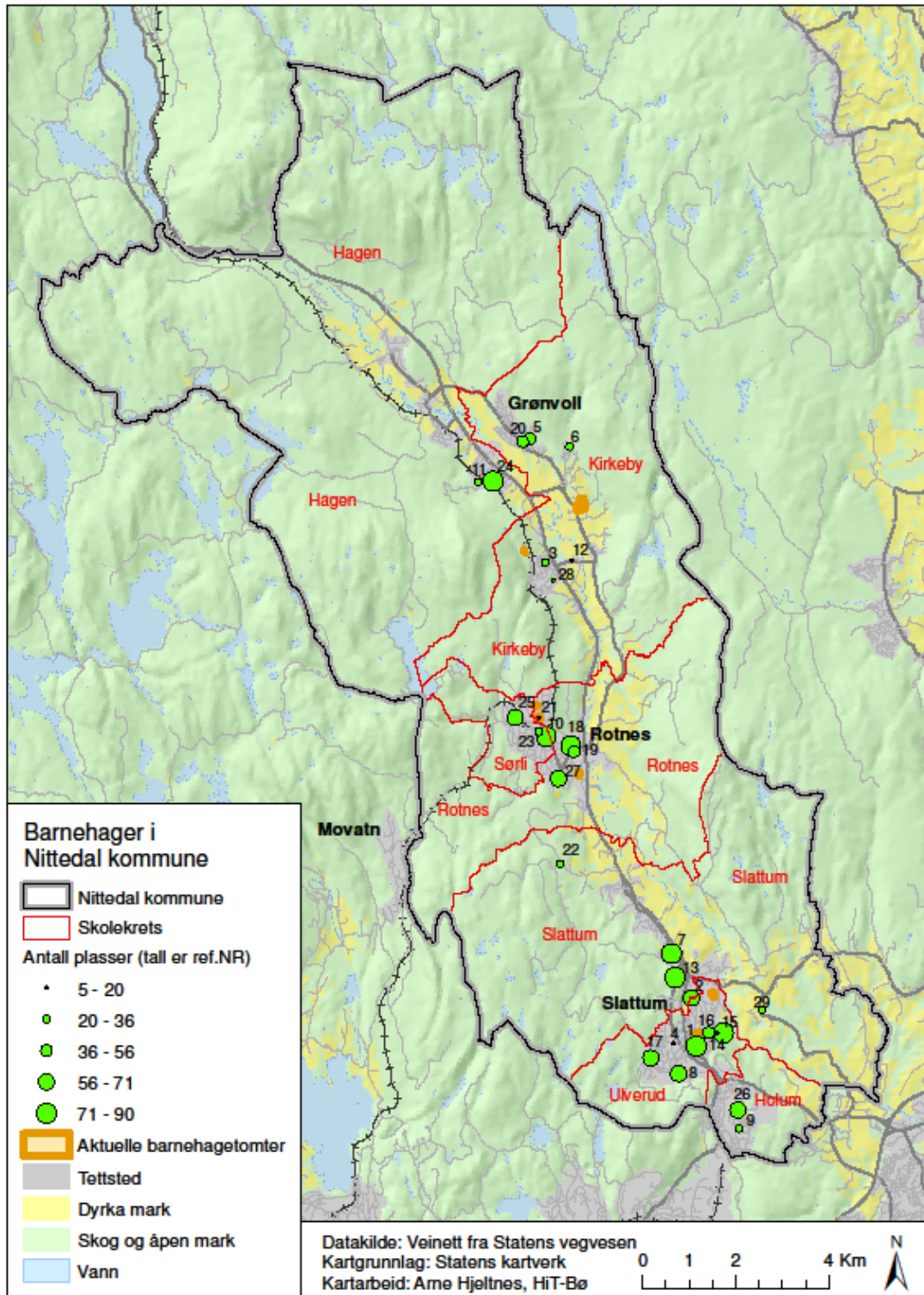
Alle landets kommuner er inndelt i ulike delområder som igjen er delt inn i flere grunnkretser. Formålet med å dele kommunene inn i delområder og grunnkretser er å lage små, stabile, geografiske enheter som er egnet for presentasjon av regional statistikk.

Nittedal består av fem delområder; Nordre Hakadal, Søndre Hakadal, Rotnes, Slattum og Gjelleråsen. Kommunen er videre inndelt i sju skolekretser; Holum, Ulverud, Slattum, Rotnes, Sørli, Kirkeby og Hagen. De sju skolekretsene kan fordeles på tre bosettingsområder i kommunen; Søndre, Nordre og Hakadal. Kommunen er inndelt i totalt 61 grunnkretser.

*Tabell 7 Bosettingsområder og skolekretser Nittedal kommune.*

Søndre del	Midtre del	Hakadal
Holum	Rotnes	Kirkeby
Ulverud	Sørli	Hagen
Slattum		

Kartet på neste side viser kommunens skolekretser og barnehagenes beliggenhet. Hver barnehage er nummerert med et løpenummer som framgår av tabellen etter kartet.



Figur 7 Kart over Nittedal kommune.

Tabell 8 Oversikt over barnehager i Nittedal kommune. Antall plasser og alder per august 2011. Kilde: Nittedal kommune.

NR	Navn	Antall plasser	Alder
1	Hundremeterskogen barnehage	80	0-6
2	Gnisten barnehage sa	68	0-6
3	Åneby barnehage (kommunal)	30	0-6
4	Fortet naturbarnehage	20	3-6
5	Tøyenåsen barnehage a/l	56	1-6
6	Glittreklinikken barnehage	28	0-6
7	Læringsverkstedet barnehage avd. haugeråsen	76	0-6
8	Industriveien fus barnehage as	64	0-6
9	Solstua barnehage	24	3-6
10	Stubben barnehage sa	78	1-6
11	Oterstien barnehage og familiebarnehage	29	0-6
12	Ulven private familiebarnehage	5	0-6
13	Læringsverkstedet barnehage avd. Slattum	88	0-6
14	Parken barnehagen ans	18	0-6
15	Snurrefjellet as	88	0-6
16	Skysset fus barnehage sa	54	0-6
17	Læringsverkstedet barnehage avd. Skytta	67	0-6
18	Rotnes fus kulturbarnehage as	88	0-6
19	Bjertnes barnehage (kommunal)	49	0-6
20	Tøyen barnehage (kommunal)	47	0-6
21	Granstua halvdagsbarnehage	10	3-6
22	Sinoberbarnehagene as	36	0-6
23	Sørliveien barnehage a/l	23	1-6
24	Varingskollen barnehage ba	90	0-6
25	Steinrøysa andels barnehage	60	1-6
26	Mortetjern barnehage (kommunal)	60	0-6
27	Nygård barnehage (kommunal)	71	0-6
28	Maristua barnehage sa	18	1-6
29	Holm andelsbarnehage	26	0-6



Tabellen under viser utviklingen totalt og for aldersgruppen 0-5 år - for de tre bosettingsområdene i kommunen fra 2000 til 2011.

*Tabell 9 Utvikling i aldersgruppen 0-5 år fra 2000 til 2011, fordelt på bosettingsområdene i Nittedal. Kilde: Nittedal kommune.*

		2000	2011	Endring barn	Endring i %
Sum Nittedal	0-5 år	1 869	1 733	-136	-7,3
	Totalt	18 639	21 165	2 526	13,6
Søndre	0-5 år	960	920	-40	-4,2
	Totalt	8 874	10 526	1 652	18,6
Midtre	0-5 år	416	384	-32	-7,7
	Totalt	4 886	5 415	529	10,8
Hakadal	0-5 år	493	429	-64	-13,0
	Totalt	4 879	5 224	345	7,1

Som det framgår av tabellen har søndre del av kommunen hatt sterkest befolkningsvekst i denne perioden med 18,6 prosent. Midtre og Hakadal har hatt en vekst på henholdsvis 10,8 prosent og 7,1 prosent.

Det har vært en nedgang i antall barn 0-5 år i alle tre bosettingsområder av kommunen fra 2000 til 2011. Kommunen har samlet sett hatt en nedgang i antall barn 0-5 år på 7,3 prosent i denne perioden. Relativt sett har nedgangen vært størst i Hakadal med 13,0 prosent. Søndre har hatt en nedgang på 4,2 prosent, mens Midtre har hatt en nedgang på 7,7 prosent.

### 3.4 Framtidig behov for barnehageplasser

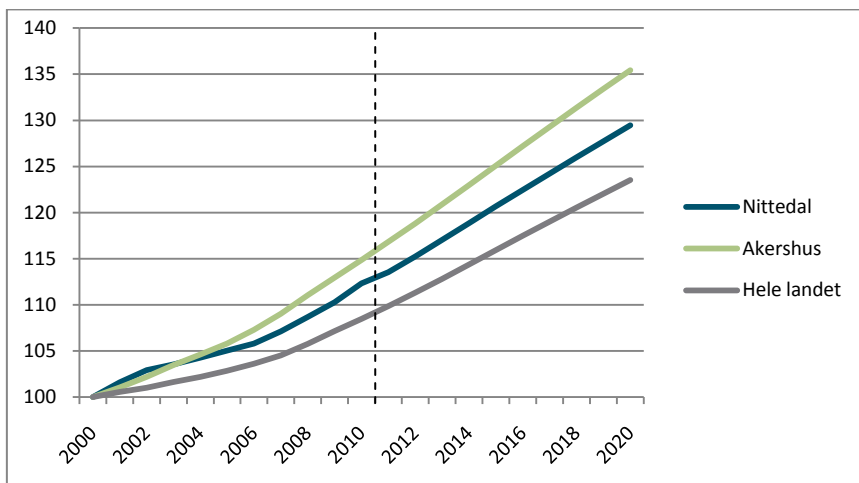
Fram til nå har vi sett på den historiske befolkningsutviklingen. Med utgangspunkt i statistikk som viser den framtidige befolkningsutviklingen og alderssammensetningen i Nittedal, vil vi i det følgende se nærmere på kommunens behov for utbygging og prioritering innen barnehagesektoren. Antagelser om framtiden vil være usikre, og basert på en rekke forutsetninger. Vi presenterer her først SSBs befolkningsframskrivninger og deretter kommunens egne.

Et "kronspørsmål" er i hvilken grad dagens barnehagestruktur kan håndtere den befolkningsutviklingen som befolkningsprognosene legger til grunn.

#### 3.4.1 Befolkningsframskrivninger

Siste befolkningsframskrivning fra SSB ble publisert i juni 2011 og er basert på registrert folketall per 1. januar 2011. Kommunevise tall er tilgjengelige fram til 2040. Oppstillingene under bygger på SSBs mellomalternativ ("4M") – som står for mellomnivået for fruktbarhet, levealder, innenlands mobilitet og netto innvandring, og blir sett på som det mest realistiske alternativet av de ulike alternativene fra SSB. Framskrivningene fra SSB er i hovedsak en framskrivning av den historiske trenden i kommunen.

Fra 2011 til 2020 foreskriver SSB en befolkningsvekst for Nittedal på 14,0 prosent, eller 2 965 personer. Til sammenligning er det forventet en vekst for fylket og landet på hhv. 15,9 prosent og 12,4 prosent. I figuren under er faktisk utvikling fra 2000 til 2011 videreført med SSBs framskrivninger fra 2011-2020.<sup>9</sup>



Figur 8 Befolkningsutvikling fra 2000-2011, videreført med SSBs framskrivninger (alt 4M) fra 2012-2020. Nittedal, Akershus og landet. Indeksert slik at nivået i 2000=100. Kilde: SSB.

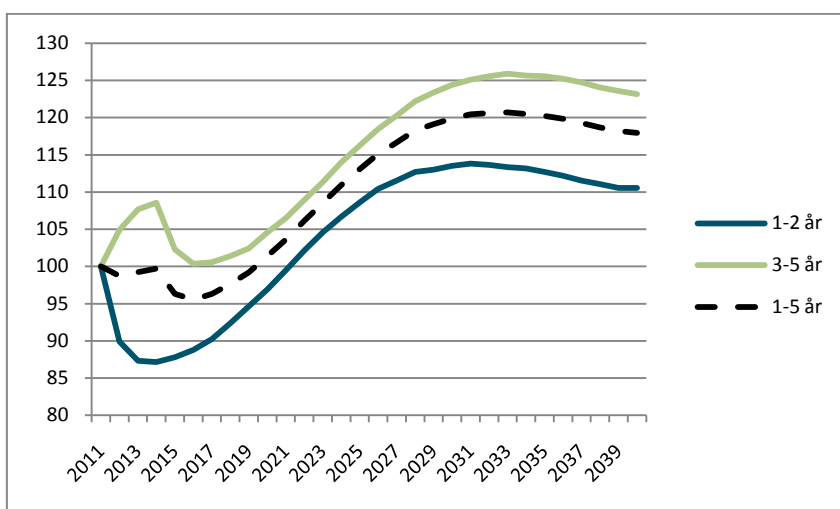
Nittedal har per i dag en høyere andel innbyggere i aldersgruppen 1-5 år enn fylket og landet. I 2010 var 7,1 prosent av befolkningen i Nittedal barn i aldersgruppen 1-5 år, mot 6,7 i Akershus og 6,2 på landsbasis. Fra 2010 til 2020 foreskriver SSB at andelen skal gå ned fra 7,1 prosent til 6,3 prosent. Videre er det anslått at andelen skal øke til 6,6 prosent i 2030. I 2040 er det anslått at andelen i Nittedal vil utgjøre 6,1 prosent, dvs. en noe høyere andel enn fylket og landsgjennomsnittet på hhv 5,8 prosent og 5,7 prosent.

Tabell 10 Andel av befolkningen 1-5 år Nittedal, Akershus og landet. 2000, 2010, 2020, 2030 og 2040. Kilde: SSB.

	2000	2010	2020	2030	2040
Nittedal	8,5	7,1	6,3	6,6	6,1
Akershus	7,3	6,7	6,6	6,5	5,8
Hele landet	6,8	6,2	6,4	6,3	5,7

Figur 9 viser utviklingen for Nittedal i aldersgruppene 1-2 år og 3-5 år fra 2011 til 2040.

<sup>9</sup> Fra 2000 til 2011 har Nittedal hatt en befolkningsvekst på 13,6 prosent, eller 2 526 personer. Akershus har hatt en befolkningsvekst på 16,8 prosent, mens det på landsbasis har vært en vekst på 9,9 prosent.



Figur 9 Utvikling aldersgruppene 1-5 år, 1-2 år og 3-5 år fra 2011-2040. Nittedal kommune. Indeksert slik at nivået i 2011=100. Kilde SSB.

SSB foreskriver en vekst i aldersgruppen 1-5 år på om lag 18 prosent fra 2011 til 2040. Til sammenligning er veksten for befolkningen totalt anslått til om lag 36 prosent i samme periode. Vi ser at antall barn 1-5 år vil reduseres i de nærmeste årene, før det stiger kraftig etter ca 2016. Først i 2019 vil antall barn 1-5 år igjen være det samme som i 2011.

I absolutte tall vil utviklingen i antall barn 1-5 år i perioden 2011 til 2040 se slik ut:

	2011	2015	2020	2030	2040
1-5 år	1 488	1 433	1 509	1 784	1 755
1-2 år	615	540	596	698	680
3-5 år	873	893	913	1 086	1 075

Ved utgangen av 2011 hadde 1 399 barn barnehageplass av totalt 1 471 barn i aldersgruppen 1-5 år. Av barna med barnehageplass er det også noen barn under 1 år. Fram til 2020 tilsier prognosene at det vil bli 21 flere barn i barnehagealder i kommunen, mens økningen vil være på 267 barn fram til 2040. Dette tilsier at behovet for nye barnehageplasser vil være begrenset fram til 2020.

### 3.4.2 Hvordan påvirkes kommunens utgifter av den demografiske utviklingen?

Kommunesektoren har ansvaret for bl.a. barnehager, grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene i stor grad påvirkes av den demografiske utviklingen.

Innbyggertallsutvikling og alderssammensetning har stor betydning for nivået på de statlige overføringene. Meningen er at rammetilskuddet skal reflektere at de ulike aldersgruppene ikke koster kommunekassen det samme. Yrkesaktive mennesker klarer seg i hovedsak selv, mens de yngste skal ha barnehage og skoleplass. De eldste gir kostnader på helse og omsorgstjenestene. Samtidig er det ikke sikkert at en kommune får reduserte kostnader i tjenestetilbudet på grunn av demografiske endringer. Kommunen vil da oppleve at det blir mindre penger til rådighet.

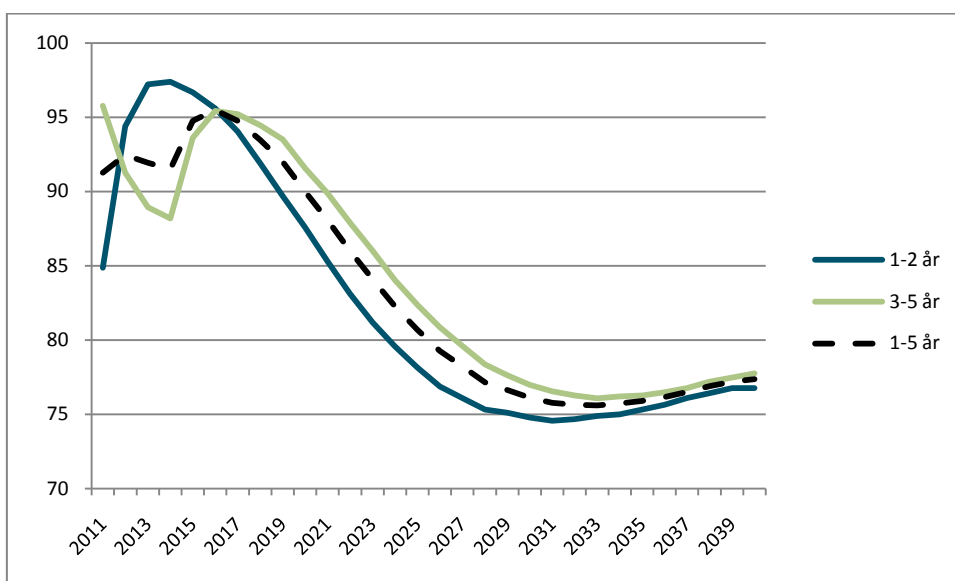
Under har vi beregnet hvor store mer-/mindreutgifter Nittedal kommune kan få som følge av befolkningsutviklingen. Basert på beregningsopplegget fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) er det anslått at kommunen kan få merutgifter på 124,4 mill kr i perioden 2012 til 2020, som følge av endringer i demografien.<sup>10</sup> I aldersgruppen 0-5 år er det isolert sett anslått merutgifter på 9,4 mill kr i samme periode. I første del av perioden, det vil si 2012-2015, er det anslått mindreutgifter på 4,6 mill kr i aldersgruppen 0-5 år. Mer-/mindreutgifter til barnehage har sammenheng med endringer i antall barn i barnehagealder.

Tabell 11 Beregnede mer-/mindreutgifter 2012-20 knyttet til den demografiske utviklingen 2011-19. Nittedal kommune. Faste Mill 2011-kr. Kilde: SSB/TBU.<sup>11</sup>

	2012	2013	2014	2015	2012-15	2012-20
0-5 år	-0,1	2,0	1,7	-8,2	-4,6	9,4
<b>Totalt</b>	<b>19,3</b>	<b>17,9</b>	<b>21,8</b>	<b>11,7</b>	<b>70,8</b>	<b>145,8</b>
<b>Totalt eks. 16-18 år</b>	<b>13,3</b>	<b>11,9</b>	<b>11,5</b>	<b>12,5</b>	<b>49,2</b>	<b>124,4</b>

### 3.4.3 Framtidig dekningsgrad

Dersom vi tar utgangspunkt i befolkningsframskrivningene ovenfor, og dagens tilbud av barnehageplasser, vil utviklingen i dekningsgrad i Nittedal se slik ut:



Figur 10 Andel barn 1-5 år med barnehageplass (dekningsgrad) 2010-2040. Nittedal kommune. Kilde: SSB (4M).

Nittedal hadde i 2010 en dekningsgrad barn 1-5 år på 91,3 prosent. Figuren viser at dekningsgraden vil øke i de nærmeste årene. I 2019 vil dekningsgraden falle under dagens nivå. Deretter vil dekningsgraden synke fram til 2033, hvor vi ser en svak økning av dekningsgraden. Det er først og fremst dekningsgraden

<sup>10</sup> Aldersgruppen 16-18 år kan i stor grad knyttes til fylkeskommunen. I sum ekskl. 16-18 år er denne aldersgruppen holdt utenfor (= 19,3-6,0).

<sup>11</sup> TBU presiserer at beregningene må ses på som grove anslag. Vi vil understreke at usikkerheten også vil øke når vi ser flere år framover i tid.

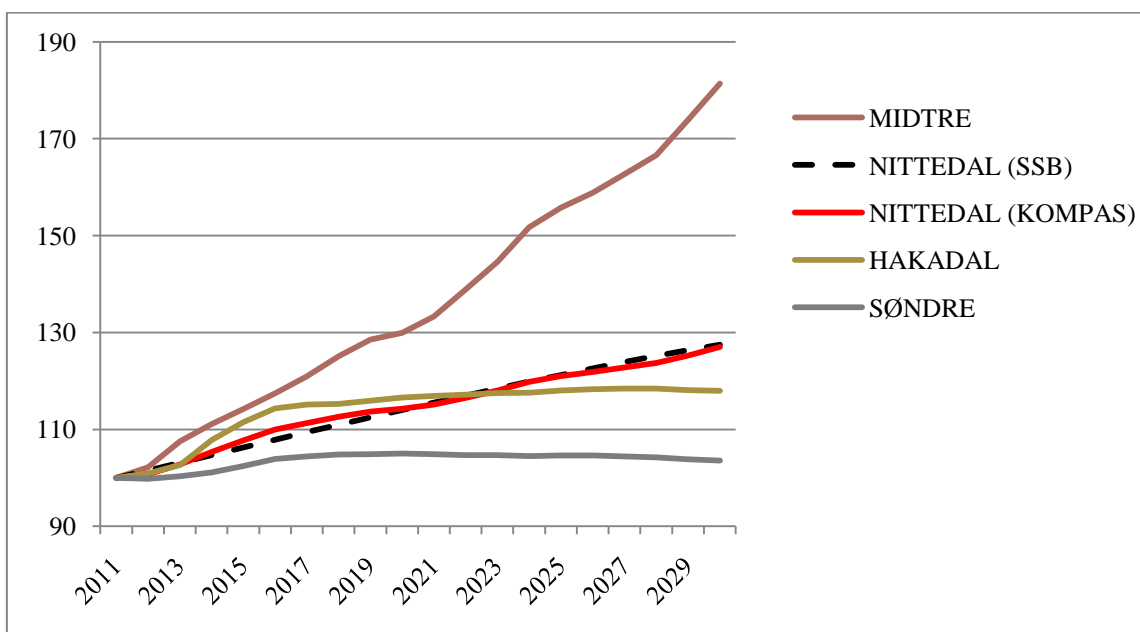
for de minste barna som vil øke de nærmeste årene, mens dekningsgraden for aldersgruppen 3-5 år er synkende fram til 2015.

### 3.4.4 Befolkningsframskrivninger i ulike deler av kommunen

Til nå har vi sett på utviklingen i antall barn i kommunen samlet. Det er også interessant å se nærmere på hvordan disse barna fordeler seg mellom de ulike delene av kommunen.

SSB har ikke framskrivninger som er fordelt på ulike områder i kommunen, men bare for kommunen totalt. Vi tar derfor utgangspunkt i kommunens egne framskrivninger for å vurdere hvordan befolkningen i Nittedal vil utvikle seg i ulike deler av kommunen de neste årene.<sup>12</sup> Kommunens framskrivninger tar hensyn til forhold som SSBs framskrivninger ikke fanger opp, slik som planlagte boligfelt. Vi vil imidlertid presisere at også kommunens egne framskrivninger er usikre. Det kan for eksempel være at planer ikke blir gjennomført, eller utsatt.

Kommunen ønsker planer for utbygging fordelt på kommunens tre bosettingsområder på kort (0-4 år), mellomlang (4-10 år) og lang sikt (10-20 år). Figuren nedenfor viser framskrivningen for befolkningen totalt for de tre bosettingsområdene fra 2011 til 2040.



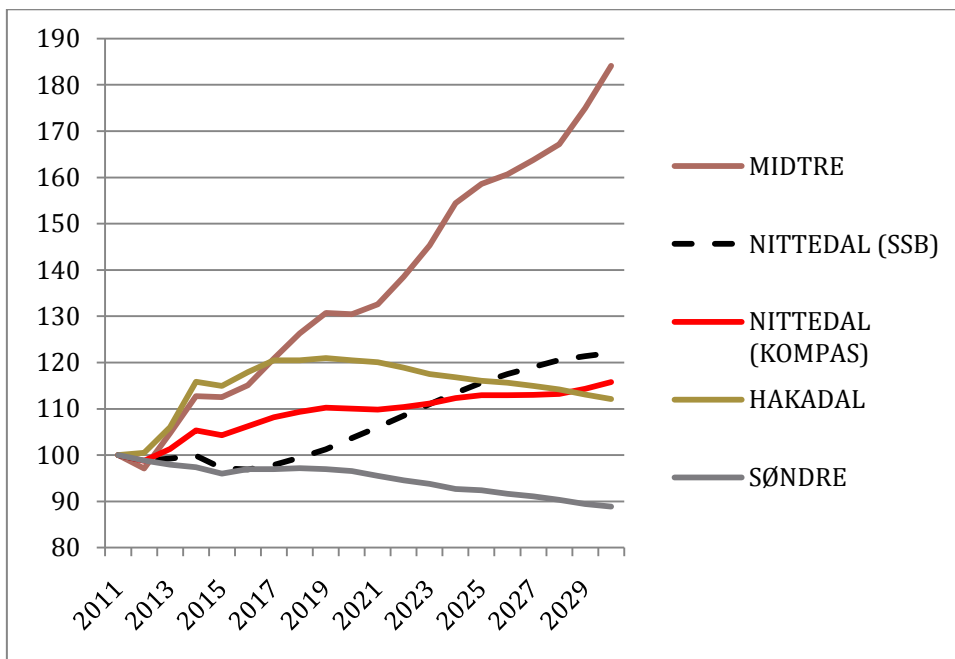
Figur 11 Befolkningsframskrivning for ulike bosettingsområder 2011-2030. Nittedal kommune. Indeksert slik at nivået i 2011=100. Kilde: Nittedal kommune/SSB (4M).

Fram til 2030 er det forventet en befolkningsvekst for Nittedal kommune på om lag 27 prosent. Det vil si om lag samme vekstprognose som SSBs middelalternativ opererer med. SSBs framskrivninger viser imidlertid en noe svakere vekst på kort sikt. Fra 2021 forventer SSB en noe høyere vekst enn kommunens egne befolkningsframskrivninger.

<sup>12</sup> Befolkningsframskrivningen er laget ved hjelp av Kompas (kommunenes plan- og analysesystem), et analyseverktøy for befolkningsprognoser.

Det er midtre del av kommunen som forventes å få størst befolkningsvekst både på kort, mellomlang og lang sikt. I perioden 2011 til 2030 anslår kommunens framskrivninger en vekst for Søndre, Midtre og Hakadal på hhv. 3,6 prosent, 81,4 prosent og 18,0 prosent.

Figuren under viser tilsvarende framskrivning for aldersgruppen 0-5 år i samme periode.



Figur 12 Befolkningsframskrivning for ulike bosettingsområder 2011-2030. Aldersgruppen 0-5 år. Nittedal kommune. Indeksert slik at nivået i 2011=100. Kilde: Nittedal kommune/SSB (4M).

Nittedal kommune forventer i sine befolkningsprognoser å få en vekst i aldersgruppen 0-5 år på i overkant av 15 prosent i perioden 2011 til 2030. SSBs prognoser anslår en vekst på rundt 22 prosent i samme periode. Mens SSB anslår en nedgang i barnetallene i de nærmeste årene, viser kommunens egne prognoser en jevn vekst i hele perioden.

Det er midtre del av kommunen som forventes å få sterk vekst fram til 2030. Hakadal forventes å få sterk vekst i de nærmeste årene. På mellomlang og lang sikt er det forventet at utviklingen i Hakadal skal flate ut. Søndre del av kommunen forventes å få nedgang i barnetallene både på kort, mellomlang og lang sikt.

Fram til 2030 viser framskrivningen en vekst for Midtre og Hakadal på henholdsvis 84,1 prosent og 12,1 prosent. For Søndre er det forventet en nedgang på 11,1 prosent.

Tabellen på neste side viser utslagene i absolutte tall.

Tabell 12 Befolkningsframskriving for ulike bosettingsområder i Nittedal kommune 2011-2030. Aldersgruppen 0-5 år. Absolutte tall. Kilde: Nittedal kommune, Kompas.

		2011	2015	2020	2030	Endring 2011-15	Endring 2011-20	Endring 2011-30
Nittedal	0-5 år	1 733	1 808	1 907	2 007	75	174	274
	Totalt	21 165	22 796	24 179	26 884	1 631	3 014	5 719
Søndre	0-5 år	920	883	888	818	-37	-32	-102
	Totalt	10 526	10 785	11 052	10 900	259	526	374
Midtre	0-5 år	384	432	501	707	48	117	323
	Totalt	5 415	6 184	7 035	9 821	769	1 620	4 406
Hakadal	0-5 år	429	493	517	481	64	88	52
	Totalt	5 224	5 824	6 090	6 163	600	866	939

Oppsummert viser framskrivningen fra Kompas en jevn vekst i aldersgruppen 0-5 år fram til 2030. Fram til 2015, 2020 og 2030 er det anslått en vekst på henholdsvis 75 barn, 174 barn og 274 barn. Dette tilsier en vekst i barnetallene også på kort sikt. Til forskjell fra SSBs anslag som opererer med en nedgang i barnetallene i de nærmeste årene.

Framskrivningene viser at det er i Hakadal barnetallsveksten forventes å bli sterkest på kort sikt, mens de midtre deler av kommunen forventes å få sterkest vekst på mellomlang og lang sikt. I søndre del av kommunen er det forventet nedgang i antall barn både på kort, mellomlang og lang sikt.

### 3.5 Behov for ”overdekning”

Ifølge barnehageloven har barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass rett til å få plass i barnehage fra august. Barnet har rett til plass i barnehage i den kommunen der det er bosatt.<sup>13</sup>

Som vist innledningsvis hadde Nittedal i 2011 en dekningsgrad for barn 1-5 år på 95,1 prosent. Til sammenligning var dekningsgraden for landsgjennomsnittet på 89,6 prosent. Dekningsgraden for barn 1-2 år og barn 3-5 år utgjorde i 2011 hhv. 90,0 og 98,2 prosent.

Tabell 13 Dekningsgrad 2011. Kilde: KOSTRA.

	Nittedal	Landsgjennomsnittet
Barn 1-5 år	95,1	89,6
Barn 1-2 år	90,0	79,5
Barn 3-5 år	98,2	96,5

<sup>13</sup> Jfr. Barnehageloven § 12a.

Som vist i foregående kapittel viser SSBs befolkningsframskrivninger at antall barn 1-5 år vil reduseres i de nærmeste årene, før det stiger etter ca 2016. Først i 2019 vil antall barn 1-5 år igjen være det samme som i 2011. Dette tilsier en økt dekningsgrad for barn 1-5 år i de nærmeste årene.

For de minste barna (1-2 år) er det forventet en nedgang i de nærmeste årene, mens det for de store barna (3-5 år) er forventet en liten vekst. Dette tilsier isolert sett en økt dekningsgrad for barn 1-2 år og en noe redusert dekningsgrad for barn 3-5 år i de nærmeste årene.

Samtidig vil dekningsgraden også påvirkes av etterspørsel. Nedgang i antall barn i kommunen gir slik sett også redusert etterspørsel etter barnehage. Siden kommunen må dekke etterspørselen, kan ikke dekningsgraden reduseres med mindre færre etterspør barnehageplass (selvfølgelig med et stort forbehold om barn uten rett til plass).

Det er i hovedsak barn på venteliste uten rett til barnehage som utgjør eventuelt behov for overdekning, fordi dette er barn som vil ønske å begynne i løpet av året.

Tabell 14 Barnehageopptak Nittedal kommune 2012. Kilde: Nittedal kommune.<sup>14</sup>

Barn med lovrett		Barn uten lovrett		
	Uten tilbud	Totalt	Med tilbud	Uten tilbud
Barn	0	65	42	23

Opptakstallene fra kommunen viser at alle barn med lovrett har fått tilbud om plass fra høsten 2012. Videre har 65 barn uten lovrett søkt om plass. Av disse har 42 barn fått tilbud om plass, mens 23 barn står uten tilbud.<sup>15</sup>

Vi oppfatter at kommunens ”maksimale behov for overdekning” dermed utgjør 65 barn. Det vil si hvor mange plasser som må til for at alle som ønsker det skal få plass.

Basert på kommunens tilskuddssatser for 2012 gir ekstra småbarnsplasser i private ordinære barnehager følgende kommunale kostnader:

---

<sup>14</sup> Pr 26.04.12.

<sup>15</sup> 12 barn uten lovrett og uten tilbud eller plass ønsker oppstart i løpet av august 2012 (i løpet av august betyr her ønske om ordi-  
nær oppstart ved barnehageårets begynnelse).



Tabell 15 Kommunale kostnader ved ekstra småbarnsplasser i private ordinære barnehager. Nittedal kommune. 1000 kr. Kilde: Nittedal kommune.<sup>16</sup>

Antall heltidsplasser	Minimumstilskudd	Maksimumstilskudd
65	9 880	10 807
42	6 384	6 983
23	3 496	3 824
12	1 824	1 995

Tabellen viser at 65 småbarnsplasser (maksimalt behov for overdekning) gir en kostnad på mellom 9,9 mill og 10,8 mill kr i forhold til lovens minimum. (Mer-)kostnaden for 23 ekstra småbarnsplasser er beregnet til mellom 3,5 mill og 3,8 mill kr.<sup>17</sup>

### 3.6 Omlegging av kontantstøtteordningen

Når kontantstøtten for toåringene blir fjernet 1. august 2012, er det sannsynlig at noen av de barna som med dagens ordning ville hatt kontantstøtte, heller velger å søke barnehageplass. Samtidig forventer regjeringen en reduksjon i etterspørselen etter barnehage for ettåringer ettersom kontantstøtten økes for de første seks månedene. Basert på undersøkelser fra Statistisk sentralbyrå anslår regjeringen at 29 prosent av det antall toåringene som i dag har kontantstøtte vil etterspørre barnehageplasser i stedet når kontantstøtten fjernes for disse. Dette utgjør 3 130 plasser på landsbasis. Samtidig beregner de at behovet for plasser til ettåringer vil bli redusert med 1 970 plasser fordi satsen for ettåringene øker. Antallet er beregnet ut i fra at kontantstøtten de første 11 månedene øker med 870 kroner per. måned, og en slik prisendring er antatt å redusere etterspørselen med 18 prosent. Netto effekt blir derfor en økning i etterspørsel etter barnehageplasser på 1 160 plasser. Regjeringen har derfor bevilget 91,9 mill. kroner for å kompensere for denne etterspørselsøkningen i 2012. Anslagsvis 447 000 kroner av disse midlene går til Nittedal.

Tabell 16 Beregnet kompensasjon og etterspørselseffekt som følge av omlegging av kontantstøtteordningen fra 01.08.12. Kilde: KRD/Telemarksforskning.

	Økt etterspørsel (plasser)	Kompensasjon (1000 kr)
Nittedal	5,6	447
Hele landet	1 160	91 900

Dette er da kompensasjon for 5 måneder i 2012 og tilsvarer en økning på 5,6 plasser. Regjeringen har naturligvis ikke beregnet effekter for hver kommune separat, men hvis vi tar utgangspunkt i regjeringens kompensasjon, er altså anslått økning i barnehageetterspørsel for Nittedal 5,6 plasser.

<sup>16</sup> Minstenivået for den enkelte barnehage er bestemt av fjorårets andel av maksimalt tilskudd. Minstetilskuddet trappes opp fra 91 til 92 prosent fra 1. august 2012 (dvs. en helårseffekt på 91,42 prosent i 2012)

<sup>17</sup> 65 barn - 42 barn.

Lunder (2011b) har i et notat utarbeidet for KS vurdert om det er et rimelig anslag for etterspørselseffekten som ligger til grunn for kompensasjonen i statsbudsjettet. Konklusjonen i notatet er at anslaget til regjeringen sannsynligvis er for lavt. Hovedårsaken er at regjeringens beregning ikke tar hensyn til forholdet mellom fødselsmåned og tidspunkt for hovedopptaket i barnehagene, noe som har stor betydning for etterspørselseffekten av en slik omlegging av kontantstøtten.

### 3.7 Konsekvenser av flere telletidspunkt

---

Ifølge forskriftsverket på barnehageområdet<sup>18</sup> utmåles tilskudd til private barnehager på grunnlag av rapportering av antall barn, barnas alder og oppholdstid per 15. desember. Kommunen kan bestemme om den i tillegg til rapporteringen per 15. desember vil ha ytterligere rapporteringer og eventuelt hvor mange ganger i året det skal rapporteres om antall barn, barnas alder og oppholdstid i barnehagen.<sup>19</sup> Dette skal fastsettes i lokale retningslinjer.

Nittedal kommune har bare ett telletidspunkt: 15.12.

Telling bare en gang i året (15.12) vil innebære at tilskuddet beholdes uavhengig av om barnehagen i perioder har flere eller færre barn.

Dersom kommunen innfører telling eller rapportering av barnetall flere ganger i året, vil barnehagene få økt tilskudd dersom de ved den nye tellingen har flere barn enn de hadde 15.12. Har barnehagen færre barn vil tilskuddet reduseres.

Begrunnelse for flere telletidspunkt er muligheten for tettere oppfølging i forhold til dekningsgrad og behov. Flere telletidspunkt sikrer i større grad brukerperspektivet, ved å stimulere til at ledige plasser blir fylt opp av barn på venteliste snarest mulig. Dagens praksis med ett telletidspunkt gir ikke barnehagene økonomiske incentiver til å ta inn barn på våren. Telling bare en gang i året kan gjøre det vanskeligere for foreldre å få barnehageplass i vårhalvåret.

Et problem med flere telletidspunkt er dagens regelverk inneholder ulike definisjoner for når et barn regnes for over og under tre år. I kommentarer til forskrift om likeverdig behandling står det i § 4 at barn regnes som under tre år til og med det kalenderåret de fyller tre år. Dette til forskjell fra forskrift om pedagogisk bemanning, hvor det i merknadene til § 1 fra departementets side er presisert at et barn kan anses for å være tre år fra det året det fyller tre år.

Telles barna 15.12., altså ca. midt i barnehageåret, vil *tre* årskull utløse storbarnstilskudd og i hovedsak *to* årskull utløse småbarnstilskudd. Et mindre antall nullåringer vil også kunne utløse småbarnstilskudd. Dersom kommunen derimot opererer med flere telletidspunkter og følger definisjonen av små og store barn slik den er angitt i § 4 i forskrift om likeverdig behandling, vil tellinger etter barnehageopptaket i august medføre at *to* årskull utløser storbarnstilskudd mens *tre* årskull utløser småbarnstilskudd. Dette blir da ikke i samsvar med de kommunale satsene siden disse vil være beregnet med utgangspunkt i at *to* årskull er små barn. Dette vil overkompensere de private barnehagene og bryte med hele prinsippet om likeverdig behandling. Vi kan ikke se at dette kan være intensjonen bak forskriften. Dette forholdet er også påpekt i NOU 2012:1, hvor utvalget foreslår å endre definisjonen av treåringer.

---

<sup>18</sup> Forskrift om likeverdig behandling § 7, første ledd.

<sup>19</sup> Uavhengig av om kommunen velger å ha flere rapporteringer skal private barnehager melde fra om store aktivitetsendringer, blant annet opprettelse eller nedleggelse av en avdeling eller større gruppe.

Det er uklart for oss om dette er en problemstilling som er oversett i utarbeidelsen av forskriften. Alternativt kan det forstås slik at definisjonen av treåringene som små barn kun gjelder ved beregning av satsen på grunnlag av kommunale kostnader og at definisjonen ikke gjelder ved telling av barn i private barnehager. Definisjonen av treåringer er gitt i merknadene til § 4 og denne omhandler spesifikt beregningen av satsene. I § 7, som omtaler rapportering av barn i private barnehager, står det at det skal fastsettes i lokale retningslinjer hva som skal til for at tilskuddet skal endres i løpet av året. Dette kan etter vårt syn tolkes som at det her også kan legges inn en mer relevant definisjon av små og store barn.

Uklarheten bør oppklares av sentrale myndigheter (Utdanningsdirektoratet). Hvis kommunen føler seg bundet av definisjonen av små og store barn som gis i § 4, vil vi ikke anbefale tellinger etter oppstart av nytt barnehageår. Denne formen for tellinger vil stride mot intensjonene bak likeverdig behandling, og gi private barnehager høyere tilskudd enn kommunale barnehager.

Hvis kommunen velger å se bort fra definisjonen i § 4, er det flere mulige definisjoner som åpner seg. Rent beregningsteknisk vil satsene gi størst grad av likeverdig behandling dersom det er best mulig svar i hvordan små og store barn telles i kommunale og private barnehager. Etter vår oppfatning bør kommunene legge vekt på størst grad av likeverdig behandling ved fastsetting av definisjon. Vi ser for oss følgende måter å definere overgang fra to-åring til tre-åringer på (eller fra små til store barn i tilskuddsammenheng):

1. På høsten etter barnehageopptak i august
  2. Den måneden barnet fyller tre år
  3. Når barnet flyttes fra småbarnsavdeling til storbarnsavdeling
1. Man kan definere de som fyller tre år i løpet av tilskuddsåret som store etter barnehageopptaket i august. Det vil løse problemet med at barnehageåret og tilskuddsåret ikke er sammenfallende. Da vil merkostnaden ved flere telletidspunkter avgrense seg til endringer i barnetall som skjer utenfor hovedopptaket. Med flere telletidspunkter vil de private barnehagene ha insentiver til å definere tre-åringer som store barn allerede ved starten av året (jfr. forskrift om pedagogisk bemanning) og benytte muligheten til å ta inn nye barn etter nyttår. Dette vil da typisk være barn som ikke har lovfestet rett på barnehageplass.
  2. Det andre alternativet er å definere barn som treåringer fra og med den måneden de fyller tre år. Dette alternativet sikrer i størst grad likverdig behandling mellom private og kommunale barnehager. Tilskuddet til private barnehager skal avregnes ved årets slutt. Ved avregningen skal det tas utgangspunkt i et årsgjennomsnitt av barnetallet i kommunale barnehager. Vi har fått tilbakemeldinger fra Kunnskapsdepartementet at det i avregningen mellom budsjett og regnskap tas utgangspunkt i et månedlig gjennomsnitt av barnetallet i kommunale barnehager. Samme tellemetode kan benyttes for private barnehager, hvor det telles hver måned, og 3-åringer omdefineres til 3-åringer den måneden de fyller 3 år.
  3. Det tredje alternativet kan være å definere barn som store eller små avhengig av hvordan den private barnehagen selv definerer barnet. Dersom barnehagen omdefinere to treåringer til store barn i januar for å kunne ta inn et ekstra småbarn, kan det argumenteres for at disse to treåringene også telles som store barn ved neste telletidspunkt. Da vil også merkostnadene ved flere telletidspunkter forsvinne, men insentivene til å omdefinere treåringene til store barn tidlig i året vil også forsvinne. Det er uklart om dette er en gyldig tolkning av regelverket, men den vil etter vårt syn være mer i tråd med likebehandlingsprinsippet enn definisjonen i forskriftens § 4.

Vår oppfatning er at kommunen bør ha samme praksis for telling av 3-åringer i både kommunale og private barnehager. Dette vil sikre likebehandling mellom kommunale og private barnehager. Hvis kommu-

nen føler seg bundet av definisjonen av små og store barn som gis i § 4, vil vi ikke anbefale tellinger etter oppstart av nytt barnehageår. Vi vil anbefale at kommunen i større grad legger vekt på størst mulig grad av likebehandling ved fastsetting av definisjon. Vi tolker regelverket slik at kommunen i lokale retningslinjer kan legge inn en mer relevant definisjon av små og store barn.

### 3.8 Åpen barnehage

---

Virksomheten i åpne barnehager er basert på at de voksne kommer sammen med barna selv og er en del av bemanningen og tar aktivt del i alt det daglige arbeidet. Åpne barnehager skiller seg særlig fra andre driftsformer ved at barna ikke blir tildelt fast plass i barnehagen. Barna kan komme til barnehagen sammen med en av foreldrene eller en annen omsorgsperson til de tider og dager de selv ønsker innenfor barnehagens åpningstid. Antall barn som er tilstede i den åpne barnehagen kan variere mye fra dag til dag. Barnehagen skal ha et pedagogisk tilbud og ledes av en førskolelærer.

Bare et fåtall norske kommuner har åpne barnehager. Det er per 15.12.2010 totalt 140 kommunale åpne barnehager, fordelt på 59 rene åpne barnehager og 81 åpne barnehager kombinert med ordinære barnehager.<sup>20</sup> Det er enda færre private åpne barnehager. I 2010 var det til sammen 119 private åpne barnehager. 4,6 prosent av de kommunale barnehagene er åpne barnehager, mens 3,3 prosent av de private barnehagene er åpne.<sup>21</sup>

Denne barnehageformen kan være et tilbud til småbarnsfamilier der en av foreldrene er hjemmeværende, har praktikant eller lignende. Vår erfaring fra andre prosjekter er at hva en åpen barnehage er varierer sterkt fra kommune til kommune. Det kan være ulike årsaker til at kommunen oppretter en åpen barnehage, og hvem som er målgruppen for barnehagen.

Åpne barnehager synes å fungere bra for familier som i liten grad deltar på andre samfunnsarenaer, slik som utdanning og arbeidsliv. Åpne barnehager kan for eksempel benyttes for å komme i kontakt med innvandrere som ikke benytter seg av ordinære barnehager. Denne typen barnehager kan også være viktige arenaer blant annet for kvinner som bor på krisesentre, og for flyktningefamilier på asylmottak. Åpne barnehager kan også fungere som en tilvenning til ordinær barnehage, både for barna og foreldrene. For foreldre som ikke tidligere har kjennskap til barnehager, kan åpen barnehage være en måte å få innføring i hva en barnehage er (NOU 2012:1).

Kommunene benytter gjerne åpne barnehager som en del av virkemiddelapparatet på andre tjenesteområder, slik som forebyggende barnevern og innvandringspolitikk. Noen kommuner satser betydelig på åpne barnehager, for eksempel som et ledd i satsing på familie- eller oppvekstsentre. Også i Nittedal vil det være en politisk prioritering om en ønsker å satse på åpen barnehage som en del av en helhetlig barne- og oppvekstpolitikk.

Det kan være samfunnsforhold og sosiale forhold som gjør behovet for forebyggende tiltak, som åpne barnehager, større i noen kommuner enn i andre. Vi skal være forsiktige med å si hvilke forhold dette kan være, men har likevel valgt å vise noen utvalgte levekårsindikatorer. Dette kan gi noen indikasjoner på behovet i kommunen, men må tolkes med forsiktighet, og ses i sammenheng med kommunens kjennskap til andre forhold som kan påvirke behovet for åpen barnehage.

---

<sup>20</sup> Kombinerte eller "rene" barnehager refererer til hva som er rapport i årsmeldingsskjema. En barnehage kan krysse av for flere ulike typer barnehager, for eksempel både ordinær og åpen barnehage.

<sup>21</sup> Kilde: årsmeldinger per 15.12.10.

Tabell 17 Noen utvalgte levekårsindikatorer. Kilde: KOSTRA 2011.

	Nittedal			Gj.snitt k-gr 13	Gj.snitt Akershus	Gj.snitt hele landet
	2009	2010	2011	2011	2011	2011
Andel skilte og separerte 16-66 år	12,3	12,7	12,5	12,1	12	11,2
Andel arbeidsledige 16-24 år	1,3	1,5	1,1	2,1	1,4	1,9
Andel arbeidsledige 25-66 år	1,7	1,6	1,2	2,0	1,7	1,9
Andel av befolkningen som bor i tettsteder	90,6	89,6	91,2	87,8	87,8	78,2

Vi har her valgt de levekårsvariablene som Brandtzæg m.fl. (2010) finner har en sammenheng med nivået på barnevernsutgifter. Andelen skilte og separerte er den variabelen som gir klare utslag, men også andre indikatorer fra SSBs levekårsindeks gir utslag på utgiftsnivået og/eller stillinger, undersøkelser eller tiltak i barnevernet. Nittedal har en høy andel skilte og separerte i forhold til gjennomsnitt for hele landet, men ikke vesentlig høyere enn for kommunegruppe 13 og Akershus. Andelen arbeidsledige er lav, både for unge og for øvrige arbeidsledige. En stor andel av befolkningen bor i tettsteder.

Dersom kommunen ønsker å utvide barnehagetilbudet, med en åpen barnehage vil de nasjonale satsene til åpne barnehager kunne gi en indikasjon på hva dette vil koste kommunen.

Tabell 18 Beregnede sats for åpne barnehager, 2012-kroner. Kilde: TF-notat nr. 15/2011.

Åpningstid	6-15 timer	16 timer +
Beregnet sats	13 260	22 006

Satsene til åpne barnehager er basert på bemanning i private åpne barnehager, og denne bemanningen er i gjennomsnitt klart lavere enn i kommunale åpne barnehager. Kommuner som ønsker samme bemanning og samme lønnsnivå i private som gjennomsnittet i kommunale åpne barnehager, må derfor regne med kostnader utover de nasjonale satsene. Da vil følgende regnestykke i større grad reflektere kostnadene ved en åpen barnehage:

Tabell 19 Oversikt over beregnede kostnader i åpne barnehager, basert på personalkostnader i kommunale åpne barnehager. Kilde: TF-notat nr. 15/2011, tabell 14 og 15.

Per. barn	6 – 15 t	16 t –
Personalkostnad	20 963	22 159
Husleiekostnad	2 030	3 031
Andre kostnader	1 879	2 473
Sum kostnad	24 872	27 663
Omregnet til 2012-tall	26 399	29 362

## 3.9 Samlet vurdering

---

Befolkningsframskrivningene fra SSB viser ikke et klart behov for strukturelle tilpasninger i barnehage-tilbudet i Nittedal fram til 2020. Dersom vi tar utgangspunkt i befolkningsframskrivningene fra SSB og dagens tilbud av barnehageplasser, vil dekningsgraden holde seg over dagens nivå fram til 2019. Dette indikerer et behov for planlegging av strukturendring før 2019 for å tilpasse seg denne utviklingen. Endringene bør iverksettes i 2017-19 for at dekningsgraden skal opprettholdes på dagens nivå.

Vi har også presentert kommunens egne framskrivninger (Kompas), som tar hensyn til forhold som SSBs framskrivninger ikke fanger opp, slik som planlagte boligfelt. Disse framskrivningene viser barnetallsvekst i Nittedal også i de nærmeste årene. Fram til 2015, 2020 og 2030 er det anslått en vekst på henholdsvis 75 barn, 174 barn og 274 barn. Framskrivningene viser at det er i Hakadal barnetallsveksten forventes å bli sterkest på kort sikt, mens de midtre deler av kommunen forventes å få sterkest vekst på mellomlang og lang sikt. I søndre del av kommunen er det forventet nedgang i antall barn både på kort, mellomlang og lang sikt.

Vi har her presentert ulike prognoser som viser ulike framtidssenarioer. Kommunens egne prognoser er basert på mer detaljert kunnskap om kommunen og kommunens utbyggingsplaner. På denne bakgrunn bør kommunens beregninger være det beste grunnlaget for å vurdere framtidig vekst. Basert på kommunens historiske utvikling kan det imidlertid virke som om framskrivningene er optimistiske med hensyn til framtidig vekst. Det er viktig å vurdere om planene som legges til grunn for framskrivningene er realistiske før kommunen bygger barnehager på bakgrunn av framskrivningene.

Disse forholdene må kommunen vurdere basert på faktisk ressursituasjon og hvilken overordnet strategi kommunen har for å håndtere framtidens utfordringer innen barnehagesektoren.

## 4. Drift av kommunale barnehager

I denne delen av rapporten vil vi analysere driften av de kommunale barnehagene. Vi vil vurdere kostnadene i barnehagene, spesielt i forhold til utnyttelse av personalressurser og sammensetning av barnegruppene.

Basert på regnskapene fra de kommunale barnehagene analyserer vi kostnadene til barnehagene i kommunen. Vi sammenligner kostnadene i de kommunale barnehagene med kostnader for kommunale barnehager på nasjonalt nivå. Ved beregning av kostnader tar vi utgangspunkt i regnskap for 2009 til 2011 motatt fra kommunen, hvor kostnadene er fordelt på de kommunale barnehagene. Det gir liten mening å sammenligne kostnader mellom barnehager uten å se på kostnader per barn eller oppholdstimer. Ettersom tallet på barn og forholdet mellom små og store barn endrer seg gjennom året, kan tallet fra en årsmelding gi et dårlig bilde av aktiviteten gjennom året. Vi bruker derfor et vektet gjennomsnitt av to årsmeldinger i en del tilfeller. I andre tilfeller bruker vi bare tallene fra en årsmelding som grunnlag for kostnadsberegningen. Dette gjør vi for å kunne sammenligne med nasjonale tall, som tar utgangspunkt i bare en årsmelding. Metode og grunnlagsdata er nærmere beskrevet i kap. 1.2.

Sammensetning av barnegruppene og utnyttelse av personalressursene og areal har et spesielt fokus i analysene. På bakgrunn av analysene foreslår vi mulige tiltak, og beregner de økonomiske konsekvensene av disse, inkludert effekten på tilskudd til private.

Nittedal kommune har for tiden 28 heldagsbarnehager og tre familiebarnehager.<sup>22</sup> Fem av heldagsbarnehagene er kommunale. Det er de kommunale barnehagene som analyseres nærmere her. Alle de kommunale barnehagene er avdelingsbaserte.

*Tabell 20 Oversikt over størrelsen på de kommunale barnehagene og sammensetning av barnegruppe. Kilde: Årsmelding 2011.*

	Nygård	Mortetjern	Bjertnes	Tøyen	Åneby
Godkjent leke- og oppholdsareal (m <sup>2</sup> )	371	261	214	200	121
Årsverk	14,5	17,9	11,0	10,7	6,8
Barn total	61	53	48	46	26
Leke- og oppholdsareal per barn	6,1	4,9	4,5	4,3	4,7
Antall barn per årsverk	4,2	3,0	4,4	4,3	3,8
Sammensetning av barnegruppene:					
Barn 0-2 år	23	17	16	17	10
Barn 3-6 år	38	36	32	29	16
Minoritetsspråklige barn	3	14	13	1	4
Barn med nedsatt funksjonsevne	1	12	3	3	1

**Nygård** er den største kommunale barnehagen, med i overkant av 60 barn. Barnehagen har to småbarns-avdelinger og to storbarns-avdelinger. Den ene småbarns-avdelingen har tre voksne, og bare ni barn, mens den andre småbarns-avdelingen har fire voksne og 14 barn. Storbarns-avdelingene har tre voksne. Styrer og vaktmester/rengjøring kommer i tillegg til bemanning på avdelingene.

<sup>22</sup> KOSTRA 2011.

**Mortetjern** har fire avdelinger; en småbarnsavdeling, en storbarnsavdeling, en aldersblandet avdeling og en forsterket avdeling. Totalt var det i overkant av 50 barn i barnehagen i 2011. Småbarnsavdelingen har 4 voksne, mens storbarnsavdelingen og aldersblandet avdeling har tre voksne på hver avdeling. Bemanningen på forsterket avdeling kan ikke sammenlignes med andre avdelinger, da det her gjerne kan være 1:1 forhold mellom barn og ansatt. Barnehagen har en stor andel minoritetsspråklige barn.

**Bjertnes** er en tre-avdelingsbarnehage med en småbarnsavdeling og to storbarnsavdelinger. Barnehagen har nesten 50 barn til sammen. Småbarnsavdelingen har fire voksne, mens storbarnsavdelingene har tre voksne. Barnehagen har mange minoritetsspråklige barn. Barnehagen skal ut av nåværende lokaler i løpet av 1-3 år. For å opprettholde samme kommunale tilbud som i dag, må kommunen finne alternative løsninger for om lag 50 barn.

**Tøyen** har to avdelinger, en avdeling med 14 plasser for barn mellom 0-3 år, og en avdeling med 31 plasser for barn mellom 3-6 år. Det er fire voksne på småbarnsavdelingen og fem voksne på storbarnsavdelingen. Totalt har barnehagen 46 barn og 10 årsverk.

**Åneby** er den minste kommunale barnehagen. Her er det en avdeling med ni små barn og en avdeling med 18 store barn. Begge avdelingene har tre voksne.

## 4.1 Kostnader i kommunale barnehager

---

Når driftsutgiftene skal beregnes, kombinerer vi kostnadene i barnehagene med oppholdstimer i barnehagene. Oppholdstimer som er lagt til grunn er korrigerede oppholdstimer<sup>23</sup> per. 15.12.11.<sup>23</sup> Se metodeavsnitt for nærmere forklaring av beregning av kostnader og oppholdstimer. I dette kapitlet har vi bare vist figurer, for å øke leservennligheten.

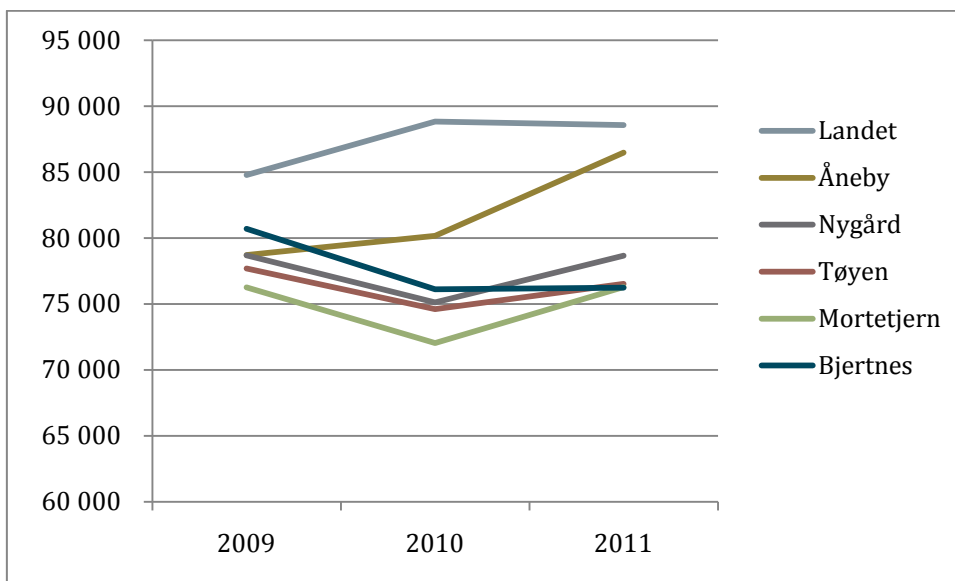
Figur 13 viser ordinære driftsutgifter per plass<sup>2</sup> i de kommunale barnehagene i Nittedal, sammenlignet med landsgjennomsnittet for kommunale barnehager. Kostnadene er prisjustert til 2011-kroner, for bedre å kunne sammenligne kostnader mellom år.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Et veid gjennomsnitt av oppholdstimer per 15.12.10 og 15.12.11 ville vært et bedre grunnlag, men vi benytter her 15.12.11 fordi det er dette som benyttes i Kostra-nøkkeltall på landsbasis.

<sup>24</sup> Vi benytter den kommunale deflatoren som uttrykk for den kommunale kostnadsveksten. Deflatoren er 3,2 % for 2010 og 2,8 % for 2011.





Figur 13 Korrigerte brutto driftsutgifter per plass<sup>2</sup> i de kommunale barnehagene i Nittedal og landet.<sup>25</sup> KOSTRA-funksjon 201, i 2011-kroner. Kilde: Nittedal kommunes regnskap og KOSTRA.

Figur 13 viser at utgifter til ordinær drift (funksjon 201) per plass<sup>2</sup> er høyere på landsbasis enn for barnehagene i Nittedal i alle de tre siste årene. Åneby, som er den minste barnehagen i Nittedal, er ikke overraskende den dyreste barnehagen. Også Åneby har imidlertid kostnader under gjennomsnittet for landet. Utgiftene i Åneby per plass viser en kraftig økning de siste årene. Dette er økning utover ordinær prisstigning.

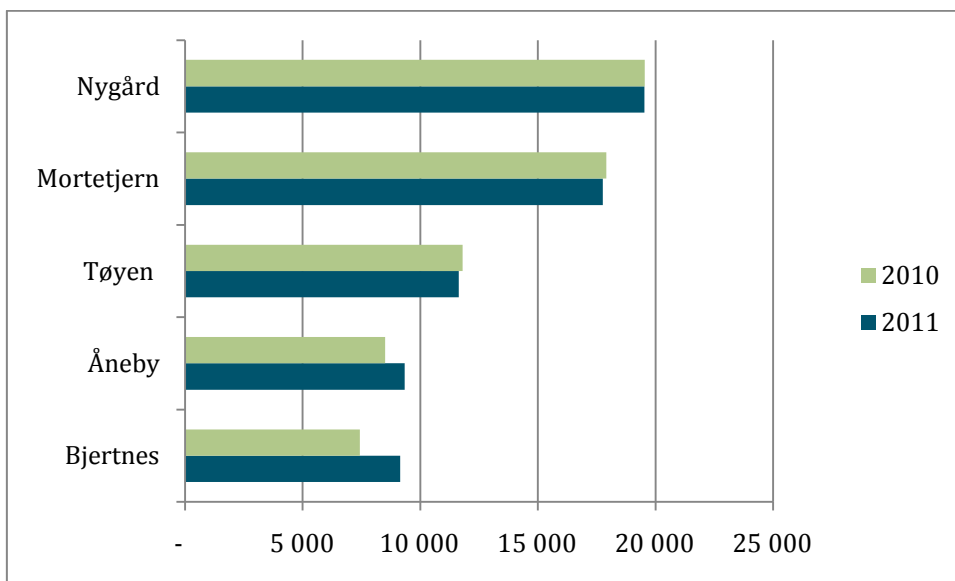
I 2011 er utgiftene per plass<sup>2</sup> i Åneby 86 484, mens gjennomsnittet for landet er 88 560.

Tøyen er kommunens nest minste barnehage, men kommer likevel ut med lave utgifter per plass. Det er marginale forskjeller i utgiftsnivået mellom de øvrige kommunale barnehagene i kommunen. Små endringer i regnemetode (eksempelvis vektning av barn per 15.12.10 og per 15.12.11) vil medføre endringer i hvilken av disse barnehagene som har lavest utgifter per plass.

Figur 13 viser at utgifter til ordinær drift (funksjon 201) per plass er 76 246 i Bjertnes, 76 298 i Mortetjern og 76 527 i Tøyen i 2011. Mortetjern framstår likevel som den barnehagen med lavest utgifter hvis vi ser de tre siste årene under ett. Nygård barnehage kommer midt på treet, sammenlignet med de andre barnehagene i kommunene, selv om denne er den største barnehagen.

For å kunne si noe nærmere om utgifter knyttet til bygg ser vi på korrigerte brutto driftsutgifter på funksjon 221, inkludert art 380 husleie og andre tjenester fra Nittedal Eiendom KF. Siden det er kostnader knyttet til areal vi er interessert i, holder vi utenfor art 170 skyss/transport.

<sup>25</sup> Landet er her gjennomsnittskostnader i kommunale barnehager fra KOSTRA 2011.



Figur 14 Utgifter per plass<sup>1,8</sup> til barnehagelokale, 2010 og 2011. KOSTRA-funksjon 221, i 2011-kroner.<sup>26</sup>

Nygård og Mortetjern har høyest utgifter til lokaler per plass<sup>1,8</sup>, med henholdsvis 19 526 og 17 765 per plass i 2011. Dette er betydelig høyere enn Bjertnes hvor utgiftene per plass<sup>1,8</sup> til lokaler er 9 149 i 2011. Også Åneby har lave utgifter til barnehagelokaler, 9 149 per plass<sup>1,8</sup> i 2011.

Vi har nå sett på utgifter til funksjon 201 ”opphold og stimulering” og 221 ”barnehagelokaler”. Ved sammenligning mellom barnehagene i kommunen kan det være mer relevant å se på de utgiftene som påvirker tilskuddet til private barnehager.

<sup>26</sup> Her har vi ikke sammenlignet med landet og har derfor benyttet vektet korrigerede oppholdstimer<sup>1,8</sup>.

Tabell 21 viser kostnader i 2011 per plass til ordinær drift og barnehagelokaler. Vi har utelatt den del av husleien fra eiendomsselskapet som inngår i kapitaltilskuddet (forvaltning og kapital). Tabellen inkluderer bare utgifter som inngår i driftstilskuddet til private barnehager.

Tabell 21 Kostnader som inngår i driftstilskuddet til private barnehager, basert på 2011-regnskap mottatt fra Nittedal kommune 30.1.12.<sup>27</sup>

	Tøyen	Mortetjern	Bjertnes	Nygård	Åneby	Nittedal
Funksjon 201	5 092 444	5 722 342	5 451 599	7 023 822	3 372 887	26 663 094
Funksjon 221 (inkl art 380)	663 062	1 164 495	552 987	1 526 972	391 896	4 299 412
Sum funksjon 201 og 221	5 755 506	6 886 837	6 004 586	8 550 794	3 764 783	30 962 506
Fratrekk mat (art 620/6003)	-104 046	-115 000	-110 667	-142 773	-66 765	-539 251
Fratrekk forvaltning og kapital	-332 693	-645 286	-140 781	-765 707	-125 162	-2 009 629
Sum kostnader	5 318 767	6 126 551	5 753 138	7 642 314	3 572 856	28 413 626
Antall korrigerte oppholdstimer 1.8	123 059	141 588	129 368	168 912	76 162	639 089
Kostnader pr korrigert oppholdstime ordinær drift (grunnlag driftstilskudd)	43,2	43,3	44,47	45,24	46,91	44,46
<b>Kostnader per plass</b>	<b>93 358</b>	<b>93 464</b>	<b>96 058</b>	<b>97 728</b>	<b>101 328</b>	<b>96 033</b>
<b>Personalkostnader:</b>						
Personalkostnader per årsverk	467 380	435 783	442 665	433 924	425 082	440 972
Personalkostnader - del av sum kostnader	90,3 %	89,3 %	90,9 %	87,6 %	87,8 %	89,2 %

Tabellen viser at Åneby har høyest kostnader per plass<sup>1,8</sup>. Tøyen er den barnehagen med lavest kostnader når vi inkluderer utgifter til barnehagelokaler. Bjertnes framstår ikke som den billigste barnehagen når vi beregner kostnadene på denne måten, selv om Bjertnes har lavest utgifter per plass<sup>1,8</sup> til barnehagelokaler (Figur 14). Dette illustrerer igjen at det er små forskjeller mellom barnehagene i kommunen, og mindre endringer i forutsetningene for utregningene endrer noe på hvilken barnehage som framstår som rimeligst. Åneby er uansett den barnehagen med høyest driftsutgifter per plass<sup>1,8</sup>, deretter kommer Nygård med kostnader per plass<sup>1,8</sup> på 97 728.

Vi har også beregnet personalkostnad per årsverk og personalkostnadens andel av sum kostnader. Vi ser at Tøyen har høyest personalkostnader per årsverk til ordinær drift, mens Åneby har lavest kostnader. For Mortetjern er fem årsverk relatert til forsterket avdeling fjernet ved beregning av personalkostnad per årsverk.<sup>28</sup>

#### 4.1.1 Hva kan forklare kostnadsvariasjon mellom barnehagene?

Det er variasjoner i kostnader mellom barnehagene i Nittedal, selv om disse ikke er dramatiske. Åneby skiller seg ut som dyrere enn de øvrige barnehagene, mens Bjertnes og Mortetjern har lavest ordinære driftsutgifter (funksjon 201) per korrigerte oppholdstime. I og med at kostnadene til basistilbudet utgjør den overveiende andelen av de samlede kostnadene, vil en liten barnehage normalt ha høyere kostnader per oppholdstime. Flere undersøkelser viser at større barnehager er mer kostnadseffektive enn små barnehager (Econ Pöyry og Fürst og Høverstad, 2008 og Telemarksforskning, 2008). Men det er ikke nødvendigvis slik at jo større barnehager, jo billigere barnehager. For en barnehage på om lag 60 storbarnsplas-

<sup>27</sup> Antall korrigerte oppholdstimer er veid gjennomsnitt fra 2010 og 2011 årsmeldinger.

<sup>28</sup> Også de andre barnehagene har personalkostnader knyttet til funksjon 211. Vi har ikke opplysninger til å fjerne disse i beregningen. Dette medfører at Mortetjern ikke er helt sammenlignbar med de øvrige barnehagene for dette nøkkeltallet.

ser, vil en økning i antall oppholdstimer ha svært liten effekt på gjennomsnittskostnadene. Dette betyr at det heller er riktig å snakke om smådriftsulemper ved de helt små barnehagene, slik som for Åneby.

Tabell 22 viser de viktigste faktorene som kan forklare kostnadsvariasjoner mellom barnehager, for barnehagene i Nittedal og landsgjennomsnittet. Personalkostnadene utgjør en vesentlig andel av kostnadene i barnehager. Personalkostnadene består av en mengdedel, bemanning i forhold til antall barn, og en kostnadsdel, personalkostnad per årsverk.

For å kunne sammenligne tallene vi kommer fram til for hver enkelt barnehage med utgifter for landet, har vi tatt utgangspunkt i nøkkeltall som framkommer i KOSTRA nivå 2. Her er ikke årsmeldingene vektet, slik at tallene er basert på årsmeldinger for 2011. I noen tilfeller har vi benyttet tall fra TF-notat 50/2011 tabell 10 for å kunne sammenligne med landsnivå.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> For nærmere detaljer om definisjoner og metode se TF-notat 50/2011.

Tabell 22 Faktorer som kan forklare kostnadsvariasjoner mellom barnehagene. Kilde: 2011-regnskap og årsmelding 2011 for kommunale barnehager i Nittedal, KOSTRA 2011 og TF-notat 50/2011.

2011	Landet	Åneby	Nygård	Tøyen	Mortetjern	Bjertnes
Kostnader per plass funksjon 201 (fra figur 13)	88 560	86 484	78 664	76 527	76 298	76 246
Personalinnsats:						
Antall korrigerte oppholdstimer per årsverk <sup>30</sup>	11 649	12 388	13 301	13 496	9 050	14 040
Kostnadsforhold - personal:						
Personalkostnader per årsverk <sup>31</sup>	493 623	457 027	468 600	488 962	476 769	472 937
- av dette pensjonskost. per årsverk <sup>32</sup>	60 322	50 102	49 440	53 863	45 836	48 728
Personalkostnader - del av sum kostnader <sup>31</sup>	80,8 %	91,0 %	93,6 %	92,8 %	95,1 %	94,1 %
Sammensetning av tilbud og barnegruppe:						
Andel barn som får ekstra ressurser	20,4 %	19,2 %	6,6 %	8,7 %	49,1 %	33,3 %
Andel minoritetspråklige barn	16,9 %	15,4 %	4,9 %	2,2 %	26,4 %	27,1 %
Andel funksjonshemma barn	3,5 %	3,8 %	1,6 %	6,5 %	22,6 %	6,3 %
Andel barn 0-2 år	33,6 %	38,5 %	37,7 %	37,0 %	32,1 %	33,3 %
Andel barn med oppholdstid under 33 t/uke	7,6 %	0,0 %	1,6 %	4,3 %	0,0 %	0,0 %
Barnehagestørrelse:						
Korrigerte oppholdstimer i barnehagen <sup>33</sup>	149 681	84 240	192 864	143 736	162 000	154 440

Vi ser av tabellen at Mortetjern hadde færrest oppholdstimer per årsverk og dermed også langt bedre bemanning enn de øvrige kommunale barnehagene. Dette har delvis sammenheng med at Mortetjern har en forsterket avdeling. Dersom vi trekker ut spesialavdelingen på Mortetjern, får vi 11 219 i korrigerte oppholdstimer per årsverk på de øvrige avdelingene på Mortetjern.<sup>34</sup> Dette er fremdeles en bedre bemanning enn de øvrige barnehagene.

Åneby har færrest korrigerte oppholdstimer per årsverk av de øvrige barnehagene, dvs. best bemanning av de øvrige barnehagene. Bjertnes har lavest bemanning, og lavest kostnader per plass.

<sup>30</sup> Korrigerte oppholdstimer er definert slik: forholdstall 2,0 for barn 0-2 år og forholdstall 1,5 for barn 3 år. I praksis innebærer dette at småbarn er noe høyere vektet i forhold til store barn enn ved bruk av vekt 1,8.

<sup>31</sup> Sum alle barnehagefunksjonene, dvs. funksjon 201, 211 og 221. Landet er prisnivåjustert 2010-tall. Årsverk er vektet.

<sup>32</sup> Pensjonskostnadene er usikre. Pensjonskostnader er beregnet for alle kommunalt ansatte, og deretter fordelt etter en fordelingsnøkkel. Dette gir ikke nøyaktige tall.

<sup>33</sup> Kategorien Landet viser gjennomsnittlig størrelse målt i korrigerte oppholdstimer<sup>2</sup> i kommunale barnehager per 15.12.11.

<sup>34</sup> Basert på opplysninger fra kommunen har vi lagt til grunn 5 barn på forsterket avdeling i 2011. Disse er vektet i forhold til alder (2 barn 0-2 år, 1 barn 3 år og 1 barn 4-6 år i 2010). Bemanning: 5 årsverk begge år.

Alle barnehagene i kommunen har lavere personalkostnader enn landsgjennomsnittet for kommunale barnehager. Tøyen har høyest personalkostnader per årsverk, mens Bjertnes har vesentlig lavere personalkostnader enn landsgjennomsnittet. Også Åneby og Nygård har lave personalkostnader. Pensjonskostnadene er også lavere enn på landsbasis for alle de kommunale barnehagene i Nittedal. En mulig forklaring på forskjeller i personalkostnader kan være ulike kvalifikasjoner. Ulik ansiennitet kan også være forklaring på ulike personalkostnader, men dette har vi ikke informasjon om.

For barnehagene i Nittedal utgjør personalkostnadene en vesentlig høyere andel av sum kostnader enn for landsgjennomsnittet for kommunale barnehager. Siden bemanningen ikke er høyere (målt ved korrigerte oppholdstimer per årsverk), betyr det at andre kostnader enn personalkostnader er betydelig lavere i de kommunale barnehagene i Nittedal enn landsgjennomsnittet. Dette innebærer igjen at personalinnsats og personalkostnader har enda større betydning for barnehagens totale kostnadsbilde enn det som er vanlig.

Det tegner seg ikke noe entydig bilde av årsaken til kostnadsvariasjon når vi ser på personalinnsats og personalkostnader. Vi merker oss imidlertid at kostnadsforskjellene er små mellom de kommunale barnehagene i Nittedal, og at personalkostnadene utgjør en svært stor andel av totale kostnader.

Et annet spørsmål er hvordan sammensetning av tilbud og barnegruppe påvirker kostnadsbildet. Det ser ut til å være en viss sammenheng mellom en høy andel funksjonshemmede barn og barn med minoritetspråklig bakgrunn og lave kostnader til ordinær drift.

Når det gjelder barnehagestørrelsen, er Åneby både den minste og den dyreste barnehagen. Den største barnehagen, Nygård, er imidlertid ikke den billigste. Tøyen er den nest minste barnehagen i kommunen, og har også relativt lave ordinære driftsutgifter per korrigerte oppholdstime.

Høye kostnader i Åneby ser først og fremst ut til å ha sammenheng med størrelsen på barnehagen, som medfører en organisering som gir færre korrigerte oppholdstimer per årsverk, sammenlignet med de øvrige barnehagene. Antall korrigerte oppholdstimer per årsverk vil være et viktig nøkkeltall når man skal planlegge organisering av barnehager i framtiden. I tillegg til organisering av barnehagen vil det være viktig å fylle opp plassene gjennom året.

Dersom kommunen ønsker å spare penger på barnehager, kan dette grovt sett gjøres ved å redusere bemanningstettheten i barnehagene eller ved at størrelsen på de kommunale barnehagene ikke blir for små. Å bygge nye større barnehager ved å slå sammen barnehager der det uansett trengs oppgradering kan være en måte å holde nede gjennomsnittskostnadene på. Vi ser da bort fra kapitalkostnadene, som vil bli høyere ved nybygging.

Vi vil imidlertid påpeke at Nittedal allerede har lave driftsutgifter knyttet til kommunale barnehager, sammenlignet med gjennomsnittet for landet.

## 4.2 Forslag til tiltak

---

Våre analyser viser at kommunen driver de kommunale barnehagene effektivt, og at det er få muligheter for effektivisering innenfor de rammene dagens barnehagebygg setter.

Basert på analysene ovenfor har vi, i samarbeid med styringsgruppen, kommet fram til noen alternative løsninger til en mer effektiv drift. Det er to alternativer som peker seg ut som mest aktuelle, alene eller sammen:

1. Effektivisering av Åneby barnehage
2. Alternativ løsning til Bjertnes barnehage

Nedenfor omtaler vi de enkelte alternativene, og mulig innsparingspotensial knyttet til disse. En ny barnehage eller utvidelse av en barnehage vil både påvirke kostnadsstrukturen i de kommunale barnehagene og tilskuddet til de private barnehagene. I tillegg vil opprettelse av nye kommunale plasser føre til flere barn i kommunale barnehager. Nittedal kommune har god barnehagedekning, så flere kommunale plasser vil ikke nødvendigvis føre til flere plasser totalt sett i kommunen. Det er usikkert om flere kommunale plasser vil føre til reduksjon i antall plasser i private barnehager.

Basert på dagens gode barnehagedekning i kommunen kan man risikere at nye plasser kommer som erstatning for allerede eksisterende plasser, enten i private eller i kommunale barnehager. Det kan være vanskelig å redusere kostnadene tilsvarende reduksjon i barnetallet i en barnehage, i hvert fall på kort sikt. Å fylle opp plassene er en kritisk faktor for å holde kostnadsnivået nede. Det er derfor risiko for at bygging av nye plasser kan føre til økte kostnader per oppholdstime i andre kommunale barnehager, som igjen vil føre til økt tilskudd til de private barnehagene. De forholdene som er nevnt her er ikke tatt med i de beregningene som vi har gjort nedenfor. Kommunen bør tenke grundig gjennom fare for overdekning før de bygger nye barnehager. I våre analyser forutsetter vi at totalt antall barn i kommunen er uforandret, og at de kommunale plassene blir fylt opp. På denne måten kan vi rendyrke effekten av endringer på enhetskostnadene.

For å analysere nærmere konsekvensene ved de ulike alternativene, har vi delt kostnadene inn i kapital-kostnader og driftskostnader. Vi har ikke nærmere kunnskap om hvordan Nittedal kommunale eiendomsforetak beregner husleie for barnehagebyggene. Dette er sannsynligvis opplysninger kommunen selv kan innhente av foretaket. Videre gir kommunen kapitaltilskuddet til private barnehager etter nasjonale satser, slik at kapitaltilskuddet ikke påvirkes av endringer i kommunens kapitalkostnader. Vi har valgt å bare se på driftskostnader ved beregning av innsparingspotensial. For å få et totalbilde av økte kommunale kostnader, må selvfølgelig også kapitalkostnadene ved bygging av nye kommunale barnehager hensyntas.

### 4.2.1 Åneby barnehage

Åneby barnehage er både den minste og den dyreste kommunale barnehagen. Barnehagen har 26 barn per 15.12.2011. Flere beregninger kommer fram til at kostnadsoptimal barnehagestørrelse ligger i overkant av 60 plasser.<sup>35</sup> Innenfor nåværende barnehagebygg er det vanskelig å tenke seg en annen organisering av barnehagen, med en barnegruppe på 9 små barn og 18 store barn. Det er imidlertid viktig at barnegruppene fylles opp til enhver tid for å få utnyttet ressursene best mulig. For en så liten barnehage vil det få store utslag for kostnader per korrigerede oppholdstime om en plass står ledig. Barnehagen har ikke deltidsplasser per 15.12.11.

Siden Åneby har høyest utgifter til ordinær drift, vil kommunen kunne redusere totalkostnadene ved å effektivisere denne barnehagen. På den annen side er barnehagen liten, og har dermed begrenset påvirkning på gjennomsnittskostnaden. Det er vanskelig å se for seg hvordan kostnadene kan reduseres innenfor begrensningene av nåværende bygg. Det er ikke utvidelsesmuligheter på tomten, slik at en alternativ løsning i samme område er det mest realistiske alternativet for å redusere kostnadene ved denne barnehagen.

Aktuell tomt i Åneby som er regulert til offentlig formål er på 3,5 mål. Dette arealet er stort nok til en 4-avdelings barnehage. Basert på historiske tall er det noe, men begrenset vekst i området. Vi har derfor tatt utgangspunkt i bygging av en 3-avdelings barnehage i Åneby. Kommunen må selv vurdere om det kan

---

<sup>35</sup> Bergseng og Løyland (2001) og Håkonsen og Lunder (2008).

være mer aktuelt med bygging av en 4-avdelings barnehage. Forhold som kan tale for bygging av en større barnehage, er planlegging av et nytt boligfelt i Åneby.<sup>36</sup>

Vi forutsetter at en ny 3-avdelings Åneby-barnehage kan komme ned på samme kostnadsnivå som Bjertnes, som også er en 3-avdelings barnehage. Kostnadene til ordinær drift (både funksjon 201 og 221) til Bjertnes er på kroner 96 058 per plass (fra Tabell 21).

Dette gir en innsparing på 2,44 kroner per oppholdstime i Åneby. Gjennomsnittskostnader per korrigert oppholdstime i kommunale barnehager blir bare redusert med 0,27 kroner per oppholdstime. Den begrensede innsparingen har sammenheng med at det er få barn i Åneby barnehage. En innsparing i Åneby vil slå mindre ut på totaltallene, enn en tilsvarende innsparing per oppholdstime i en barnehage med flere barn. Per 15.12.11 er det 4 527 816 korrigerte oppholdstimer<sup>2</sup> til sammen i barnehagene i Nittedal, fordelt på 737 280 i kommunale barnehager og 3 790 536 i private barnehager. En innsparing på 0,26 kroner per oppholdstime gir en total innsparing på om lag 1 mill. kroner.<sup>37</sup> Dette er et grovt anslag, og er blant annet basert på at private barnehager mottar samme tilskudd som kommunale barnehager. Kapitalkostnader ved bygging av ny barnehage er da ikke hensyntatt. Det er med andre ord lite å hente kostnadsmessig ved å bygge en ny barnehage i Åneby.

På bakgrunn av disse opplysningene bør kommunen ta stilling til om dagens Åneby barnehage, bør erstattes av en ny Åneby barnehage. Størrelsen på den nye barnehagen bør være minst 3-4 avdelinger, og bør ses i forhold til behovet for nye barnehageplasser de nærmeste årene.

## 4.2.2 Bjertnes barnehage

Bjertnes barnehage må ut av nåværende lokaler innen 1-3 år. Kommunen må finne en alternativ løsning for de barna som i dag går i Bjertnes barnehage, dersom kommunen ønsker å tilby like mange kommunale plasser også i fremtiden. I dag er Bjertnes en 3-avdelings barnehage, med tilbud til om lag 50 barn.

Et alternativ som ønskes utredet er konsekvensene ved å bygge en ny barnehage med 4 avdelinger. En 4-avdelings barnehage har som regel 72 storbarnsplasser (18\*4). Dagens Bjertnes har 54 storbarnsplasser, og er organisert med en småbarnsavdeling og to storbarnsavdelinger. Vi legger til grunn at en ny avdeling er en småbarnsavdeling. På samme måte som for Åneby legger vi til grunn at de nye plassene vil bli fylt opp, og at totale antall plasser i kommunen blir uendret. Vi forutsetter også at alle plassene er heltidsplasser.

Gjennomsnittlige kostnad per korrigert oppholdstime<sup>1,8</sup> i de kommunale barnehagene i Nittedal er i dag 44,46, mens kostnadene i Bjertnes er om lag på samme utgiftsnivå, 44,47 per korrigert oppholdstime<sup>1,8</sup>. I beregningene av nye-Bjertnes tar vi utgangspunkt i gjennomsnittlig kostnad per korrigert oppholdstime i 2011, kr 44,46. Vi forutsetter 14 barn per småbarnsavdeling og 18 barn per storbarnsavdeling. Dette er etter samme mal som kommunen i dag organiserer avdelingene. Dette tilsier en 4-avdelings barnehage med til sammen 64 barn, mot 48 barn per 15.12.11. Basert på disse forutsetningene vil nye-Bjertnes medføre helt marginale virkninger på gjennomsnittlig kostnad per korrigerte oppholdstime. Vi har også her sett bort fra økte kapitalkostnader som følge av nytt bygg.

---

<sup>36</sup> Uansett størrelsen på barnehagen, kan det være lurt å bygge slik at bruken er fleksibel i forhold til begrensningene som følger av barnehageloven. Veiledende norm for størrelsen på inneareal er 4 m<sup>2</sup> per barn over 3 år og om lag 1/3 mer per barn under 3 år. Alle avdelinger bør tilrettelegges i forhold til alle aldersgrupper og oppholdstider.

<sup>37</sup>  $0,2664 * 4527816 = 1206353$ .



## 4.3 Samlet vurdering

---

Nittedal kommune har fem kommunale barnehager, av totalt 28 heldagsbarnehager i kommunen. Alle de kommunale barnehagene er avdelingsbaserte. Åneby er den minste kommunale barnehagen med 26 barn per 15.12.11, mens Nygård er den største kommunale barnehagen med 61 barn per 15.12.11. Ingen av barnehagene er spesielt store, mens Åneby må regnes som en liten barnehage.

De kommunale barnehagene i Nittedal har lave utgifter til KOSTRA-funksjon 201 Opphold og stimulering, dvs. ordinær drift, regnet per plass. Åneby har høyest utgifter per plass, men også Åneby har lavere utgifter per plass enn landsgjennomsnittet. I 2011 er utgiftene per plass i Åneby 86 484, mens gjennomsnittet for landet er 88 560. De øvrige kommunale barnehagene i Nittedal har nokså like utgifter per plass til ordinær drift.

Også når vi inkluderer KOSTRA-funksjon 221 barnehagelokaler, kommer Åneby ut som den dyreste av de kommunale barnehagene. I og med at kostnadene til basistilbudet utgjør den overveiende delen av de samlede kostnadene, er det naturlig at en så liten barnehage som Åneby har høyere kostnader per plass.

Personalkostnadene utgjør en vesentlig andel av kostnadene i barnehager, og kan i stor grad forklare kostnadsvariasjoner mellom barnehager. Mortetjern har best bemanning av de kommunale barnehagene, målt i forhold til korrigerte oppholdstimer per årsverk. Også Åneby har god bemanning i forhold til de øvrige kommunale barnehagene. Utenom Mortetjern har alle de øvrige kommunale barnehagene lavere bemanning enn landsgjennomsnittet for kommunale barnehager. Bjertnes har lavest bemanning, og lavest utgifter per plass til ordinær drift.

Kostnadsvariasjonene er små mellom de kommunale barnehagene i Nittedal, og personalkostnadene utgjør en svært stor andel av totale kostnader. Samtidig har barnehagene både lavere bemanning og personalkostnader per årsverk enn landsgjennomsnittet. Vår konklusjon er at de kommunale barnehagene i Nittedal drives effektivt, og at det er små innsparingsmuligheter.

# 5. Kvalitet i barnehagene

De kommunale barnehagene er vurdert med hensyn til kvaliteten på tilbudet. Våre vurderinger knyttet til kvalitet er basert på intervjuer i de kommunale barnehagene, med spesiell fokus på sammenheng mellom struktur, organisering og kvalitet i tilbudet til barnehagene.

Stortingsmelding 41 (2008 – 2009) *Kvalitet i barnehagen* setter fokus på innholdet i barnehagen. Det framgår av meldingen at barns trivsel er en forutsetning for barns livskvalitet og læringsmuligheter i barnehagen, og trivsel er dermed en viktig del av kvalitetsbegrepet. Det gjelder kvaliteten på relasjoner mellom ansatte og barn, relasjoner mellom barna, de ansattes kompetanse, fysiske omgivelser og organisering innad i barnehagen. Datainnhenting til kvalitetsvurderingen er gjort gjennom intervju med styrere og pedagogiske ledere i fire kommunale barnehager; Mortetjern, Åneby, Nygård og Tøyen. Bjertnes er utelatt da denne barnehagen skal nedlegges innen 1-3 år. Vi har utfylt intervjudataene med opplysninger fra relevante dokumenter, som barnehagenes årsplaner og tilgjengelig statistikk.

## 5.1 Bakgrunn

---

Kvalitet er et relativt begrep. Kvalitetsbegrepet slik det brukes i barnehagesammenheng, er drøftet i Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren (2005). Som det sies her, er kvalitetsbegrepet velbrukt, de fleste har en formening om hva det betyr, men det er ikke alltid like enkelt å fange betydningen i en klar og entydig definisjon. De skriver:

Arbeidsgruppa slutter seg til forståelsen av kvalitet som et relativt, dynamisk og verdiavhengig begrep. Synet på den gode barnehagen er avhengig av ulike aktørers syn på barn, barndom, småbarns status i samfunnet og barnehagens oppdrag. Det betyr at å definere den gode barnehagen er en politisk og vedvarende prosess. I et demokratisk samfunn med vekt på brukerorientering, er det viktig å legge en deltakende tilnærming til grunn for kvalitetsutvikling. Dette krever at alle interessenter kommer til orde. (s. 4)

I NOU 2012:1 henvises det til ISOs definisjon av kvalitet: «Kvaliteten er helheten av egenskaper en barnehage har, som vedrører barnehagens evne til å tilfredsstillende barnas, foreldres og samfunnets uttalte og underforståtte behov» (s. 56). Stortingsmelding 41 (2008 – 2009) *Kvalitet i barnehagen* setter fokus på innholdet i barnehagen. Det framgår av meldingen at barns trivsel er en forutsetning for barns livskvalitet og læringsmuligheter i barnehagen, og trivsel er dermed en viktig del av kvalitetsbegrepet. Det gjelder kvaliteten på relasjoner mellom ansatte og barn, relasjoner mellom barna, de ansattes kompetanse, fysiske omgivelser og organisering innad i barnehagen. Meldingen peker på tre områder det er viktig å videreutvikle med tanke på å tilby alle barn et godt barnehagetilbud. Disse tre områdene eller indikatorene er:

- Personalets kompetanse
- Kvaliteten på læringsmiljøet i barnehagen
- Barn med behov for særskilt oppfølging

Ifølge arbeidsgruppa (2005) har litteratur og forskning på feltet småbarnsinstitusjoner tradisjonelt fokusert på utvikling av kriterier for god kvalitet, det vil si avgjørende kjennetegn eller kjennetegn som gjør at en kan slutte seg til "sannheten". Kriteriene faller hovedsakelig innenfor tre hovedgrupper: a) innsatsfaktorer eller strukturelle kriterier, b) prosesser og c) resultater (Dahlberg et al. 1999).

Vi har i dette kapitlet valgt å inndele kvalitetsbegrepet i tråd med Dahlbergs og medarbeidernes inndeling: strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet.

## 5.2 Strukturkvalitet

---

Strukturkvalitet kan beskrives som den enkelte barnehages rammebetingelser. Den omfatter barnehagens størrelse, organiseringsform, gruppestørrelse når det gjelder barn, bemanning, kompetanse og fysiske rammebetingelser. Som Kunnskapsdepartementet peker på, er størrelsen på leke- og oppholdsarealet per barn i barnehagen ansett som et mål på strukturkvalitet. Barnehagen skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter (jf. barnehageloven § 2). Veiledende norm for størrelsen er 4 kvadratmeter per barn over tre år og om lag en tredel mer per barn under tre år. En viktig kvalitetsindikator er kompetanse i personalet. Et godt utdannet personale som er engasjert i sitt arbeid med barn er en forutsetning for å kunne tilby et godt barnehagetilbud. Som St.meld. nr. 41 henviser til, er personalets faglige og personlige kompetanse barnehagens viktigste ressurs.

En punktvis opplisting av kvalitetsindikatorer på strukturkvalitet kan se slik ut:

- Barnehagens størrelse (antall barn og ansatte)
- Størrelsen på leke- og oppholdsarealet per barn inne
- Størrelse på leke- og oppholdsarealet per barn ute
- Organiseringsform (avdelingsinndelt, avdelingsfri, baseorganisert, annet)
- Gruppestørrelse barn
- Kompetanse
- Pedagogiske bemanning (antall barn per pedagog)
- Bemanning generelt (antall barn per voksen)
- Kvalitet på bygninger, materiell og utstyr.

Andre kritiske kvalitetsindikatorer her er stabilitet i personalet, sykefravær og bruk av vikarer.

### 5.2.1 Organisering og bemanning

Alle de fire barnehagene har valgt organisering i avdelinger. Våre informanter er tilfredse med organiseringsformen, både fordi de mener den fungerer godt pedagogisk og fordi bygningene og de fysiske rammene egner seg best for en slik organisering. Som en sier:

- Vi er veldig bundet opp av de fysiske rammene.

En annen peker på at det er en stor fordel å ha de minste barna i egen avdeling avskjermet fra de store. Det har ofte vært diskusjoner om organiseringsform blant de ansatte, men konklusjonen har vært at det er denne formen som fungerer best.

- Den organiseringen vi har i dag fungerer bra, både for barn og ansatte. Den gir ro og oversikt.
- Det er en grei organisering. Skulle gjerne vært flere voksne, men det er ganske fleksibelt. Det er ikke noe problem på ettermiddagen for da går de små over til de store. Alle jobber sammen.

Når det gjelder gruppestørrelse i forhold til barnas alder, kan den medføre utfordringer. I en barnehage mener informantene at det ikke er rom for omorganisering av småbarnsavdelingene hvis antallet er 14 barn på hver avdeling.

- 14 er for mange, da går ikke logistikken opp. Vi må ned i 12. 12 barn og fire voksne er ideelt.

I en annen barnehage har de opplevd ekstra stor søkning til småbarnsavdelingen, noe som medfører en brå overgang for treåringer til stor avdeling.

Overgang fra småbarnsavdeling til storbarnsavdeling vil, uansett tidspunkt den skjer på, kreve forberedelse og en gradvis tilvenning for barnet. Det å skyve aldersgruppen to-tre år inn i en eldre aldersgruppe må vurderes som risikofyllt i og med at barna mellom to og tre år risikerer å ikke få den oppmerksomheten de trenger. For barn som ennå ikke har fylt 3 år, vil overgangen fra småbarnsavdeling til storbarnsavdeling ofte oppleves som brå og vanskelig. På storbarnsavdelingen er det andre rutiner for påkledning, spising og soving. Det vil også være færre voksne i forhold til antall barn. For personalet kan det også medføre store utfordringer å få ansvaret for så unge barn på en storbarnsavdeling.

Gjennom fastlagte rutiner og god kontakt mellom avdelingene kan overgangen oppleves som forutsigbar og trygg, både for barn og foreldre. En kan tenke seg at pedagogisk bemanning som eventuelt blir overflødig på småbarnsavdelingen på grunn av færre barn, får et særlig ansvar for overgangen og tilvenningen for det enkelte barnet det gjelder. Brå overganger og mye omskifting i barnegrupper er uheldig slik også våre informanter i intervjuundersøkelsen pekte på.

Hvor mange ansatte det skal være i forhold til antall barn er i dag en skjønnsmessig vurdering. Barnehage-loven sier at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfresstillende pedagogisk virksomhet. I mange år, helt fra 1970-tallet har det vært en vanlig oppfatning at det bør være 3 voksne per barnegruppe på 9 barn under 3 år, og 3 voksne per 18 barn over 3 år. SSBs barnehagestatistikk og Vassenden et.al viser at det har vært en utvikling mot flere barn per ansatt i barnehagene de siste årene. Øienutvalget forslår å sette nasjonale krav til grunnbemanning (NOU 2012:1 *Til barnas beste*). Dersom utvalgets forslag går gjennom, vil forholdstallet mellom voksne og barn være 1:3 for barn under tre år og 1:6 for barn over tre år. På en småbarnsavdeling med fire voksne tilsier dette 12 barn. Dette medfører at kommunen må endre sin praksis med 14 barn på småbarnsavdelingene. Kommunen har allerede tilpasset seg kravet om 18 barn på 3 voksne på storbarnsavdelinger.

## 5.2.2 Kompetanse

I Stortingsmelding nr. 41 henvises det til at tilstrekkelig personale med relevant kompetanse er barnehagens viktigste innsatsfaktor. Det heter videre at barnehageeier har ansvar for at barnehagen til enhver tid har de personalressursene som kreves (s. 21). Under denne kvalitetsindikatoren ligger både kompetansenivå blant de ansatte og muligheter og tiltak for kompetanseutvikling.

To av de kommunale barnehagene har pedagogiske ledere på dispensasjon. Sammenliknet med landsgjennomsnittet er andelen ansatte med førskolelærerutdanning lav i de kommunale barnehagene i Nittedal. Kravet til antall pedagoger etter forslag i NOU 2012:1 er strengere enn dagens praksis; *En førskolelærer kan ha ansvaret for inntil seks barn undre tre år. En førskolelærer kan ha ansvaret for inntil tolv barn over tre år (s. 387).*

Informantene er opptatt av at de trenger "påfyll", både gjennom kurs, veiledning og videreutdanning.

- Det er nok å ta tak i for å videreutvikle oss selv.
- Faglig input vil ha en effekt på kvaliteten.

Noen etterlyser spesielt mer kompetanse på ledelse.

Det er viktig at vi har lederkompetanse. En på disp. Vi er få til å dra utviklingen. Tilbudene kommer jo, men det er ikke alltid like lett å få til. Det er ting vi må være med på også. Møtes for erfaringsutveksling.

Det tilbys ulike kurs for barnehageansatte, men problemer med å skaffe vikar eller å bruke penger på vikar, kan i noen tilfeller forhindre deltakelse på kurs.

Informanter som arbeider i barnehage som er praksisbarnehage for førskolelærerstudenter, mener at dette gir dem mange fordeler med tanke på kompetanseutvikling. Gjennom dette samarbeidet får barnehagen innsyn i ny kompetanse som studentene bringer med seg, og de må selv holde seg oppdatert for å kunne gi et godt praksistilbud. Det å søke veiledning i eksterne fagmiljø er ikke så vanlig, men noen har gode erfaringer med veiledning og samarbeid med PPT.

En av barnehagene som har deltatt i kompetansemegling, mener at det har vært et verdifullt tilskudd til barnehagens kompetanse. I kompetansemegling bistår et forskningsmiljø eller et annet fagmiljø barnehagen i å identifisere utviklingsområder og gi veiledning og støtte i gjennomføring av utvikling av barnehagen.

### 5.2.3 Fysiske rammebetingelser

I intervjuene spurte vi om tilfredshet med bygninger, uteområde og utstyr. Når det gjelder fysiske rammebetingelser, er det særlig uteområdet, både i barnehagen og i nærmiljøet, som framheves som bra for lek og pedagogiske aktiviteter.

Vi har et sted opp i skogen med lavvo og bål plass. Veldig bra!

Inneområdet medfører flere utfordringer slik informantene ser det. Flere framhever at det er trangt og lite plass for de funksjonene som skal foregå i en barnehage. Det gjelder særlig de eldre bygningene.

- Denne barnehagen er gammel og nedslitt og bærer preg av flikking, Den er egentlig ikke lagt opp til den driften vi driver. Det er små garderober, for eksempel. Badene er ikke tilpasset aldersgruppene og kjøkkenet er nedslitt og gammelt.
- Mange rom, mange dører. Vi må kjøre ganske hard linje både for personalet og ungene. Det er veldig mye ekko, så vi må ha strenge regler.

Det er ikke alltid enkelt å tenke utvidelse og utbygging blant annet på grunn av manglende arealtilgang.

- Med tanke på en utvidelse så vet vi ikke om det er areal som er stort nok
- Vi kan bygge på i høyden, men fundamentet er ikke bra nok til det.

Vedlikeholdskostnader i barnehagene er forholdsvis lave.

Figur 15 Vedlikeholdskostnader, art 2301-2509. Kilde: regnskap mottatt fra kommunen.

	2010	2011	Endring
Bjertnes	12 828	4 335	-8 493
Mortetjern	10 372	10 806	434
Nygård	16 567	23 874	7 307
Tøyen	0	5 699	5 699

Åneby	2 408	0	-2 408
<b>Totalt</b>	<b>42 175</b>	<b>44 714</b>	<b>2 539</b>

## 5.3 Prosesskvalitet

---

Prosess- og samspillskvalitet er knyttet til de som arbeider i barnehagen og samarbeidet og samhandlingen mellom barna, mellom barn og voksen og mellom de voksne. Personalets holdninger, engasjement, vilje og motivasjon og evner vil være avgjørende for hvor gode prosessene blir. Vi har også inkludert samarbeid og samhandling mellom barnehagen og eksterne instanser i prosesskvalitet.

### 5.3.1 Samarbeid innad i barnehagen

Informantene gir uttrykk for at det er godt samarbeidsklima i barnehagene, og at de trives på arbeidsplassen.

- Når alle er til stede, fungerer det veldig bra. Jeg synes vi holder en høy standard. Personalet fungerer veldig bra, alle er delaktige i samarbeidet, noe som jeg setter veldig høyt.
- Vi har et godt internt samarbeid.
- Jeg synes vi holder en høy standard, personalet fungerer veldig bra, alle er delaktige i samarbeidet – noe jeg setter veldig høyt.

Personalet trives i barnehagen. Arbeidet med barna er både givende og utfordrende.

Det som kan slite på både motivasjon og arbeidsglede, er hvis det blir mye sykefravær blant de ansatte. Redusert bemanning påvirker kvaliteten på det pedagogiske arbeidet. De kan da ikke utføre det pedagogiske arbeidet slik de ønsker. Det er etter informantenes utsagn ikke alltid like enkelt å skaffe kvalifiserte vikarer. Vikarer koster også penger.

- Mange sjuke – lave vikarbudsjetter. Det kommer til å komme sykemeldinger utover høsten, så vi kan ikke bruke opp alt.

### 5.3.2 Samarbeid med hjemmene

Informantene mener at foreldresamarbeidet fungerer bra, men at det alltid vil være et forbedringspotensial i dette samarbeidet. Barnehagene har i hovedsak god kommunikasjon med foreldrene. Til tider oppstår det uenighet og diskusjoner mellom barnehagen og foreldre. Et diskusjonstema som går igjen er sykdom hos barna.

- I forhold til syke barn – den evige konflikt. Når er barnet friskt nok til å komme tilbake etter sykdom?

Mange foreldre er også opptatt av at barna skal ha et sunt kosthold, og det kan føre til diskusjoner om barnehagen skal servere kake ved bursdager, om de skal tillate pålegg som brunost og prim osv. Ansatte opplever også at foreldre trenger veiledning og støtte i oppdragelsen av egne barn.

- Mange utfordringer i foreldresamarbeid, mange ulike familieforhold. Foreldre som sliter med å sette grenser og som trenger veiledning.

- Det er viktig at foreldre ikke føler seg irtettesatt av barnehagen.

Som flere peker på, har foreldre i dag flere krav til barnehagen enn før. Det at barnehagetilbudet er utvidet, gjør også at foreldrene har flere valgmuligheter når det gjelder hvilken barnehage de ønsker for barnet sitt. I hovedsak er foreldre mest interesserte i de ”ytre tingene”, og mindre i det pedagogiske innholdet i barnehagen. De er derfor ikke særlig engasjerte i barnehagens årsplan og andre planer. De stoler på de ansattes kompetanse, hevdes det.

Barnehagene legger vekt på tett og jevnlig kontakt med hjemmene, gjennom foreldresamtaler og den mer uformelle kontakten ved henting og bringing. Hovedinntrykket er at foreldre har tillit til barnehagen og at barnehagene får lite klager og negative tilbakemeldinger.

Kommunen har gjennomført en brukerundersøkelse. For noens del var svarprosenten dårlig, men det er høy score på tilfredshet blant foreldre.

Når det gjelder det mer formelle samarbeidet mellom barnehagen og foreldrene, skal alle barnehager ha samarbeidsutvalg. Samarbeidsutvalget (SU) skal sikre samarbeidet mellom barnas hjem og barnehagen. SU skal være et rådgivende, kontaktskapende og samordnende organ. Flere har positive erfaringer med mer formelle samarbeid mellom barnehage og hjem, slik som SU:

- Hyggelige møter, veldig engasjert i ytre saker, parkeringsplasser. Høringer medfører stort engasjement.
  - Fungerer bra. Opplever at det er bra.
  - Jeg har vært i ett samarbeidsutvalgsmøte, og det tror jeg blir veldig bra. Vi har foreldre som har meninger, og da fungerer alt så mye bedre.
  - Jeg bruker dem maks i forhold til foreldresamarbeidet.

En annen erfaring med samarbeidsutvalgene er denne:

Vi har ett møte i året, men vi har ikke mye engasjement, labert i kommunale barnehager. Det blir ikke særlig diskusjoner. Vi kunne nok ha engasjert dem i en del ting, men de er veldig stille. Vi er lite flinke i å ha møter.

### **5.3.3 Samarbeid med skolen**

Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver understreker at barnehagen i samarbeid med skolen skal legge til rette for barns overgang fra barnehage til 1. årstrinn og eventuelt skolefritidsordningen. Det medfører at barnehage og skole bør være opptatt av en enhetlig tilnærming til læring og utfordringer ved barns overgang fra barnehage til skole.

De fleste barnehagene har vanligvis to skoler å forholde seg til med tanke på samarbeid om overgangen fra barnehage til skole. Det kommer tydelig fram i intervjuene at noen skoler er lettere å få et konstruktivt samarbeid med enn andre.

- Skolen har vi alltid hatt et godt samarbeid med. Særlig den ene skolen.
- To skoler. Vi har et godt samarbeid med den ene skolen, men ikke den andre.

Informantene kommer ikke nærmere inn på hva årsakene til dette kan være annet enn at geografisk nærhet mellom barnehage og skole påvirker samarbeidet. Andre årsaker kan være at skolen ikke ser betydningen av å samarbeide med barnehagen og mener at elevene skal begynne på skolen med ”blanke ark”. Det er noe ulikt syn på hvilken informasjon om enkeltbarn barnehagen skal gi til skolen.

- Vi overleverer ikke noe skriftlig uten en mal for den siste foreldresamtalen før skolestart.
- Det har vært interne diskusjoner om hva som skal gå videre til skolen.

Det kan være at en skole har mange barnehager å forholde seg til og at det er tidkrevende å samarbeide med alle. De som har utviklet gode samarbeidsrutiner, mener de ser en positiv utvikling.

Samarbeid med skolen kommer mer og mer med eldre barn. Vi jobber med overgangen. Leder for SFO har kommet hit. Foreldrene kan skrive under på hva som skal gis til skolen. Det fungerer bra. Gjensidig besøk.

Geografisk nærhet mellom skole og barnehage gir også muligheter for å benytte skolens lokaler og uteområde.

- Veldig mye bra samarbeid med skolen, bruker området, gymsal m.m.
- Veldig åpne for at vi kan komme dit, leke på lekeplassen, bruke skiløyper for eksempel.

### 5.3.4 Samarbeid med andre faginstanser

Når det gjelder samarbeid med andre faginstanser, er erfaringene delte. Som flere informanter understreker, har samarbeidet med PPT utviklet seg positivt de senere årene.

- Veiledning fra PPT har begynt å fungere mye bedre, og PPT har begynt å komme ut i barnehagen. Men det var mange år vi satt alene. Nå har vi faste avtaler.
- Kan ringe når som helst til PPT, barnevern og helsestasjon. Veldig, veldig positivt!
- Terskelen for å ta kontakt er lavere. Helsesøster tar kontakt om enkeltbarn.

Ikke alle har like positive erfaringer og ser at det må settes inn tiltak for blant annet å styrke samarbeidet med helsestasjonen.

- Helsestasjonen? Vi vet det er for dårlig. Der må vi jobbe.
- Vi har ikke samarbeid med helsestasjonen.

Informantene ser betydningen av et godt samarbeid med helsestasjonen, men for noen er det et stykke igjen før dette samarbeidet fungerer tilfredsstillende. Noen peker på at PPT har for liten kapasitet i forhold til behovet, men mener det er bra at PPT nå arbeider mer systemrettet<sup>38</sup>

## 5.4 Resultatkvalitet

Resultatkvalitet kan beskrives som resultater på to nivå: a) barnets utbytte, og b) utvikling av barnehagen som organisasjon. Barna skal ha utbytte av oppholdet i barnehagen, og det er ikke likegyldig eller uviktig hva dette utbyttet er. Barnehagetilbudet skal tilby et miljø, innhold og faglighet som gjør barnehagen til noe mer enn et trygt sted å være. Forståelsen av hva barnehagens resultater består av, må forankres i lov- og planverk og barnehagens egenart og bygge på et helhetlig læringssyn som integrerer sosiale og pedagogiske prosesser. Gode prosesser kan også ses på som et resultat (NOU 2012:1, s. 56). Med vår metodiske tilnærming kan vi ikke uttale oss om barns utbytte eller utvikling av barnehagen som organisasjon.

Under resultatkvalitet ser vi på pedagogiske satsningsområder, barns medvirkning og rutiner for egenvurdering.

---

<sup>38</sup> Systemrettet arbeid legger vekt på at barns atferd skal forstås i et samspill i den konteksten det fungerer.



## 5.4.1 Satsningsområder

Barnehagene i Nittedal kommune har en felles visjon som flere informanter henviser til når vi spør om satsningsområder:

Vi legger vekt på visjonen ”Skrubbsår på knærne og stjerner i øynene”.

Når det gjelder det pedagogiske innholdet, er temaorganisering et gjennomgående trekk. Temaene kan variere fra år til år, men noen går igjen. I noen barnehager legges det stor vekt på å fremme den sosiale kompetansen, vennskap og antimobbearbeid, for eksempel ”Det er mitt valg”. Andre har språk som satsningsområde. Dette satsningsområdet er særlig viktig der det er mange flerspråklige barn. Ellers understrekes leken og lekens betydning for barnas trivsel og utvikling. Leken har en egenverdi, barn lærer mye gjennom lek, både når det gjelder sosial kompetanse og språk. Informantene legger vekt på at temaene skal ta utgangspunkt i Rammeplanen.

Vi jobber med at det skal være en rød tråd med utgangspunkt i Rammeplanen.

I årsplaner/virksomhetsplaner kan vi også se at mål og innhold for det pedagogiske arbeidet tar utgangspunkt i Rammeplanen og de syv fagområdene.

## 5.4.2 Egenvurdering

I Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver henvises det til at styreren har et overordnet ansvar for at den pedagogiske virksomheten vurderes på en planlagt, systematisk og åpen måte. Styreren må dessuten sørge for at vurderingen foregår i forståelse med foreldrene og personalgruppa.

Når vurderingen skal foregå i barnehagene, er nedfelt i årsplanene. Under intervjuene kom det fram flere synspunkter på vurdering:

- Vi vurderer ofte i felleskap, planlegger mye felles. Vi har ikke vært igjennom den runden ennå i år. Vi vurderer både mål og tiltak, gjerne avdelingsvis.
- Vi involverer hele personalgruppa i vurderingene.
- Vi ser på hva som fungerte bra, som vi kan ta med oss videre – tema, satsningsområder osv.
- Vi har personalmøter, jobber mye med voksenrollen, hvordan er vi som voksne i forhold til barns medvirkning. Vi må stramme oss opp litt. Nye delmål i forhold til observasjoner. Hvor ulike aldersgrupper skal være.

Noen informanter peker imidlertid på at det ligger et forbedringspotensial i vurderingsarbeidet. Som en sier:

- Vi vurderer opplegget, men det er ikke satt i system. Det kunne vi ønske.
- Hadde vi hatt systemer, så hadde vi ikke brukt tid på diskusjoner omkring vurdering.

I Rammeplanen heter det også at barns erfaringer og synspunkter skal inngå i vurderingsgrunnlaget. Det henger nøye sammen med barns rett til medvirkning.

## 5.4.3 Barns medvirkning

Medvirkning har vært et viktig tema innen de senere års barnehageforskning. I 2006 ble barns medvirkning lovfestet, dvs. at ”barn skal jevnlig få mulighet til aktiv deltakelse i planlegging og vurdering av bar-

nehagens virksomhet” (Barnehageloven § 3). Diskusjoner om barns rett til medvirkning har særlig knyttet seg til hvordan en kan forstå de yngste barnas medvirkning.

Informantene mener de er bevisste på barns rett til medvirkning, men at det er et område de hele tiden må ha i fokus.

- Vi har personalmøter, jobber mye med voksenrollen, hvordan er vi som voksne i forhold til barns medvirkning. Vi må stramme oss opp litt.
- Det er et utviklingsarbeid for å unngå at alt blir voksenstyrt. Barna skal bli hørt, og føle at deres mening betyr noe. Legge noen rammer i forhold til barns medvirkning.

Barn medvirker også i utviklingen av barnehagens innhold.

- Vi planlegger årsplanen, men tar arbeidet måned for måned, ser hva barna er interessert i og bruker da lengre tid på enkelte temaer. Barna medvirker.
- Noen har også fått positive tilbakemeldinger fra foreldre på arbeidet med barns medvirkning.
- Vi har fått tilbakemeldinger fra foreldre, barna har blitt sikrere på seg selv, føler seg betydningsfulle. Tar konsekvenser av egne valg. Mange småting som er viktige.

Som Rammeplanen beskriver, vil barns medvirkning være avhengig av barns aldre og funksjonsnivå. ”Barnehagen må ta utgangspunkt i barns egne uttrykksmåter” (s.13). Flere informanter var opptatt av at de yngste barna også kan medvirke og sette sitt preg på hverdagen på sin måte hvis den voksne tar seg tid til å lytte og samhandle med dem.

## 5.5 Avsluttende kommentar

---

Vi understreker at beskrivelsen av kvalitet i dette kapitlet i hovedsak bygger på synspunkter og erfaringer som ansatte i barnehagene har slik det kom fram under intervjuene. Vi har for eksempel ikke observert samspill mellom barn og voksne eller aktiviteter som barna deltar i, noe som kunne gitt mer informasjon om prosesskvalitet.

Barnehagene som vi har besøkt, kan beskrives som mellomstore eller små barnehager (Vassenden et al. 2011). De er organisert i avdelinger. Ifølge Vassenden et.al. kan slike barnehager som oftest vise til et trygt og oversiktlig miljø for barna. Barna møter kjente fjes både når det gjelder voksne og andre barn. Ofte er slike barnehager også preget av nærhet og tillit mellom foreldre og ansatte. Små barnehager kan imidlertid ha utfordringer når det gjelder utvikling av det faglige miljøet blant ansatte da det er få kollegaer å spille på.

Vassenden et.al. finner at små avdelingsbarnehager framstår med høy sosial integrasjon innad, men at potensialet for faglig utvikling og nyorientering ser ut til å være relativt begrenset. Her kan utvikling av nettverk og samarbeidsfora mellom barnehager i kommunen utvide det faglige fellesskapet for de ansatte og bidra til kunnskapsutvikling. Barnehagene har mål og visjoner som samsvarer godt med nasjonale føringer og mål i Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Informantene er opptatt av at barna i barnehagen skal trives og ha en meningsfull hverdag. Barnehagene har ulike utfordringer når det gjelder fysiske rammebetingelser som bygninger og ressurser. Det pekes på behov både for utbygging og nybygging.

Når det gjelder kompetanse, er informantene interesserte og motivert for kompetanseutvikling. Det pekes særlig på behovet for mer lederkompetanse. I St.meld. nr. 41 pekes det også på at det er svak prioritering av styrere og pedagogiske ledere når det gjelder kompetansetiltak. Tettheten av førskolelærere er lavere i

Nittedal enn landsgjennomsnittet. Hvis vi ser på personalet under ett, kan det være viktig å tilføye at assistenter som har fagutdanning, for eksempel barne- og ungdomsarbeiderfaget, vil tilføre barnehagen relevant kompetanse. En kunnskapsoversikt fra OECD konkluderer med at personalets kompetanse, og særlig i form av formelle kvalifikasjoner, er den strukturefaktoren i barnehagen som har størst betydning for barnets trivsel og utvikling (OECD 2010).

Vår kartlegging gir ikke grunnlag for å si så mye om det pedagogiske innholdet eller hvordan den daglige virksomheten fungerer, da vi ikke har hatt anledning til for eksempel å observere aktiviteter i barnehagene. Det vi kan si, er at informantene mener at de i høy grad legger opp arbeidet i samsvar med Rammeplanens føringer. Ellers roser informantene kollegasamarbeidet og virker sterkt motiverte for å gjøre en god jobb. Mye sykefravær kan imidlertid gi utfordringer i den daglige driften.

De fire barnehagene legger ned mye arbeid for å styrke samarbeidet barnehage – hjem, og ser betydningen av å nå alle foreldre. Barnehagene har ulike erfaringer med samarbeidet mellom hjem og barnehage, noe som tyder på at det her fortsatt er behov for tiltak fra kommunens side. Barnehage og skole bygger på ulike tradisjoner og har utviklet ulike kulturer. En viktig forutsetning for å lykkes, er å få mer kjennskap og innsikt i hverandres arbeidsmåter og kunne se Rammeplanen og læreplanen i skolen i sammenheng. Samarbeidet bør bygge på et likeverdig partnerskap (St.meld. nr. 41).

Det ble pekt på innledningsvis i dette kapitlet at kvalitet ikke er et entydig begrep, og det igjen påvirker hvordan kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling blir forstått og arbeidet med, både på kommunenivå og barnehagenivå. Vi har henvist til en inndeling i de tre kvalitetsformene - struktur, prosess og resultat – som kan bidra til å gi en viss struktur for kvalitetsvurdering (Dahlberg et al. 1999). I senere tid (2012) er det utviklet et ståstedsanalyseverktøy for barnehager (Utdanningsdirektoratet) som også kan inngå som en viktig del i vurderingsarbeidet.<sup>39</sup> Vi antar at dette analyseverktøyet kan være en rettesnor i vurderingsarbeidet og bidra til bred vurderingsinformasjon. Samtidig er det grunn til å understreke at vurderingsarbeidet krever kompetanse, både innad i barnehagen og hos barnehageeier.

---

<sup>39</sup> [http://www.udir.no/Upload/skoleutvikling/5/Stastadsanalysen\\_for\\_barnehager\\_veiledning.pdf](http://www.udir.no/Upload/skoleutvikling/5/Stastadsanalysen_for_barnehager_veiledning.pdf).

## 6. Organisering av barnehagesektoren

Barnehageloven gir betydelig frihet når det gjelder organisering og drift av barnehagesektoren. Det er stor variasjon i organisatoriske løsninger blant kommunene, blant annet varierer det hvordan eier- og myndighetsroller er organisert i forhold til hverandre. I denne delen av rapporten ser vi på fordeler og ulemper knyttet til kommunal kontra privat drift av barnehager.

Barnehagesektoren har vært gjennom en enorm vekst og omstilling de senere år. For å nå full barnehagedekning har det offentlige i stor grad basert seg på private barnehageeiere og utbyggere. Dette gjelder også for Nittedal, som i forhold til mange andre kommuner har en høy andel private barnehager. Et sentralt spørsmål for kommunen i sin framtidige barnehagestrategi er om dagens fordeling mellom private og kommunale barnehager skal opprettholdes eller om denne bør endres. Med andre ord om det finnes en optimal fordeling mellom kommunale og private barnehager eller barnehageplasser.

Viktige politiske mål for barnehagesektoren er (i uprioritert rekkefølge):

- Full barnehagedekning
- Lav foreldrebetaling
- Ønsket nivå på kvalitet og innhold
- Forutsigbar, enkel og likeverdig offentlig finansiering
- Incitament til kostnadseffektiv drift

Disse målene er forsøkt nådd på nasjonalt nivå gjennom lovverk og retningslinjer. Noen av disse målene kan også påvirkes gjennom hvordan kommunene organiserer sektoren. Vi tenker da spesielt på full barnehagedekning og kostnadseffektiv drift. Vi ser her først på hvordan fordeling mellom privat og kommunal drift påvirker kostnadene i sektoren. Deretter ser vi på forhold knyttet til eierstyring, som igjen har betydning for full barnehagedekning og ønsket nivå på kvalitet og innhold.

### 6.1 Fordeling mellom privat og kommunal drift og kommunens kostnader til barnehager

---

Fordeling av barnehagedekningen mellom private og kommunale barnehager har betydning for kostnadene til barnehager totalt sett for kommunen. I en slik vurdering vil tilskuddsystemet overfor private barnehager være sentralt. Kommunens utgifter til private barnehager bestemmes av tilskuddsplikten. Denne tilskuddsplikten er uavhengig av de regnskapsførte kostnadene i de private barnehagene. Dersom en privat barnehage reduserer sine kostnader, er det eier av barnehagen som får hele denne innsparingsgevinsten. Kommunen må uansett gi tilskudd basert på kommunalt kostnadsnivå.

Dersom kommunen bare har private barnehager, skal nasjonale satser legges til grunn. Disse satsene er i dag høyere enn kommunens egne satser. Kommunen vil dermed få betydelig høyere utgifter til barnehager enn i dag, dersom det bare er private barnehager i kommunen.

Regelverket for tilskudd til private barnehager åpner for at kommunen kan bruke nasjonale satser for kapitaltilskudd til de private i stedet for å beregne dette på bakgrunn av egne barnehager. Den nasjonale satsen for kapitaltilskudd i 2012 er på 7 600 kroner pr. plass.

Tabell 23 Satsen ordinære barnehager 2012. Kilde: Nittedal kommune/Kunnskapsdepartementet.

	Nittedal kommune			Nasjonale satser		
	Drift inkl adm. <sup>40</sup>	Kapital	Totalt	Drift inkl adm.	Kapital	Totalt
Små barn	158 658	7 600	166 258	173 500	7 600	181 100
Store barn	76 341	7 600	83 941	85 000	7 600	92 600

Etter gjeldende regelverk får de private barnehagene bare 91 prosent av den offentlige finansieringen av de kommunale plassene.<sup>41</sup> Denne andelen skal imidlertid trappes opp til 100 prosent fra 2014.<sup>42</sup>

Vår konklusjon i kap. 4 er at de kommunale barnehagene i Nittedal drives effektivt, og at det er små innsparingsmuligheter. Kostnadsvariasjonene er små mellom de kommunale barnehagene i Nittedal. Effektive kommunale barnehager er av avgjørende betydning for tilskuddet til de private, og dermed totalkostnadene for kommunen. Ved nåværende finansieringsmodellen vil kostnadsnivå i private barnehager være uten betydning, bortsett fra som en målestokk for de kommunale barnehagene. For kommunen er trolig det viktigste poenget å sørge for at de kommunale barnehagene er kostnadseffektive.

Håkonsen og Lunder (2008) og Bergseng og Løyland (2001) viser at en barnehage ikke bør ha særlig mindre enn 50 plasser om den skal ha kostnadseffektiv drift, og optimalt nivå er beregnet til rundt 60-65 plasser.<sup>43</sup> Det aller viktigste er likevel at barnehagen klarer å fylle opp plassene. Om en ny kommunal barnehage ikke blir fylt opp, vil det øke enhetskostnadene og dermed også tilskuddsplikten overfor de private barnehagene. Ved full barnehagedekning vil vi få større konkurranse mellom barnehagene, og dermed større risiko for ledige plasser. Kommunen bør forsøke å organisere sektoren på en slik måte at man unngår at kostnader per barn i kommunale barnehager med lavt belegg blir utgangspunkt for beregning av tilskudd til private barnehager med fullt belegg.

Gjennomsnittlige kostnad per korrigert oppholdstime i de kommunale barnehagene i Nittedal er i dag 44,46. Dersom vi legger til grunn full likebehandling, det vil si tilsvarende kostnad for kommunale og private barnehager, vil totalkostnaden for kommunen bli 173,5 mill kroner. Effekten av 10 prosent økt/reduert kostnad per korrigert oppholdstime vil utgjøre i overkant av 17 mill kroner.

Tabell 24 Kostnad pr korrigert oppholdstime<sup>1,8</sup> Nittedal kommune per 15.12.11. I mill. kr.

	Kostnad pr korrigert oppholdstime	Totalkostnad
Nittedal	44,46	173 476

<sup>40</sup> Administrasjonspåslag på 4 %.

<sup>41</sup> Opptrapping fra 91 % til 92 % fra 1.8.12.

<sup>42</sup> Uansett har en ny privat barnehage rett til å få dekket kostnadene i henhold til budsjett inntil 100 % av kommunalt nivå.

<sup>43</sup> Analyser viser at kostnadsforskjellene mellom en barnehage med 60 plasser og en med 100 plasser er ubetydelig.

Ved bygging av nye kommunale barnehager er det viktig å vurdere om den nye barnehagen vil trekke enhetskostnaden opp eller ned. Antar vi at nye barnehager er mer effektive enn gamle barnehager, kan kommunen redusere sine gjennomsnittlige enhetskostnader ved at den nye barnehagen blir kommunal. Om barnehagen i stede blir privat, vil alle private barnehager, også den nye, motta tilskudd på linje med de gamle (dyrere) kommunale barnehagene. Nye barnehager er gjerne mer effektive, men de er samtidig dyre å bygge. Kommunen vil få økte kapitalkostnader som følge av bygging av en ny kommunal barnehage. Så lenge kapitaltilskuddet er basert på nasjonale satser vil ikke dette påvirke tilskuddet til private barnehager.

Få kommunale plasser fører til at de kommunale kostnadene per plass er mer sårbar for endringer i barnetallet. Flere kommunale plasser vil medføre at gjennomsnittskostnadene i de kommunale barnehagene blir mer robuste, og sannsynligvis også mer forutsigbare.

## 6.2 Eierstyring og kontroll med sektoren

---

Kommunen bør også legge vekt på andre forhold enn kostnadsnivået ved valg av fordeling mellom kommunale og private plasser. Det er kommunens ansvar at kravet til full barnehagedekning er oppfylt. Kommunen har også et overordnet ansvar for kvaliteten på barnehagesektoren, gjennom sin tilsynsfunksjon.

Kommunen må i dimensjoneringen av behovet for antall barnehageplasser ta hensyn til barnehagens vedtekter, tilflytting, brukernes ønsker og behov og behovet for plasser for barn over og under tre år. Det kan være vanskeligere for kommunen å oppfylle dette kravet når en stor del av barnehageplassene er private. Kommunen har ikke samme kontroll over sektoren når en stor andel av plassene er i private barnehager.

Etterspørselen og tilbudet etter barnehageplasser vil kunne variere mellom år. Barnehager kan for eksempel bli lagt ned eller endrede pendlingsmønster kan påvirke etterspørselen etter plasser. Dette medfører en risiko for ledig kapasitet og økt konkurranse mellom barnehagene.

Private barnehager kan også ta opp barn som ikke har rett på plass etter lovgivningen, men etter barnehagens vedtekter. Dette kan gjøre det vanskelig for kommunen å forutsi om det er full barnehagedekning i kommunen eller ikke. Felles opptaksmyndighet og felles opptakskriterier *kan* være hensiktsmessig og *kan* avtales, men plikten til å samarbeide om opptak innskrenker ikke barnehagens rett til å definere sin opptakskrets i barnehagens vedtekter, og til selv å foreta opptak av det enkelte barn i tråd med forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage. Dette kan for eksempel gjelde opptak av søsken, selv om disse ikke er gamle nok til å ha krav på barnehageplass. Kommunen er pliktig til å finansiere disse plassene, selv om de ikke er lovpålagte.

Kommunen vil ha mer direkte kontroll over barnehagene dersom de selv står som eier. Når det gjelder kostnadene, vil kommunen kunne redusere overføringene til private ved å kutte i egne kostnader, men kommunen vil ikke ha direkte kontroll over bruken av barnehagetilskudd til private. Dersom en privat barnehage velger å legge ned driften, kan også det gi kommunen en utfordring med å skaffe nok barnehageplasser. I mange tilfeller vil det være naturlig at kommunen eller andre private eiere overtar barnehagelokalene og driver videre ettersom lokalene sjelden egner seg til særlig annet enn barnehagedrift, men det kan også skje at kommunen må sette i gang og prosjektere ny barnehage på kort varsel.

Med en så stor andel private barnehager som i Nittedal er det svært viktig med et godt samarbeid mellom kommunen og de private barnehagene, dette gjelder ikke bare opptak, men også kompetanseheving, kva-

litet og tilsyn. Vi anbefaler at kommunen og de private barnehagene i størst mulig grad formaliserer forholdet med bruk av standard avtaler.<sup>44</sup>

## 6.3 Samlet vurdering

---

I en vurdering av organisering av barnehagesektoren vil tilskuddsystemet overfor private barnehager ha betydning, men også forhold knyttet til eierstyring og opptak. Tilskuddet til private barnehager avhenger av de gjennomsnittlige kostnadene i de kommunale barnehagene.

De kommunale barnehagene i Nittedal drives effektivt, og vi finner at det er små innsparingsmuligheter. Ved bygging av nye kommunale barnehager vil disse kunne bidra til lavere tilskudd og kostnader totalt sett, men bare dersom disse er mer effektive enn dagens kommunale barnehager.

Kommunen vil ha mer direkte kontroll over barnehagene dersom de selv står som eier. Kommunen har ikke samme kontroll over sektoren når en stor andel av plassene er i private barnehager. Dette gjelder spesielt i forhold til kravet om full barnehagedekning. Det er kommunene som har ansvaret for å oppfylle lovfestet rett til barnehageplass. Kommuner som har problemer med å skaffe nok barnehageplasser til å oppfylle den lovfestede retten, kan få ytterligere problemer med dette dersom de private barnehagene velger å ta inn barn som ikke har rett til barnehageplasser. De private barnehagene står fritt til å gi plass til de barna de ønsker. I forhold til punktet om eierstyring er det en klar fordel med flere kommunale plasser.

Nittedal kommune har en lav andel kommunale plasser, sammenlignet med andre kommuner. Det er ingen grunn til at kommunale barnehager skal være mindre effektive enn private barnehager dersom disse styres aktivt. For kommunen er det viktigste poenget å sørge for at de kommunale barnehagene er kostnadseffektive. Nye kommunale barnehageplasser bør dermed bidra til samme eller lavere kostnader per korrigerte oppholdstime i forhold til dagens nivå.

---

<sup>44</sup> KS og PBL har utarbeidet en mønsteravtale for samarbeidsavtale mellom kommuner og private barnehager, samt vist til gode eksempler på lokale retningslinjer om driftstilskudd til private barnehager.

# Referanser

- Barne- og familiedepartementet (2005). *Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små*. Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagen til Barne- og familiedepartementet.
- Bergsenseng, E. og Løyland, K. (2001). *Effektivitetsforskjeller mellom offentlige og private barnehager*, kap. 4 i Johansen, L.E. og Løyland, K.(red): Effektivitet i offentlig og privat virksomhet. Prinsipielle betraktninger og empiriske resultater. Bø: TF-rapport nr. 185/2001.
- Brandtzæg, B.A., Håkonsen, L. og Lunder, T.E. (2010). *Kostnadsutviklingen i den kommunale barnevernstjenesten. Hva forklarer økende kostnader til barnvern i kommunene?* Bø: TF-rapport nr. 270/2010.
- Dahlberg, G., Moss, P. and Pence, A. (1999). *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care*. London: Falmer Press.
- Econ Pöyry og Først og Høverstad (2008). *Rammefinansiering av barnehager*. Oslo: Econ-rapport nr. 2008-062.
- Først og Høverstad (2010). *Analyse av kostnader i barnehagene i 2009*. Oslo: Kunnskapsdepartementet, oppdragsrapport.
- Hjelmbrekke, S. og Lunder, T.E. (2011). *Analyse av kostnader i barnehagene i 2010*. Bø: TF-notat nr. 50/2011.
- Håkonsen, L. og Lunder, T.E. (2008). *Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren*. Bø: TF-rapport nr. 243/2008.
- Kunnskapsdepartementet (2011): *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Publikasjonskode F-4205B. Oslo: Fagbokforlaget. Hentet på [www.udir.no/barnehage/rammeplan](http://www.udir.no/barnehage/rammeplan).
- Kvale, S. (1979). Det kvalitative forskningsinterview ansatser til en fænomenologiskhermeneutisk forståelsesform. I Broch T. et al.: *Kvalitative metoder i dansk samfunnsforskning*. København: JJ trykkekunst A/S.
- Lunder, T.E. (2011a). *Tilskudd til private barnehager i 2012. Utredning av nasjonale satser*. Bø: TF-notat nr. 15/2011.
- Lunder, T.E. (2011b). *Hvordan vil omlegging av kontantstøtte fra og med 1. august 2012 påvirke etterspørsele etter barnehageplasser?* Bø: TF-notat utarbeidet for KS (27.10.11)
- Lunder, T.E. og Aastvedt, A. (2010). *Utgifter i barnehager. Nasjonale gjennomsnittssatser for tilskudd til private barnehager*. Bø: TF-rapport nr. 274/2010.
- NOU 2010:8 (2010). *Med forskertrang og lekelyst. Systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn*. Bergen: Fagbokforlaget. Hentet på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).
- NOU 2012:1 (2012). *Til barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene*. Oslo: Departementenes service-senter, Informasjonsforvaltning. Hentet på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).
- OECD (2010). *Revised literature overview for the 7th meeting of the network on early childhood education and care*. Network on Early Childhood Education and Care. Report. November 2010.



St.meld.nr. 41 (2008-2009). *Kvalitet i barnehagen*. Oslo: Departementenes servicesenter, Post- og distribusjon. Hentet på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).

TBU (2011). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Publikasjonskode H-2259B. Oslo: Departementenes servicesenter, Post og distribusjon. Hentet på [www.regjeringen.no/krd](http://www.regjeringen.no/krd).

Vassenden, A., Thygesen, J., Bayer, S.B., Alvestad, M. og Abrahamsen, G. (2011). *Barnehagens organisering og strukturelle faktorerets betydning for kvalitet*. Stavanger: IRIS rapport 029/2011.