

# REFERAT |KRS| Oppvekststyret (2011-2015) d. 18-08-2015

**Mødedato**    Tirsdag d. 18. august 2015 kl. 17:00

**Mødested**    Formannsskapssalen

## Indholdsfortegnelse

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Protokoll oppvekststyrets møte 09.06.15.....                                                      | 3  |
| Høring - Likeverdig behandling og finansiering av private barnehager.....                         | 4  |
| Søknad om deltakelse i forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområde..... | 16 |
| Robuste barnehager for framtiden.....                                                             | 21 |

## Protokoll oppvekststyrets møte 09.06.15

Dato 6. august 2015  
Saksnr.: 201506023-6  
Saksbehandler Kjetil Solvang

**Saksgang**  
Oppvekststyret  
Formannskapet

**Møtedato**  
18.08.2015  
19.08.2015

## Høring - Likeverdig behandling og finansiering av private barnehager

### Sammendrag

Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utrede en finansieringsmodell som er basert på nasjonale gjennomsnittlige utgifter i kommunale barnehager med mulighet for lokal justering, og en finansieringsmodell som tar utgangspunkt i at tilskuddet skal baseres på utgiftene i den enkelte kommune. Utdanningsdirektoratet ønsker innspill på hvilken av de to alternative finansieringsmodellene som bør innføres.

Rådmannen mener forutsigbarhet er svært vesentlig for at kommunene og de private barnehagenes skal kunne ha god økonomistyring. Dagens finansieringsmodell oppleves ikke som spesielt forutsigbar, modellen er komplisert, ressurskrevende og omdiskutert. Rådmannen mener det er behov for en modell som er enklere og som dermed frigjør ressurser i form av lettere saksbehandling for kommunene, færre klager og færre konflikter mellom private barnehager og kommunene. I en overgangsfase bør kommunene kunne velge modell.

Rådmannens innstilling sammenfaller ikke med KS høringsuttalelse i forhold til at KS anbefaler videreføring av dagens modell. KS mener blant annet nasjonale satser bryter med prinsippet bak rammefinansiering og vil redusere kommunenes mulighet til lokalt selvstyre, prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet.

Rådmannen er enig i prinsippet om rammefinansiering og muligheter for lokale prioriteringer, men opplever ut fra erfaringer med modellen KS anbefaler at den ikke gir særlig økt lokalt handlingsrom. I forhold til kommunens rolle som barnehageeier gir modellen snarere en begrensning i forhold til muligheten for enkelte prioriteringer, eksempelvis vedlikehold.

KS mener videre at nasjonal sats vil kunne representere en administrativ forenkling for noen kommuner og at det tilsier at det bør være en mulighet for kommuner, etter lokalt vedtak, å velge en nasjonal sats fastsatt av Utdanningsdirektoratet.

Rådmannen er, uavhengig av valg av modell, bekymret for utviklingen i satsene til private barnehager. Dette på bakgrunn av de nye beregningene av pensjonskostnader som legges frem i høringen, jfr. punkt 3.2.4/ spørsmål 2. Staten må om tilskuddssatsene øker, kompensere kommunene tilsvarende. Ny forskrift og tilskuddsmodell bør evalueres etter noen få år.

### Forslag til vedtak

1. Kristiansand kommune avgir svar på høringsuttalelsen i samsvar med forslaget i saksutredningen
2. Kristiansand kommune foreslår at Utdanningsdirektoratet vurderer beregningsmetode og utvalget av barnehagene i grunnlaget for pensjonspåslaget på nytt, samt dokumenterer beregningene grundig før sjablongtillegget for 2016 fastsettes

Tor Sommerseth  
Rådmann

Arild Rekve  
Oppvekstdirektør

Vedlegg:  
Høring – finansiering av private barnehager  
Høringssvar KS – finansiering av private barnehager

## Bakgrunn for saken

Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utrede en finansieringsmodell som er basert på nasjonale gjennomsnittlige utgifter i kommunale barnehager med mulighet for lokal justering, og en finansieringsmodell som tar utgangspunkt i at tilskuddet skal baseres på utgiftene i den enkelte kommune.

Utdanningsdirektoratet har lagt opp til en åpen høring og ønsker innspill på hvilken av de to alternative finansieringsmodellene som bør innføres. Direktoratet har lagt frem et høringsnotat om forslag til to alternative modeller for finansiering av private barnehager, med tilhørende forskrifter. Høringsnotatet ble publisert 22.05.2015 med høringsfristfrist 20.08.2015.

Den ene finansieringsmodellen tar utgangspunkt i nasjonale gjennomsnittlige utgifter i kommunale barnehager. Det skal fastsettes nasjonale satser, som justeres i forhold til de lokale kostnadsdriverne bemanningstetthet og arbeidsgiveravgift.

Den andre finansieringsmodellen tar utgangspunkt i at tilskuddet til godkjente private barnehager skal beregnes på bakgrunn av utgiftene i kommunale barnehager i den enkelte kommune. Dette er i det vesentlige en videreføring av dagens finansieringsmodell. I kapittel 3 i høringen foreslås endringer som gjelder for begge modellene, blant annet i forhold til beregningsmåten for pensjonsutgifter og kapitalkostnader.

Denne høringen er lagt opp slik at kommunene skal besvare 39 spørsmål elektronisk. Det ønskes også at svarene begrunnes. Høringen er delt opp i 6 deler. I del 1 presenteres bakgrunnsinformasjon som er relevant for å forstå begge forslagene til finansieringsmodell. I del 2 skal det svares på hovedspørsmålet, altså hvilken av finansieringsmodellene kommunen ønsker. I del 3 skal kommunene svare på spørsmål rundt vurderinger som er like for begge modellene. Del 4 gjelder videreutvikling av dagens finansieringsmodell. Del 5 inneholder forslag til en finansieringsmodell som baserer seg på nasjonale satser med lokale justeringer. I del 6 drøftes økonomiske og administrative konsekvenser.

## Rådmannens hovedkonklusjon

Rådmannen mener forutsigbarhet er det viktigste for at kommunene og de private barnehagenes skal kunne ha god økonomistyring. Dagens finansieringsmodell oppleves ikke som spesielt forutsigbar, modellen er komplisert, ressurskrevende og omdiskutert. Rådmannen mener det er behov for en modell som er enklere og som dermed frigjør ressurser i form av lettere saksbehandling for kommunene, færre klager og færre konflikter mellom private barnehager og kommunene. I en overgangsfase bør kommunene kunne velge modell.

Rådmannens innstilling sammenfaller ikke med KS høringsuttalelse i forhold til at KS anbefaler videreføring av dagens modell. KS mener blant annet nasjonale satser bryter med prinsippet bak rammefinansiering og vil redusere kommunenes mulighet til lokalt selvstyre, prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet.

Rådmannen er enig i prinsippet om rammefinansiering og muligheter for lokale prioriteringer, men opplever ut fra erfaringer med modellen KS anbefaler at den ikke gir særlig økt lokalt handlingsrom. I forhold til kommunens rolle som barnehageeier gir modellen snarere en begrensning i forhold til muligheten for enkelte prioriteringer, eksempelvis vedlikehold.

KS mener videre at nasjonal sats vil kunne representere en administrativ forenkling for noen kommuner og at det tilsier at det bør være en mulighet for kommuner, etter lokalt vedtak, å velge en nasjonal sats fastsatt av Utdanningsdirektoratet.

Rådmannen er, uavhengig av valg av modell, bekymret for utviklingen i satsene til private barnehager. Dette på bakgrunn av de nye beregningene av pensjonskostnader som legges frem i høringen, jfr. punkt 3.2.4/ spørsmål 2. Staten må om tilskuddssatsene øker kompensere kommunene tilsvarende. Ny forskrift og finansieringsmodell bør evalueres etter noen få år.

Rådmannen mener dessuten kommunen bør kunne stille flere vilkår enn de rent skjønnsmessige for å utbetale tilskudd. Det gjelder særlig opptakskriterier der rettighet til plass iht nasjonale lover/retningslinjer må sikres før private barnehager kan ta opp barn etter egne vedtekter.

## **Forslag til svar på det enkelte spørsmål:**

### **2. VALG AV FINANSIERINGSMODELL:**

|                                                             |
|-------------------------------------------------------------|
| <b>SPØRSMÅL 1. HVILKEN FINANSIERINGSMODELL ØNSKER DERE?</b> |
|-------------------------------------------------------------|

Velg ett alternativ

- ☐ Videreføring av dagens modell
- ☒ Nasjonal sats med lokal justering

#### **Kommentar**

Forutsigbarhet er vesentlig for kommunene og de private barnehagenes mulighet for god økonomistyring. Forutsigbarhet er også viktig for at det over tid kan satses på kvalitetsutvikling. Dagens modell for finansiering av private barnehager har blitt noe forbedret siden innføringen i 2011 og modellen har gått seg mer og mer til ved at kommunene har opparbeidet seg bedre kompetanse i å beregne tilskuddene. Modellen er likevel fremdeles komplisert, ressurskrevende og omdiskutert.

Kristiansand kommune mener det er riktig å få på plass en modell som skaper mer forutsigbarhet for kommunene og de private barnehager. Det er behov for en modell som er enklere og som dermed frigjør ressurser i form av lettere saksbehandling for kommunene, færre klager og færre konflikter mellom private barnehager og kommunene.

Dagens modell kan føles som en tvangstrøye for kommunene ved at alle utgifter deriblant kompetanseheving og vedlikehold av kommunale barnehager slår rett inn i økte tilskudd til private barnehager. En million ekstra brukt enten bevisst eller ved underskudd i kommunale barnehager kan for kommuner med mange private barnehageplasser slå ut med to ekstra millioner til private barnehager. I Kristiansand kommune vil det bety 1,8 millioner til private barnehager.

Eksisterende modell bør fases ut ved at en går over til nasjonal sats med lokal justering for bemanningstetthet. I en overgangsperiode bør kommunene kunne velge hvilken av de to modellene de ønsker å bruke.

Ett av motargumentene mot nasjonal sats er at det bryter med prinsippene bak rammefinansiering. I og med at modellen som foreslås har en justering for bemanningen i egne kommunale barnehager vil kommunene ha en reell påvirkningsmulighet på utgiftene til barnehagedriften. Kristiansand kommune er enige med KS i prinsippet om at staten ikke bør lage en modell som reduserer kommunes mulighet til lokalt selvstyre. Dersom det innføres en nasjonal bemanningsnorm fra 2020, slik Sundvollen-erklæringen tar sikte på, vil justeringen for bemanningstetthet få mindre effekt ved at barnehagene får likere bemanning og kommunenes handlefrihet svekkes.

Kristiansand kommune er som følge av de nye beregningene av pensjonskostnader som legges frem i høringen bekymret for utvikling tilskuddssatsene til private barnehager. Jfr. punkt 2. Staten må om tilskuddssatsene øker kompensere kommunene tilsvarende. Ny forskrift bør evalueres etter noen få år.

### 3. FELLES ENDRINGER FOR BEGGE FINANSIERINGSMODELLENE (SPM. 2-11):

#### **SPØRSMÅL 2. STØTTER DERE VÅRT FORSLAG OM Å GI PÅSLAG FOR PENSJONSUTGIFTER?**

**Ja**

Kommentar:

Prinsippet med prosentpåslag støttes ut i fra ett forenklingshensyn. Kommunene har over lang tid sett at private barnehager har vesentlig lavere pensjonskostnader enn hva kommunene har. Tidligere undersøkelser har vist at private barnehager i gjennomsnitt ligger på 5-6%. Telemarksforskning forslo for ett år siden ett påslag på 8%. At det nå foreslås 14% er overraskende og bekymringsfullt med tanke på hvordan dette vil slå ut i satsene. Grunnlaget for beregningen er 165 PBL barnehager og forslaget går på at 80% av barnehagene skal få dekket sine pensjonskostnader.

Kristiansand kommune foreslår at Utdanningsdirektoratet vurderer utvalget av barnehager i grunnlaget, samt beregningsmetoden for pensjonspåslaget på nytt, samt dokumenterer beregningene grundig før sjablongtillegget for 2016 fastsettes.

#### **SPØRSMÅL 3. STØTTER DERE FORSLAGET OM EN SØKNADSBASERT ORDNING FOR BARNEHAGER MED SÆRLIG HØYE PENSJONSUTGIFTER?**

Begrunn hvorfor. Vi ønsker også innspill på andre måter å organisere en eventuell søknadsordning for pensjonsutgifter på.

**Nei**

Kommentar

Målet må være å gjøre finansieringen enklere. Det vurderes ikke å være behov for at forskriften omhandler en individuell søknadsbasert ordning for pensjonsutgifter. Kommunene kan ut fra forvaltningsloven velge å kompensere barnehager med særlig høye pensjonsutgifter. Det vil etter vår mening kun være naturlig å vurdere å kompensere barnehager som av historiske årsaker har særlig høye pensjonsutgifter. Det kan for eksempel være barnehager som tidligere har vært kommunalt eid og at de ansatte derfor har en pensjonsordning basert på reglene for offentlig tjenestepensjon.

#### **SPØRSMÅL 4. STØTTER DERE AT KAPITALTILSKUDET KUN BEREGNES UT FRA NASJONAL SATS?**

**Ja**

Kommentar

Nasjonal sats vil være det enkleste og «godt nok». For kommuner med mange kommunale barnehager blir det ekstremt komplisert å beregne egne kapitaltilskuddssatser. Kommunene har gjerne ikke betalt for tomter og kommunen har ombygd/investert i barnehager etter at de ble bygd osv. De kommunene som kommer under gjennomsnittet i kapitaltilskudd har som regel mange eldre kommunale barnehagebygg. Hvorfor skal private barnehager i kommuner med mange eldre barnehagebygg få mindre tilskudd enn i kommuner med nyere kommunale barnehager? Det er jo kun alderen på den private barnehages bygning som påvirker deres kapitalutgifter.

#### **SPØRSMÅL 5. ER DERE ENIGE I AT KAPITALTILSKUDET GIS LIKT FOR TRE ÅR?**

**Ja**

Kommentar

Treårsgrupper må kunne fungere bra. Argumentet med å unngå kraftige svingninger i kapitaltilskuddet mellom enkeltår veier tungt.

**SPØRSMÅL 6. HVILKEN METODE MENER DERE ER BEST EGNET TIL Å BEREKNE KAPITALTILSKUDET?**

Begrunn hvorfor. Velg ett alternativ

Godkjenningsår  
**X Byggeår**

Kommentar

Byggeår og godkjenningsår er i mange tilfeller ulikt for den enkelte barnehage. Byggeår gir det beste grunnlaget. Barnehager som har utvidet ved påbygg, eller ombygging kan skape noen utfordringer uavhengig metoden som velges her.

**SPØRSMÅL 7. STØTTER DERE AT TILSKUDET TIL FAMILIEBARNEHAGER KUN BEREKNES UT FRA NASJONAL SATS?**

**Ja**

Kommentar

Det er uansett ikke så mange kommuner som har kommunale familiebarnehager. Få kommuner har mange kommunale familiebarnehager. Ved å beregne egne satser vil tilskuddene fort kunne endre seg betydelig fra år til år pga. for eksempel endringer i antall barn i form av tomme plasser osv. Enkelhet for kommunene og forutsigbarhet for de private familiebarnehagene veier tyngst.

**SPØRSMÅL 8. STØTTER DERE AT TILSKUDET TIL ÅPNE BARNEHAGER KUN BEREKNES UT FRA NASJONAL SATS?**

**Ja**

Kommentar

Det er få kommunale åpne barnehager. Enkelhet og forutsigbarhet vektlegges. Det bør legges til flere kategorier for åpningstider. Å differensiere tilskuddssatsene kun mellom åpningstid fra 6-15 timer og over 15 timer gjør at åpne barnehager gjerne står litt fastlåst i hvordan de setter åpningstidene. Det foreslås at det lages 3 skiller i satsene: 6-10 timer 11-15 timer og over 15 timer.

**SPØRSMÅL 9. STØTTER DERE VÅRT FORSLAG OM AT KOMMUNEN DER BARNET ER FOLKEREISTRERT SKAL VÆRE REFUSJONSPLIKTIG?**

**Ja**

Kommentar

Finansieringen til kommunene er basert på barnas folkereistrerte adresse, så da er dette helt naturlig. Dagens ordning har skapt mye ekstraarbeid og er ulogisk.

**SPØRSMÅL 10. STØTTER DERE FORSLAGET OM IKKE Å VIDEREFØRE EN BESTEMMELSE OM MINIMUMSSATS?**

**Ja**

Kommentar

Ettersom staten over lang tid har kalt finansieringsmodellen for private barnehager for forskrift om likeverdig behandling er det naturlig å ta siste skritt ved å heve finansieringen fra 98% til 100%.

Det forutsettes at regjeringen i forslag til statsbudsjett for 2016 legger inn midler i kommunenes frie inntekter som dekker denne økningen.

**SPØRSMÅL 11. ER DERE ENIGE I FORSLAGET OM IKKE Å VIDEREFØRE EN BESTEMMELSE OM FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE?**

**Ja**

Kommentar

Formålet om likeverdig behandling følger av barnehageloven § 14 tredje ledd. Å fjerne unødvendig innhold må være fornuftig.

**4. VIDEREFØRING AV DAGENS MODELL (SPM. 12 – 27)**

**SPØRSMÅL 12. STØTTER DERE VÅRT FORSLAG OM IKKE Å VIDEREFØRE BEGREPET "ORDINÆR DRIFT" I NY FORSKRIFT?**

**Nei**

Kommentar

Ordinær drift har vært et klargjørende begrep som ikke bør fjernes. Ekstraordinære utgifter som oppstår for eksempel ved en brann i en kommunal barnehage, eller dersom kommunen må sette opp midlertidige lokaler pga. uventet økning i antall barn, bør fremdeles kunne trekkes ut av grunnlaget.

**SPØRSMÅL 13. STØTTER DERE FORSLAGET OM Å BEHOLDE EN BESTEMMELSE OM KRAVET TIL FORSVARLIG SAKSBEHANDLING ETTER FORVALTNINGSLOVEN?**

**Nei**

Kommentar

Forvaltningsloven bør i utgangspunktet ivareta kravene til saksbehandling.

**SPØRSMÅL 14. ER DERE ENIGE I FORSLAGET OM IKKE Å VIDEREFØRE 25 PROSENT-REGELEN?**

**Vet ikke**

Kommentar

Dette er antagelig ikke så aktuelt for større kommuner, da de som regel ikke har barnehager som er så mye dyrere i drift enn snittet at de kommer inn under 25 prosent- regelen. Noen kommuner kan for eksempel ha distriktsbarnehager med lang åpningstid, som muligens rettferdiggjør regelen.

**SPØRSMÅL 15. STØTTER DERE FORSLAGET OM AT DET IKKE SKAL VÆRE SÆRSKILTE REGLER FOR BARNEHAGER I MIDLERTIDIGE LOKALER?**

**Nei**

Kommentar

Det er kommunens oppgave å sørge for nok barnehageplasser. Det har vært en massiv utbygging av barnehageplasser de siste årene og det fins fremdeles en del midlertidige lokaler i enkelte kommuner. Disse plassene er normalt mye dyrere pga. avskrivning over kort tid. Opprigging og nedrigging av brakker er kostbart. Som eksempel vil innføring av to opptak kunne

føre til at kommunene i større grad må ta i bruk midlertidige lokaler. Det er da unaturlig at kommunen skal ta med midlertidige lokaler i sin selvkostberegning.

**SPØRSMÅL 16. STØTTER DERE FORSLAGET OM IKKE Å VIDEREFØRE REGELEN OM EKSTRA TILSKUDD?**

**Ja**

Kommentar

Det følger alminnelige forvaltningsrettslige regler.

**SPØRSMÅL 17. ER DERE ENIGE I AT FRISTEN FOR VEDTAK OM SATS BØR VÆRE 31. OKTOBER I ÅRET FØR TILSKUDDÅRET?**

**Ja**

**SPØRSMÅL 18. STØTTER DERE FORSLAGET OM KLAGERETT?**

**Ja**

Kommentar

Det er viktig at private barnehager har klagerett. Det bør være en mulighet til at kommunene sikres en reell overprøving av Fylkesmennenes vedtak. Det er satt i gang et arbeid med å finne en tvisteløsningsordning for stat og kommune. Dersom det ikke kommer noe ut av det arbeidet, kan det alternativt settes ned en tvistenemd med medlemmer fra KS og PBL og med en nøytral leder.

**SPØRSMÅL 19. ER DERE ENIGE I FORSLAGET OM IKKE Å VIDEREFØRE BESTEMMELSEN OM VILKÅRSSTILLELSE?**

**Ja**

Kommentar

Bestemmelsen slik den er utformet i dag fungerer ikke i praksis. Kommunene kan kun sette vilkår dersom kommunen gir mer tilskudd enn den er pliktig til etter forskriften og da kun for det beløpet som overstiger plikten.

Fra den dagen private barnehager blir fullfinansiert vil det være naturlig at kommune får anledning til å stille vilkår, for eksempel når det går på prioriteringer ved opptak og i forhold til et minimum antall uker barnehagen skal ha åpent i løpet av året. Det bør også kunne stilles vilkår om at de private barnehagene leverer et barnehage tilbud i henhold til den kvaliteten som de får tilskudd for, og at de private barnehagene har ordnede lønns- og arbeidsvilkår.

**SPØRSMÅL 20. STØTTER DERE FORSLAGET OM AT DET IKKE STILLES KRAV TIL LIKE RAPPORTERINGSTIDSPUNKT?**

**Ja**

Kommentar

Kristiansand kommune bruker like rapporteringstidspunkter for private og kommunale barnehager. Vi synes likevel kommunene må kunne velge dette selv. Kommunene har flere hensyn å ta enn de private barnehagene. Dersom det i fremtiden innføres to barnehageopptak vil kommunene måtte ha mulighet til å holde av noen plasser i kommunale barnehager til 2. opptaksrunde, uten at det øker satsene til private. (Forutsatt at kommunene har et telletidspunkt på høsten) Evt. blir kommunene «tvunget» til ikke å sette telletidspunkt på høsten.

**SPØRSMÅL 21. ER DERE ENIGE I FORSLAGET TIL BEREKNING AV GJENNOMSNIITTLIG BARNETALL I KOMMUNALE BARNEHAGER?**

**Ja**

Kommentar

Forslaget virker i utgangspunktet ryddig, men i spesielle tilfeller der en kommune for eksempel åpner eller utvider en ny kommunal barnehage i februar eller desember, blir normalt ingen av de to skisserte beregningsmåtene riktig. En bør derfor ha med en bestemmelse som sier at kommunene står fritt til å fjerne nyoppstartede barnehager, eller barnehager med større utvidelser fra grunnlaget. Nyoppstartede barnehager og barnehager med større utvidelser kan gi høyere eller lavere satser, avhengig av oppstartstidspunkt.

**SPØRSMÅL 22. BØR GJENNOMSNIITTSBEREGNINGEN KUN GJØRES MED BRUK AV TO ÅRSMELDINGER?**

**Nei**

Kommentar

Kristiansand kommune bruker kun årsmeldingene, noe som normalt vil være det mest naturlige, men i noen tilfeller er kommunens telletidspunkter mer korrekt og forslaget støttes derfor ikke.

**SPØRSMÅL 23. ER DERE ENIGE I FORSLAGET OM RAPPORTERING AV BARN I PRIVATE BARNEHAGER?**

**Ja**

Kommentar

Kristiansand kommune støtter forslaget om videreføring av regelverket om at tilskuddet utmåles for ett år av gangen, forslaget om kommunens adgang til å fastsette egne rapporteringstidspunkt, samt reglen om at «store aktivitetsendringer» utløser ny utmåling av tilskuddet.

**SPØRSMÅL 24. STØTTER DERE FORSLAGET OM AT BARN SOM FYLLER TRE ÅR I LØPET AV TILSKUDDSÅRET, REGNES SOM UNDER ELLER OVER TRE ÅR, AVHENGIG AV OM BARNET RAPPORTERES I LØPET AV ÅRETS SJU FØRSTE MÅNEDER, ELLER ÅRETS FEM SISTE MÅNEDER?**

**Ja**

Kommentar

Det er naturlig at barn som fyller tre år i løpet av året telles som små barn på våren og store på høsten. Det bør sees på om også regelverket for pedagognorm og arealnorm også bør ha samme fortolkning.

**SPØRSMÅL 25. ER DERE ENIGE I FORSLAGET OM KLAGERETT?**

**Ja**

Kommentar

Det er viktig at private barnehager har klagerett.

**SPØRSMÅL 26. STØTTER DERE FORSLAGET OM TILSKUDDSBEREGNING OG KOMMUNESAMMENSLÅING?**

**Ja**

Kommentar

Det er naturlig at både de private barnehagene i en «sammenslått kommune» får to år på å tilpasse seg nye satser. I og med at det skal brukes to år gamle data, er dette også det enkleste for de sammenslåtte kommunene.

**SPØRSMÅL 27. HVILKE ANDRE UTFORDRINGER MED KOMMUESAMMESLÅINGEN OG TILSKUDDSBEREGNINGEN BØR DET TAS HØYDE FOR I OVERGANGSPERIODEN?**

Ikke tatt stilling til/ ingen svar.

**5. NASJONAL SATS: (SPM. 28 – 36)**

**SPØRSMÅL 28. STØTTER DERE FORSLAGET OM Å BEREKNE NASJONAL SATS MED UTGANGSPUNKT I DAGENS BEREKNING AV NASJONAL SATS?**

Ja

**SPØRSMÅL 29. BØR SATSEN FOR OSLO BEREKNES SÆRSKILT?**

Ja

Kommentar

Det fremkommer av PwCs rapport at Oslo drar opp gjennomsnittssatsene. Private barnehager som drives i Oslo bør få tilskudd basert på kostnadsnivået i Oslo, mens private barnehager i resten av Norge ikke «trenger» like mye tilskudd.

**SPØRSMÅL 30. STØTTER DERE FORSLAGET OM AT DEN LOKALE JUSTERINGEN AV DEN NASJONALE SATSEN BASERES PÅ BEMANNINGSTETTHET OG ARBEIDSGIVERAVGIFT I KOMMUNEN?**

Ja

Kommentar

Bemanningskostnadene utgjør størstedelen av kostandene ved barnehagedrift og utgjør ut fra PwCs rapport 86% av kostnadene i barnehagene. Kommunenes mulighet til å påvirke kostnadene er i stor grad låst til bemanningen i barnehagene. Hadde ikke bemanningstetthet i den enkelte kommune blitt tatt hensyn til vil kommuner med stor andel private barnehager ha veldig liten påvirkning på utgiftene til barnehagedrift.

**SPØRSMÅL 31. ER DERE ENIGE I FORSLAGET OM RAPPORTERING?**

Ja

Kommentar

Vi er enig i videreføringen av gjeldende praksis.

**SPØRSMÅL 32. STØTTER DERE FORSLAGET OM IKKE Å VIDEREFØRE EN BESTEMMELSE OM KOMMUNENS FORPLIKTELSE ETTER FORVALTNINGSLOVEN?**

Ja

Kommentar

Det er uheldig dersom henvisningen til «dokumentasjonsplikt» fører til at kommuner og private arnehager foretar andre vurderinger enn de skal etter forvaltningsloven.

**SPØRSMÅL 33. ER DERE ENIGE I FORSLAGET OM KLAGERETT?**

Ja

**SPØRSMÅL 34. STØTTER DERE FORSLAGET OM FRATREKK?**

Ja

Kommentar

Kristiansand kommune støtter forslaget om fratrekk tilsvarende andre offentlige tilskudd til barnehagen, samt indirekte offentlig økonomisk støtte, i form av gratis/billigere lokaler, annen driftstøtte og administrativ støtte mm. Dette må kommunene kunne vurdere, dokumentere og beregne i hvert enkelt tilfelle.

**SPØRSMÅL 35. ER DERE ENIGE I FORSLAGET TIL METODE FOR Å FINNE BEMANNINGSTETTHET I KOMMUNALE BARNEHAGER?**

Ja

Kommentar

Metoden med å finne antall ansatte gjennom å vekte antall ansatte i årsmeldingene med 7/12 og 5/12 vil være det riktige og det som er lettest etterprøvbart.

**SPØRSMÅL 36. STØTTER DERE FORSLAGET TIL OVERGANGSBESTEMMELSE?**

Ja

**6. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER: (SPM. 37 OG 38)**

**SPØRSMÅL 37. HAR DERE INNVENDINGER ELLER ANDRE INNSPILL TIL ØKONOMISKE KONSEKVENSER?**

Kommentar

Kristiansand kommune er, uavhengig av valg av modell, bekymret for utviklingen i satsene til private barnehager. Dette på bakgrunn av de nye beregningene av pensjonskostnader som legges frem i høringen, jfr. punkt 3.2.4/ spørsmål 2. Staten må om tilskuddssatsene øker kompensere kommunene tilsvarende.

Kristiansand kommune foreslår at Utdanningsdirektoratet vurderer utvalget av barnehager i grunnlaget, samt beregningsmetoden for pensjonspåslaget på nytt, samt dokumenterer beregningene grundig før sjablongtillegget for 2016 fastsettes.

Kommunene bør kunne stille flere vilkår enn forskriften pr. dags dato åpner for. Det gjelder særlig opptakskriterier der rettighet til plass iht. nasjonale lover/retningslinjer må sikres før private barnehager kan ta opp barn etter egne vedtekter.

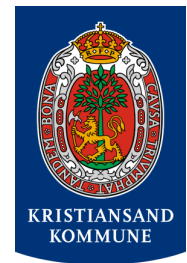
**SPØRSMÅL 38. HAR DERE INNVENDINGER ELLER ANDRE INNSPILL TIL ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER?**

Kommentar

Det er beklagelig at saken har fått så kort høringsfrist. Flere kommuner kommer ikke til å rekke å få behandlet saken politisk. Det er spesielt uheldig ettersom høringen berører prinsippsspørsmål om forhold mellom stat og kommune.

**SPØRSMÅL 39. HAR DERE KOMMENTARER TIL FORSKRIFTSTEKSTENE MED MERKNADER?**

**Nei**



Dato 16. juli 2015  
Saksnr.: 201410085-9  
Saksbehandler Svein Ove Ueland

**Saksgang**  
Oppvekststyret  
Formannskapet  
Bystyret

**Møtedato**  
18.08.2015  
26.08.2015  
16.09.2015

**Søknad om deltakelse i forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet - Barneverntjenesten for Kristiansandregionen.**

**Sammendrag**

Regjeringen ønsker å prøve ut endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernområdet gjennom forsøk i et mindre antall kommuner. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) inviterer landets kommuner til å søke om å delta i forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet.

Departementet har utarbeidet en egen forskrift om forsøk med ny ansvarsfordeling i barnevernet på høring. Forskriften skal regulere avvik fra gjeldende lover og forskrifter om oppgavefordelingen mellom stat og kommune på barnevernområdet. Kommunen(e) må vedta denne forskriften for å kunne delta i forsøket.

Dersom et interkommunalt barnevernsamarbeid søker om å delta i forsøket, må forskriften og søknaden være forankret i alle kommunene som inngår i samarbeidet.

Søknad fra Barneverntjenesten i Kristiansandregionen om å delta følger som vedlegg sammen med departementets forskrift om forsøk med ny ansvarsfordeling i barnevernet.

Etter rådmannens vurdering vil kommunen få økt handlingsrom og sterkere styring av den faglige og økonomiske utviklingen av barneverntjenesten ved overføring av oppgaver fra statlig til kommunalt barnevern. Rådmannen anbefaler derfor at kommunene som inngår i Barneverntjenesten for Kristiansandregionen søker om å bli forsøkskommune for ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet.

**Forslag til vedtak**

1. Bystyret godkjenner at Barneverntjenesten for Kristiansandregionen søker om å delta i forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernfeltet i tråd med framlagte søknad.
2. Bystyret vedtar «Forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet»

Rådmann  
Tor Sommerseth

Arild Rekve  
Oppvekstdirektør

Vedlegg:

1. Søknad om forsøkskommune for ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernfeltet.
2. [Forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet i x kommune](#)

### *Bakgrunn for saken:*

Regjeringen ønsker å prøve ut endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernområdet gjennom forsøk i et mindre antall kommuner. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) inviterer landets kommuner til å søke om å delta i forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet.

Hovedformålet med ny oppgave- og ansvarsfordeling er et bedre barnevern hvor flere barn får rett hjelp til rett tid. I forsøket vil kommunene bli gitt et økt ansvar for oppgaver og tiltak på barnevernområdet, samt økt finansieringsansvar for tiltakene.

Oppvekststyret i Kristiansand kommune fattet 14.oktober 2014 (sak 41/14) vedtak om at Kristiansand kommune skulle søke å bli forsøkskommune på barnevernfeltet. Etter Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet utlysning av forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet i mai 2015, fattet Oppvekststyret et nytt vedtak 9. juni, hvor administrasjonen ble bedt om å fremme en sak om å delta i forsøksordning med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernsområdet til møte i august 2015. Oppvekststyret ba også administrasjonen avklare en eventuell søknad med de andre kommunene i den nye interkommunale barnevernstjenesten i forkant av den politiske behandlingen.

Kommunestyrene i Søgne, Songdalen og Birkenes og bystyrene i Lillesand og Kristiansand har vedtatt å etablere felles interkommunalt barneverntjeneste, *Barneverntjenesten for Kristiansandsregionen*, fra 1.1.2016, med Kristiansand kommune som vertskommune. Kommune-/bystyrene i de respektive kommunene vedtok i juni 2015 samarbeidsavtalen mellom kommunene. Det framgår av samarbeidsavtalens punkt 3 at Barneverntjenesten for Kristiansandsregionen har som ambisjon å bli forsøkskommune i endret oppgave og ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernfeltet.

### *Vilkår for å søke*

1. Det må utarbeides en søknad fra kommuner som ønsker å delta i forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet. Søknaden må inneholde:
  - Beskrivelse av hvordan kommunen ser for seg å ivareta det økte ansvaret som skisseres i denne kunngjøringen. Kommunen må beskrive hvordan den vil organisere seg administrativt for å ivareta økt ansvar. Dette gjelder for eksempel organisering av arbeidet knyttet til rekruttering, veiledning og opplæring av fosterforeldre.
  - En kort beskrivelse av hvordan barns medvirkning ivaretas i behandlingen av saker.
  - En beskrivelse av kommunens forebyggende og tverretatlige arbeid på barnevernområdet
  - Redegjøre for et opplegg for egenevaluering av forsøket.

### **Søknaden må forankres politisk i kommunestyret.**

Søknad fra Barneverntjenesten for Kristiansandregionen følger som vedlegg.

2. Departementet har utarbeidet en egen forskrift om forsøk med ny ansvarsfordeling i barnevernet på høring. Forskriften skal regulere avvik fra gjeldende lover og forskrifter om oppgavefordelingen mellom stat og kommune på barnevernområdet, jf. forsøksloven, § 5. Kommuner må vedta forskriften om forsøk med økt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet for å kunne delta i forsøket, jf. forsøksloven § 5 andre ledd.

### **Forskriften må vedtas av kommunestyret i kommuner som ønsker å delta i forsøket.**

Departementets forskrift om forsøk følger som vedlegg.

3. Dersom et interkommunalt barnevernsamarbeid søker om å delta i forsøket, må forskriften og søknaden være forankret i alle kommunene som inngår i samarbeidet.

**Det forutsettes derfor at alle kommunene som inngår i Barneverntjenesten for Kristiansandregionen godkjenner søknaden og vedtar forskriften som gjelder for forsøket.**

### *Framdrift / Tidsfrister*

BLD har fastsatt følgende framdriftsplan / tidsfrister:

| Aktivitet                                                                                     | Tidsfrist                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (Administrativ) søknadsfrist til BLD                                                          | Første september 2015                                                                                                                        |
| Vedtak fra kommunestyrene som kan ettersendes                                                 |                                                                                                                                              |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Godkjent søknad</li><li>• Vedtatt forskrift</li></ul> | Innen 1. oktober 2015                                                                                                                        |
| Planlagt oppstart av forsøket                                                                 | Første april 2016                                                                                                                            |
| Forsøkets varighet                                                                            | Fire år, eller til lovendringer om endrede ansvarsforhold mellom stat og kommune på barnevernområdet settes i kraft i alle landets kommuner. |

### *Vurderingskriterier*

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet har besluttet at forsøkene gjennomføres i et mindre antall av landets kommuner, hvorav minst en stor (over 100 000 innbyggere) og en mindre stor (15 -20 000 innbyggere) kommune. For å kunne søke om forsøk må kommunen minimum ha en befolkning på 15 000 innbyggere. Ved behandling av søknader om deltakelse i forsøk vil det legges vekt på følgende vurderingskriterier for utvalg av forsøkskommuner:

1. Kommunen har god måloppnåelse med hensyn til sentrale krav i barnevernloven (for eksempel fristoversittelser ved gjennomføring av undersøkelser, kravene til tiltaksplan ved hjelpetiltak, jf. bvl. § 4-5, krav til omsorgsplan, jf. bvl. § 4-15, tilsyn med barn som er plassert i fosterhjem, jf. bvl. § 6-3, ivaretagelse av barns medvirkning, jf. bvl. § 6-3).
2. Kommunen har god bemanning i barneverntjenesten, sett i forhold til antall meldinger, undersøkelser og barn med tiltak
3. Kommunens netto driftsutgifter til barnevern, per barn i barnevernet
4. Kommunen kan dokumentere at de driver et godt forebyggende og tverretatlig arbeid
5. Kommunen gir en god beskrivelse av hvordan de vil organisere forsøket
6. En helhetsvurdering der både kommunenes kompetanse, kapasitet, tverretatlige arbeid, størrelse, sammensetning samt kostnadsvurdering vektlegges.

Kommunene som søker vil bli vurdert ut ifra hvordan de samlet sett forholder seg til kriteriene 1 - 5. Det sjette kriteriet innebærer at det vil bli foretatt en helhetsvurdering av hvordan sammensetningen av forsøkskommuner vil påvirke bl.a. det nasjonale tilbudet til Bufetat.

### *Økonomisk forutsetninger*

Departementet legger følgende økonomisk forutsetninger til grunn:

*Forsøkskommunene kompenseres for økt oppgave- og finansieringsansvar gjennom en økning i rammetilskuddet. Denne økningen beregnes med utgangspunkt i hvor mye Bufetat i dag bruker på de oppgavene som overføres til kommunene under forsøket. I 2015 utgjør dette 4 - 4,5 mrd. kroner. Kommuner som deltar i forsøk vil få overført en andel av dette beløpet. Andelen beregnes ut fra kostnadsnøkkelen for barnevern, som består av antall innbyggere 0–15 år med enslig forsørger 2, antall innbyggere 0–22 år, og andel fattige<sup>3.4</sup>*

*Forsøkskommunene vil altså ikke bli kompensert ut i fra hvilke kostnader de har hatt til barnevern i foregående år. Kommunene vil imidlertid få en ekstra kompensasjon, utover beløpet som tilsvarer Bufetats utgifter. Denne kompensasjonen gis for at kommunene skal kunne bygge opp nødvendig administrasjon og kompetanse i forbindelse med forsøket og evalueringen av dette. Utover dette vil kommunene få særskilte midler til oppbygging av tiltak som kan forebygge at barn må plasseres utenfor hjemmet og kompetanseheving knyttet til dette.*

*Departementet vil kunne gi mer konkret informasjon om overføringene til den enkelte kommune, når forsøkskommunene er valgt ut og statsbudsjettet for 2016 er vedtatt av Stortinget.*

Det vil derfor ikke være mulig å beregne de økonomiske konsekvensene (hverken merinntekter eller merutgifter) for forsøkskommunene på nåværende tidspunkt.

Forsøkskommunene vil kunne fortsette å kjøpe tjenester fra Bufetat til en pris som dekker Bufetats kostnader fullt ut. Departementet har utarbeidet en oversikt over Bufetats kostnader for de enkelte tiltakene i invitasjonen til kommunene om å søke å bli forsøkskommune.

De økonomiske konsekvensene for forsøkskommunene vil langt på vei avhenge av hvordan den enkelte forsøkskommunen klarer å innrette driften, og utvikle den kommunale barneverntjenesten under nye rammevilkår. Faglig og økonomisk merverdi forutsetter at forsøkskommunene utvikler tverrfaglige og tverrsektorielle forebyggende strategier, bygger opp egne barnevern tiltak, og utvikler samarbeid med lokale private eller ideelle aktører og personer.

Invitasjonen til å søke om forsøksstatus, med nærmere beskrivelse av vilkår kan lastes ned fra BLD sin nettside:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/fa9f490b8d9c4105b2bd31a080dcaead/060515-oppdatert-kunngjoringstekst-for-forsok-med-ny-ansvarsfordeling-i-barnevernet-2.pdf>

### *Rådmannens anbefaling*

Rådmannen anbefaler at kommunene som inngår i Barneverntjenesten for Kristiansandregionen søker om å bli forsøkskommune for ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet. Økt kommunalt ansvar på barnevernfeltet, vil etter rådmannens vurdering ytterligere legge til rette for bedre tjenester for utsatte barn, unge og deres familier.

Etter rådmannens vurdering vil økt kommunalt ansvar for barneverntjenesten bidra til å redusere samhandlingsutfordringer og transaksjonskostnader mellom kommunalt og statlig barnevern. Kommunen vil få økt handlingsrom og sterkere styring av både faglig og økonomisk utvikling av tjenesten.

Dato 7. august 2015  
Saksnr.: 201508764-6  
Saksbehandler Petter Stranger

**Saksgang**  
Oppvekststyret  
Bystyret

**Møtedato**  
18.08.2015  
16.09.2015

## **Robuste barnehager for framtiden**

### **Sammendrag**

Oppvekstsektoren i Kristiansand kommune har utredet muligheter for en ny barnehagestruktur. Underlagsmaterialet består av en rapport fra Agenda Kaupang, to delutredninger fra lokalt opprettet arbeidsgruppe om Mer Effektiv Barnehagestruktur, MEB, en vurdering av de juridiske konsekvensene utarbeidet av kommuneadvokaten og en ROS – analyse av de aktuelle forslagene til ny struktur. Hensikten med organiseringen er både å sikre bedre ledelse og kommunikasjon i sektoren, og å ivareta barnehagenes behov for kompetent personale og hensiktsmessig ledelse.

Dagens organisering er en konsekvens av en sammenslått barnehage- og skolesektor, der også Barne- og familietjenestene fra HS – sektoren er innlemmet. Sektoren har pr. i dag over 65 enheter i en flat struktur og med ett betydelig kontrollspenn. Det er i seg selv en utfordring, og når en tar i betraktning mulig konsekvenser av kommunereformen, der Kristiansand kan inngå forpliktende samarbeid med andre kommuner, er det nødvendig å tenke nytt og annerledes om organisering av barnehager.

En velger, med utgangspunkt i forslag i MEB – rapporten om aktuelle soner, å foreslå å gjennomføre et prosjekt der det prøves ut en modell med soneledelse i bydel øst. Dette forslaget er konsekvensvurdert gjennom ROS – analysen med de involverte ansatte og ansatterepresentanter. Konklusjonen er at dette forslaget har lavest risiko, og en anser derfor at det er det best egnede.

En ønsker tillegg å etablere et oppvekstsenter på Øvre Slettheia for å få gevinster av at to mindre enheter innenfor barnehage og skole får større slagkraft og tyngde sammen, tilsvarende det de gode erfaringene fra Mosby oppvekstsenter demonstrerer.

### **Forslag til vedtak**

1. Det skal prøves ut en modell med soneledelse i fem barnehager i bydel øst. Dette etableres som et prosjekt med oppstart tidlig i 2016. Barnehagene som inngår i enheten er
  - Askeladden
  - Jordbærveien
  - Søm
  - Veslefrikk
  - Hamretun.
2. Styringsgruppe for prosjektet er oppvekstdirektørens ledergruppe samt hovedtillitsvalgt og sektorverneombud.

3. Det forutsettes at enheten ledes av en «soneleder», og at det er stedlig ledelse på alle bygg. Dagens lederressurs forutsettes delt mellom de aktuelle barnehager. Ledelsesstrukturen utformes som del av prosjektet sammen med de involverte lederne. Prosjekt-/sonelederstillingen lyses internt ut blant de berørte enhetslederne i bydelen. Det blir tilført prosjektstøtte. Organiseringen utredes høsten 2015.
4. Denne organiseringen vil etter en evaluering og eventuelt nødvendige justeringer danne modell for opprettelse av barnehagesoner/bydeler for resterende kommunale barnehager og i knutepunktkommunene ved eventuell kommunesammenslåing.
5. Øvre Slettheia barnehage og Øvre Slettheia skole slås sammen til Øvre Slettheia oppvekstsenter lik den modellen Mosby oppvekstsenter er organisert etter. Det forutsettes egen styrer for barnehagedelen. Ledelse av enheten utredes. Oppvekstdirektøren gis fullmakt til å iverksette dette arbeidet når forholdene ligger til rette for det.

Tor Sommerseth  
Rådmann

Arild Rekve  
Oppvekstdirektør

Vedlegg:

Agenda Kaupang (2013): «Mer effektiv barnehagestruktur» Sluttrapport

Arbeidsgruppe for vurdering av mer effektiv barnehagestruktur (2014): Delrapport 1

Arbeidsgruppe for vurdering av mer effektiv barnehagestruktur (2014): Delrapport 2

Kommuneadvokaten (2014): Vil en sammenslåing av barnehagene som beskrevet i delrapport 2 fra arbeidsgruppen (MEB) være i strid med barnehageloven § 17?

Felles uttalelse fra Fagforbundet og Utdanningsforbundet til forslag fra Arbeidsgruppe; delrapport 2

Høringsuttalelse fra Delta og Utdanningsforbundet ved Øvre Slettheia barnehage

Høringsuttalelse fra Sektorverneombudet

Høring - Utdanningsforbundet

Høringssvar fra Fagforbundet

## Bakgrunn for saken

1. Planprogram – Mer Effektiv Barnehagestruktur (MEB).
2. Oversendelsesforslag om soneorganisering av barnehager – vedtatt av bystyret 17/12 – 14.

### 1.1. Prosess

#### 1.1.1 Rapport fra Agenda Kaupang

Agenda Kaupang leverte 17.12.2013 en rapport «Mer effektiv barnehagestruktur», vedlagt, på bakgrunn av en bestilling om analyse av barnehagestrukturen i Kristiansand kommune. Mandatet for rapporten baserer seg på en gjennomgang av de kommunale barnehagene med hensyn på enheter med større faglig bredde, robusthet og en vurdering av de økonomiske konsekvenser. Agenda Kaupang legger til grunn en tredeling av gjennomgangen der de ser på elementene ledelse, jus og økonomi for seg.

Utredningen baserer seg på fire aktuelle eksempler fra sektoren; to større sammenslåtte barnehageenheter (felles ledelsesressurs), en stor barnehage med 11 grupper og ett oppvekstsenter. Ved intervju med ledere og ansatte i enhetene tegnes et i alt overveiende positivt bilde av fordelene med større enheter. En finner at ledelsens rolle er tydeligere og styrket og det er jevnt over stor tilfredshet med ordningen. Det trekkes imidlertid fram at fysisk tilstedeværende ledelse er en utfordring som må løses i slike modeller. Enhetene med flere ansatte profiterer i tillegg på at det er større bredde i det faglige miljøet, til beste for både brukere og ansatte. Det har ikke vært knyttet noen økonomisk innsparing til innføringen av de fire modellene, nevnt over. Agenda nevner også i sin oppsummering at de ansatte sin motivasjon for å gå inn på en slik ordning er en viktig faktor for å lykkes, i tillegg til fysisk nærhet mellom bygg, eventuelt samlokalisering ved bygging av store barnehager.

I en bredere gjennomgang av Kristiansand kommunes økonomi knyttet til barnehagefinansiering, der Kristiansand sammenlignes med ASSS – data, data fra kommunegruppe 13, og noen enkeltstående kommuner framgår det at Kristiansand kommune driver kostnadmessig gjennomsnittlig sammenlignet med de aller fleste, men at kostnadsveksten mellom 2011 – 2012 var lavere enn for øvrige kommuner.

#### 1.1.2 MEB – utredning lokalt

**MEB – del 1:** Første rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Oppvekstdirektøren med mandat å gjennomføre vedtatt innsparing av 1 mill. kroner gjennom forslag om mer effektiv utnyttelse av plasser og ressurser i de kommunale barnehagene. Dette er gjennomført.

**MEB - del 2:** Andre rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Oppvekstdirektøren med mandat å utrede og foreslå mer robuste barnehageenheter basert på administrativ og organisatorisk sammenslåing av enheter i syv geografiske og administrative områder av kommunen, i tillegg til ett oppvekstsenter. Rapporten følger vedlagt.

#### «Arbeidsgruppens mandat

*Vurdere forslagene fra Agenda Kaupangs rapport: «Mer effektiv barnehagestruktur» og fremme anbefalinger:*

- 1) Felles ledelse av flere barnehager
- 2) Lavere administrasjonsressurs i små barnehager
- 3) Opprette 8 åtte utvidede avdelinger for store barn

*Politisk vedtak (HP 2014/2017) forutsetter innsparing på NOK 1 mill.*

*Tidsperspektiv: Anbefalinger fra arbeidsgruppa skal foreligge juni 2014.*

*Det utarbeides en politisk sak til oppvekststyret.»*

Arbeidsgruppen har sett det naturlig å dele arbeidet i to. Punkt to og tre i mandatet er håndtert i den første utredningen og tiltakene her er gjennomført. I denne andre rapporten er fokuset på

organisering av barnehagene i større enheter og eventuelt oppvekstsentra som er mer robuste med hensyn til ledelse, fag, økonomi, personal og brukertilpasning. Det ligger til grunn at dagens ledelses- og administrasjonsressurser ikke skal reduseres.

Fem av de syv forslagene til enheter baserer seg på en kapasitet på mellom 190 til 400 barn, mellom 34 og 73 årsverk i avdeling og administrativ ressurs mellom to og en halv og opp til seks årsverk. Det er to forslag med noe mindre kapasitet på både antall barn og ansatte.

Det påpekes i rapportene at kravene til enhetsleder i barnehage er noe annet og mye mer sammensatt enn den tidligere oppgaven en styrer i barnehagen hadde. Det forventes at administrasjonen i barnehageenhetene fullt ut, i tillegg til oppgavene med opptak og oppfølging av barn, står for oppfølging av personale; personalsaker, oppfølging av sykemeldte, gir veiledning og sørger for kompetanseheving, lager arbeidsplaner og turnus, samt behersker administrative oppgaver som forutsetter utstrakt bruk av IT i tillegg til øvrige merkantile oppgaver.

Hensikten med den ønskede endring i barnehagestrukturen er å skape

***Robuste enheter,***  
***God ledelse,***  
***Sterke fagmiljøer,***

**Robuste enheter** kjennetegnes med at størrelsen og styrken på kompetansen og arbeidskraften er motstandsdyktig mot uforutsette hendelser, sykefravær, endret behov for bemanning og å takle ordinær utskifting av personale.

**God ledelse** innebærer at alle ledelsesoppgaver er ivaretatt, og ivaretatt på en god og hensiktsmessig måte. Dagens organisering er preget av at mange oppgaver er lagt til og skal løses av én person, en kan tenke seg en mer spesialisert ledelse der forskjellige funksjoner legges til forskjellige roller og personer. Derved unngår en at administrative oppgaver skyves ut til øvrig personale.

**Sterke fagmiljøer** er preget av at flere ansatte besitter mer bred og variert kompetanse, og således vil være i stand til å møte et bredere spekter av utfordringer på en bedre måte.

Ansatterepresentantene i utvalget valgte å trekke seg fra arbeidet innen det ble ferdigstilt. I en felles uttalelse fra Utdanningsforbundet og Fagforbundet begrunner de sitt syn i fem punkter før forslaget om administrativt sammenslåtte barnehager med felles ledelse avvises:

- forslaget om administrativt sammenslåtte barnehager er i strid med barnehageloven
- Agenda Kaupang foreslår bygging av store barnehager, ikke administrativ sammenslåing
- personalet og en majoritet av styrerne er negativ til forslaget
- fagforeningene er negativ til forslaget
- prosessen har manglet åpenhet, likeverdighet og demokrati

Sektorverneombudet leverte en innsigelse der det ble etterlyst en ROS – analyse av de enkelte forslagene til nye barnehagesoner. ROS – analysen har blitt gjennomført i etterkant av rapporten.

### 1.1.3 ROS – analyse av modellene

ROS – analysen av forslaget til Mer Effektiv Barnehagestruktur er foretatt i løpet av mars 2015, vedlagt.

Mandatet for analysen har vært å gjennomgå forslagene fra arbeidsgruppens rapport MEB – del 2 der konkrete geografisk baserte enheter presenteres. Utvalgte grupper ansatte og ansatterepresentanter som verneombud og plasstillitsvalgte og ledere fra de foreslåtte sonene og oppvekstsenteret har gjennomgått de forskjellige forslagene til organisering med tanke på risiko og sårbarhet ved ny organisasjon.

Det hadde vært interessant å hatt en analyse av ansattes vurdering også av styrker og muligheter ved en slik alternativ organisering.

De områdene som trekkes fram av ROS – gruppene er i prioritert rekkefølge

|                                                                      |                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ledelse;</b>                                                      | faren for fraværende ledelse og frykt for at administrative oppgaver skyves utover i personalgruppen |
| <b>Hensikten</b> med organiseringen;                                 | uklar eller uhensiktsmessig hensikt                                                                  |
| <b>Avstand</b> , geografisk og fysisk mellom avdelingene i enhetene; | farene ved spredt beliggende barnehager det er tidkrevende å flytte mellom                           |
| <b>Arbeidsmiljøet</b> eller ansattes arbeidsforhold;                 | dårlig miljø og dårlige arbeidsforhold                                                               |
| <b>Barnas og foreldrenes</b> , brukernes opplevelse;                 | dårlig opplevelse                                                                                    |
| <b>Arbeidskultur;</b>                                                | faren ved å skulle forene to tidligere adskilte organisasjonskulturer                                |

I ROS – analysen har de ansatte også gitt forslag til tiltak for å forhindre de dårlige utfallene og motvirke de mulige negative konsekvenser av gjennomføring av en ny organisering.

#### *Forslag til risikoreduserende tiltak:*

Ansattes egne vurderinger av hva som må til for å gjennomføre ny organisering med godt resultat.

| <u>Utfordringer i forhold til</u> | <u>må møtes med følgende tiltak</u>                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ledelse</b>                    | <ul style="list-style-type: none"><li>• Lederteamene må pekes ut, og det må avklares forhold rundt endringsoppsigelser</li><li>• Rollene og ansvarsfordelingen må avklares</li><li>• Ledelsens organisering må konkretiseres</li></ul> |
| <b>Hensikten/ formålet</b>        | <ul style="list-style-type: none"><li>• Faglig og evidensbasert begrunnelse for endringen</li><li>• Informasjons og framdriftsplan for prosessen</li><li>• Synliggjøre positive effekter ved organisasjonsgrepet</li></ul>             |
| <b>Arbeidsmiljøet</b>             | <ul style="list-style-type: none"><li>• Sikre bærekraftig stedlig ledelse</li><li>• Sikre lokal medarbeiderrepresentasjon ved tillitsvalgte og verneombud</li></ul>                                                                    |
| <b>Faglig innhold</b>             | <ul style="list-style-type: none"><li>• Plan for medbestemmelse og organisering av arbeidet</li><li>• Synliggjøre mulighetene for pedagogisk utviklingsarbeid</li><li>• Vurdere endringens innflytelse på FLiK – satsingen</li></ul>   |
| <b>Avstand, geografisk</b>        | <ul style="list-style-type: none"><li>• Konkret plan for samarbeidet internt i nye enheter</li></ul>                                                                                                                                   |
| <b>Samlet</b>                     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Konkrete planer for den nye organiseringen</li></ul>                                                                                                                                           |

Like fullt er det å oppfatte som konklusjonen på ROS – analysen, for de fleste foreslåtte sonene, at det vil være større risiko ved å gjennomføre endringen og omorganiseringen, enn å la være, uansett kompenserende tiltak. Det er kun i ett par soner, som gruppe 4) Fergefjellet, Sløyden osv., og gruppe 7) Askeladden, Veslefrikk osv., at kompenserende tiltak anses å kunne muliggjøre en soneorganisering.

#### 1.1.4 Juridisk vurdering

Kommuneadvokaten har i en betenkning fra 12.12.14, som følger MEB 2, utredet i hvilken grad en organisering av barnehager i større enheter eller som del av oppvekstsenter står i strid med barnehagelovens §17, om styrers rolle og stedlig ledelse. Kommuneadvokatens drøftinger tar for seg forhold som styrerfunksjonen i henhold til lovens krav der hovedområdene er pedagogisk ledelse, personalansvar, administrative oppgaver og samhandling med den kommunale barnehagemyndigheten.

Kommuneadvokatens konklusjon er at forslag til ny organisering av barnehager er forenlig med barnehagelovens §§ og forarbeider, gitt visse forutsetninger:

*«..., såfremt styrerressursene ikke svekkes, og det er en hensiktsmessig avstand mellom barnehagene, at styrerteamet skal ha daglig kontakt og oppfølging av hver barnehage og at den forskriftsfestede normen for pedagogisk bemanning overholdes. Lovens forarbeider synes å legge opp til at en slik ordning kan være hensiktsmessig, og overlater et visst skjønn til kommunene.»*

Kommuneadvokatens konklusjon bygger på forutsetningen om at det i den planlagte organiseringen må synliggjøres hvordan og hvor mye ledelsen er tilstede i hver barnehage og hva en i Kristiansand lokalt vurderer som hensiktsmessig avstand mellom de geografiske enhetene.

Når det gjelder forslaget om å organisere barnehagen i ett oppvekstsenter er kommuneadvokaten noe mer påholdende, og viser til at det i så fall må gjøres rede for at leder av oppvekstsenteret kan dokumentere kompetanse som er forenlig med oppgaven. Løsningen i forhold til oppvekstsenter vil være å ha en dedikert ressurs som styrer for barnehagen, slik at de formelle kravene er oppfylt. Dersom rektor også er formelt kvalifisert som styrer kan funksjonen slås sammen, det vil ikke være mulig ellers. Unntaket er dersom oppvekstsenteret kun omfatter noen titalls barn, det vil ikke være situasjonen i Kristiansand kommune.

## 1.2. Betraktning om faglighet og kvalitet i barnehage

Gjennom hele ROS – analysen etterspørres det forskningsbasert begrunnelse for organiseringen av barnehagen i større enheter eller soner. Det er ikke foretatt noen egen forskningsgjennomgang for denne prosessen. En kort gjennomgang av relevant forskning på barnehager belyser ikke direkte utfallet av organisering av barnehager i store enheter. Forskingen vil heller ikke kunne beskrive situasjonen med hensyn til utfordringer eller muligheter ved soneorganisering av barnehagene i Kristiansand kommune spesifikt, men gi indikasjoner på hva som kan forekomme også lokalt.

I en større kunnskapsgjennomgang [Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning \(DCU\) ved Aarhus universitet har foretatt på bestilling fra Utdanningsdirektoratet](#) (Norge) er det gjort en systematisk gjennomgang av skandinavisk forskning mellom 2006 – 2011 med fokuset kvalitet. Barnehagens størrelse er ikke belyst, men funnene viser at kvalitet bygger på;

- God nok normering av antall voksne pr. barn; dette medfører stabilitet og overskudd i personalgruppen
- «Nettopp tid er et viktig nøkkelord fordi det både gir mer overskudd til det enkelte barn, men også fordi det betyr tid til refleksjon over egen praksis, arbeidsglede og større trivsel blant personalet. For barna betyr det trygghet og mer nærhet, og for foreldrene betyr det mer engasjement og tilfredshet».
- At pedagogisk personale får brukt mer tid med barna enn på administrative oppgaver og dokumentasjon
- Pedagogisk personale som er opptatt av egen praksis og faglig utvikling
- Pedagogisk personale som har gode relasjoner til barn og foreldre
- Tydelig og sterk ledelse som gir veiledning og fastsetter rammer
- Muligheter for etterutdanning av ledere og medarbeidere
- Og ikke minst forutsetter kvalitet i barnehagen en hensiktsmessig balanse mellom strategi og administrasjon på den ene siden og faglig og pedagogisk praksis på den andre siden.

Det er en oppfatning at disse kravene eller forutsetningene lettere sikres gjennom en større organisasjon med flere ansatte.

To undersøkelser av strukturell kvalitet i barnehager, henholdsvis [NOVA rapport 01/2013](#) og [Rapport IRIS – 2011/029](#), konkluderer ikke entydig i forhold til størrelse.

- Størrelse slår ikke entydig ut i forhold til kriterier som kvalitet. Dette innebærer at store barnehager heller ikke betyr dårligere kvalitet, til dels motsatt. Det er for eksempel bedre og mer variert fagmiljø og muligheter for fagutvikling i store barnehager.
- Det er størrelsen på barnegruppen, avdelingen, som er avgjørende for barnas situasjon, ikke størrelsen på barnehagen totalt.

- Større barnehager er jevnt over mer «profesjonelle», har bedre utdannet personale og oppfyller 'pedagognormen' i større grad. Dette innebærer at «gjennomføring av brukerundersøkelser, trivselsundersøkelser, det å ha faste tilknytningspersoner for barna, veiledning av assistenter, samt det å ha ansatt spesialpedagog. Alle disse målene ivaretas bedre i større barnehager enn i små» IRIS 2011
- Imidlertid viser det seg at «jo større barnehagen er, desto mindre av arbeidstiden tilbringer de pedagogiske lederne sammen med barna» IRIS 2011.
- Mindre barnehagers styrke i «at barns hverdag var preget av kjente omgivelser og høy stabilitet i både barne- og voksengruppene» kontrasteres av «at personalets begrensede muligheter til faglig utvikling og nyorientering kan gi seg utslag i en form for pedagogikk som ikke speiler ny fagkunnskap om barns behov for gjensidig kommunikasjon og samspill, ofte kalt «den relasjonelle dreining». I disse barnehagene kunne en observere en stor grad av regel- og voksenstyrte aktiviteter og «trange interaksjonsmønstre» (jf. Bae 2004), noe som potensielt kan være lite utviklingsfremmende for det enkelte barn.» IRIS 2011

Oppsummert kan en trekke fram at det at voksenkontakten i oversiktlige grupper eller avdelinger med barn er det mest avgjørende for kvaliteten, og må sikres uavhengig av organisering av soner eller ledelse for øvrig. Størrelsen på barnehagen vil bidra til mer kvalitet i forhold til bedre og bredere kompetanse hos de ansatte, sikre bedre kvalitet på oppfølging av administrative og formelle saker, og på den måten indirekte heve kvaliteten på barnehagetjenestene sett under ett.

### 1.3. Høring

Forslaget til opprettelse av et prosjekt med formål å prøve ut en modell med soneledelse i en bydel samt opprettelse av et oppvekstsenter på Øvre Slettheia har vært sendt på høring til fagorganisasjonene.

#### Fagforbundets høringsuttalelse;

Fagforbundet er opptatt av at det skal innføres ett nytt ledernivå uten at det settes inn noen ny ressurs i tjenesten. De mener det er viktig å ha god nok bemanning i barnehagene sammen med barna, i tråd med Øieutvalgets anbefaling. De har helt riktig oppfattet at ønsket om endringer i barnehagestrukturen handler om Oppvekstdirektørens behov for å bedre linjekommunikasjonen i sektoren, men uttrykker frykt for at dette skaper avstand.

Like fullt støtter Fagforbundet utprøving av modellen med soneledelse, dersom det tilføres en ny stilling som soneleder, og forslagene til styringsgruppe samt utredning av oppvekstsenter på Øvre Slettheia. Punktene om organisering og evaluering mener de det ikke er mulig å ta stilling til før dette er mer konkret formulert, men at det er lovstridig å forutsette at dette blir en modell i hele kommunen eller en sammenslått kommune.

#### Utdanningsforbundets høringsuttalelse;

Utdanningsforbundet påpeker at høringsdokumentet ikke konkretiserer en modell med soneledelse. De er positive til modellen dersom det settes inn en ny ressurs tilsvarende en stilling som soneleder. De støtter også forslaget til styringsgruppens sammensetning, og presiserer at en samordning ikke må føre til reduksjon av styrerressursen for den enkelte barnehage. Videre motsetter de seg forslaget om at organiseringen danner modell for resten av kommunen, da de anser dette som et juridisk unntak. På generelt grunnlag er de kritiske til at større enheter i seg selv er en bedre organisering.

#### Lokale tillitsvalgte fra Delta og Utdanningsforbundet ved Øvre Slettheia

De lokale tillitsvalgte er generelt bekymret for om én leder kan få for mye arbeidsoppgaver og eventuelt ikke kjenner barnehagens egenart. Videre er de bekymret for økt arbeidsmengde med flere møter og enda en prosess i tillegg til de foregående års flyttinger. På generelt grunnlag uttrykker de en bekymring for ivaretagelsen av arbeidsoppgavene i barnehagen.

#### Sektorverneombudets høringsuttalelse

Sektorverneombudet er generelt svært godt fornøyd med ROS – prosessen som har vært organisert etter at delrapport 2 i MEB ble ferdigstilt, og forutsetter at ROS – analysen ligger til grunn for det videre arbeidet. Det etterspørres videre konkretiseringer av forslaget om ny organisering; i forhold til nærhet til leder, tid, stedlig tilstedeværelse, informasjon, og ombudet er kritisk til om forslaget innebærer økt robusthet når det ikke tilføres økt ressurs.

#### 1.4. Vurdering

Oppvekstsektoren har gjennomgått flere endringer de siste årene. Barnehagesektoren og skolesektoren er slått sammen til en felles Oppvekstsektor i 2011, og i 2013 ble også Barne- og familietjenester innlemmet. Dette er en ønskelig og politisk villet utvikling der en ser barn og unges oppvekstvilkår i sammenheng, og samler ansvaret for tiltaksapparatet og virkemidlene for formålet; best mulig oppvekstvilkår i Kristiansand kommune; Barnas By. Det har imidlertid medført en organisasjon som pr. i dag har over 65 enheter i en flat struktur og med ett betydelig kontrollspenn. Det er i seg selv en utfordring, og når en tar i betraktning mulig konsekvenser av kommunereformen, der Kristiansand kan inngå forpliktende samarbeid med andre kommuner, er det nødvendig å tenke nytt og annerledes om organisering av barnehager. Hensikten med organiseringen er både å sikre bedre ledelse og kommunikasjon i sektoren, og å ivareta barnehagenes behov for kompetent personale og hensiktsmessig ledelse. Gjennom ROS – analysen er det kommet fram en frykt for at administrative oppgaver skal skyves ut på det øvrige personalet i barnehagen. Det motsatte er tilfellet. Det er intensjonen at en ved å fokusere på en bedre og profesjonalisert samlet ledelse av sonen vil gi øvrig personale mindre administrative oppgaver og derved bedre tid til pedagogisk arbeid. Det vil være en rød tråd gjennom arbeidet å legge til rette for større enheter som den mest hensiktsmessige strukturen i sektoren. Dette sikrer at en i det videre arbeidet beholder kostnadsfokus i driften.

På bakgrunn av flere vedtak i behandling av handlingsprogram og oversendelsesforslaget om soneorganisering av barnehager i Kristiansand kommune ønsker en å prøve ut en modell med soneledelse og å etablere ytterligere ett oppvekstsenter. Begrunnelsen følger av forslaget i rapporten fra Agenda Kaupang, og administrasjonens begrunnelse for disse gjennom arbeidet med den såkalte MEB – rapporten. Den juridiske vurderingen legger noen premisser for hvordan organiseringen må gjennomføres for å ivareta krav i lov og forskrift.

En velger, med utgangspunkt i forslag i MEB – rapporten om aktuelle soner, å foreslå å gjennomføre et prosjekt der det prøves ut en modell med soneledelse i bydel øst. Dette forslaget er konsekvensvurdert gjennom ROS – analysen med de involverte ansatte og ansatterepresentanter. Konklusjonen er at dette forslaget har lavest risiko, og en anser derfor at det er det best egnede.

En ønsker tillegg å etablere et oppvekstsenter på Øvre Slettheia for å få gevinster av at to mindre enheter innenfor barnehage og skole får større slagkraft og tyngde sammen, tilsvarende det de gode erfaringene fra Mosby oppvekstsenter demonstrerer. Oppvekstdirektøren gis fullmakt til gjennomføring av etablering av oppvekstsenter når det er aktuelt.

Disse forslagene, med begrunnelsen, har vært sendt på høring til organisasjonene og vernesiden, før sommeren. Det er kommet svar fra Fagforbundet, Utdanningsforbundet og Delta samt Sektorverneombudet. Organisasjonene ønsker at det skal tilføres en ressurs tilsvarende soneledelsen for å støtte forslaget, videre uttrykker de sammen med vernesiden bekymring for flere forhold knyttet til utformingen av arbeidet i barnehagene, i forhold til nærhet til leder, tid, stedlig tilstedeværelse, informasjon, og om forslaget innebærer økt robusthet når det ikke tilføres økt ressurs. Ved utformingen av forslaget til prosjekt ønsker en nettopp å adressere og løse disse utfordringene sammen med de ansattes representanter, slik at alle forhold blir grundig belyst og ivaretatt. Derfor er forslaget ikke konkret på alle forhold knyttet til utformingen av soneledelsen. Ønsket om å tilføre en ressurs tilsvarende en stilling som soneleder er det ikke mulig å imøtekomme, da det ikke fins budsjettmidler til å dekke denne. Hensikten med organiseringen er å utnytte ressurser og kompetanse på en bedre og mer hensiktsmessig måte, det er ikke hverken å øke eller redusere den administrative ressursen.