



# Bacheloroppgave

**ADM650 Jus og administrasjon**

**Kommunale barnehagers tilpasning til lovendring**

**Eirin K. Liabø & Monica Rosbach**

Totalt antall sider inkludert forsiden: 31

Molde, 22.05.2017



## Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none"><li>• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.</li><li>• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.</li><li>• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.</li><li>• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.</li><li>• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.</li></ul>	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. <a href="#">Universitets- og høgskoleloven</a> §§4-7 og 4-8 og <a href="#">Forskrift om eksamen</a> §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i Ephorus, se <a href="#">Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver</a>	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens <a href="#">retningslinjer for behandling av saker om fusk</a>	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av <a href="#">kilder og referanser på biblioteket sine nettsider</a>	<input checked="" type="checkbox"/>

# Publiseringsavtale

Studiepoeng: 15

Veileder: Turid Aarseth

## Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven, §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja  nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja  nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja  nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

ja  nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 14.05.2017

## **Forord**

Denne bacheloroppgaven er skrevet i forbindelse med avsluttende utdanning for studieretningen Jus og Administrasjon ved Høgskolen i Molde, våren 2017.

Vi vil først og fremst takke vår veileder Turid Aarseth for fantastisk støtte, hjelp og god veiledning gjennom hele prosessen.

Vi vil også takke barnehagestyrerne som stilte til intervju og hjalp oss med den informasjonen vi behøvde for å kunne skrive denne oppgaven.

## Innhold

<b>1.0</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1	Problemstilling .....	3
1.2	Avgrensning .....	5
1.3	Forholdet mellom stat og kommune.....	6
<b>2.0</b>	<b>Metode.....</b>	<b>8</b>
2.1	Metodevalg.....	8
2.2	Respondentutvelgelse .....	9
2.3	Gjennomføring av undersøkelsen.....	10
<b>3.0</b>	<b>Hva betyr lovendringen for barnehagene? .....</b>	<b>12</b>
3.1	Opptaksrutiner og små barn i barnehagen .....	12
3.2	Hvilke konsekvenser har lovendringen for bemanning, kompetansebehov og ledelse?.....	15
3.3	Hvilke økonomiske konsekvenser har lovendringen? .....	16
3.4	Hvilke konsekvenser har lovendringen for innholdet i tjenestetilbudet? .....	19
3.5	Økonomi som hovedutfordring .....	20
<b>4.0</b>	<b>Konklusjon.....</b>	<b>21</b>
4.1	Hvordan barnehagene ble påvirket.....	21

Vedlegg.

## 1.0 Innledning

Barnehagen er en viktig institusjon for både barn, foreldre, arbeidsgivere og samfunnet som helhet. Barnehagen har de siste førti årene vært gjennom store endringer. Den første barnehageloven ble vedtatt i 1975. Før dette hadde barnehagene blitt sett på som en sosial institusjon, som var organisert inn under barnevernet. Tilbake i 1970 gikk kun 2,8 prosent av alle barn i Norge i barnehage. Til sammenligning hadde andelen barn i barnehager økt til 98 prosent i 2015 (Barnehage.no 2015). Utviklingen i andel barnehagebarn viser klart og tydelig at barnehagene har fått en svært sentral plass i dagens samfunn, og tilbudet må nå langt på vei regnes som universelt.

Barnehagene er regulert gjennom barnehageloven og en egen rammeplan. På statlig hold er det Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og Fylkesmannen som har det overordnede ansvaret, men det er i kommunene den praktiske barnehagepolitikken utformes. Kommunen er barnehagemyndighet og det innebærer at de har ansvar for godkjenning og tilsyn med både private og kommunale barnehager.

Den 8. august 2008 representerte en milepæl for barnehagesektoren og småbarnsfamiliene. Stortinget vedtok da for første gang en lovfestet rett barnehageplass for barn fra det året de fyller ett år, såfremt barnet var født innen utgangen av august måned. Barnehageloven § 12a hadde følgende ordlyd:

*«Barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage fra august i samsvar med denne loven med foreskriver» (lovdata.no 2016).*

Loven hadde ikrafttredelse 1. januar 2009.

Lovendringen innebar at alle barn født i perioden fra og med 1. september til og med 31. desember ikke var omfattet av denne lovbestemmelsen, og disse barna hadde følgelig ikke krav på barnehageplass før påfølgende år, det året de fyller to år. Dette ville kunne medføre store økonomiske utfordringer for den enkelte småbarnsfamilie.

For denne gruppen kunne konsekvensen være at de måtte vente på barnehageplass i opptil 11 måneder.

I 2016 ble barnehageloven igjen endret etter oppfordring fra Stortinget. En ønsket nå å lovfeste at retten til barnehageplass også skulle inkludere barn som var født i september og oktober. Endringen ville medføre at alle barn som er født i september og oktober skal ha rett til barnehageplass innen utgangen av den måneden de fyller ett år.

Bakgrunnen for endringen var at Regjeringen hadde uttrykt at de ønsket å arbeide for økt fleksibilitet i barnehageopptaket. Det ble pekt på at barnehagen er en viktig arena for barn. I barnehagene får barna delta i et fellesskap, og de gis like muligheter til å kunne utvikle seg uavhengig av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon (Regjeringen.no 2016, Høringsnotat om kortere ventetid til barnehageplass 2016).

Barnehageloven §12a ble endret den 17. juni 2016. Med denne lovendringen fikk også barn født i september og oktober en lovfestet rett til barnehageplass fra det året de fyller ett år. Lovbestemmelsen fikk følgende ordlyd:

*«Barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage fra august i samsvar med denne loven med forskrifter.*

*Barn som fyller ett år i september eller oktober det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage fra den måneden barnet fyller ett år i samsvar med denne loven med forskrifter».*

Ved inntaket til barnehagene høsten 2016 hadde kommunene tatt høyde for at lovendringen skulle bli vedtatt. De som hadde søkt om plass innen søknadsfristen ble medregnet, og fikk tildelt barnehageplasser i dette opptaket.

Med lovendringen fikk noen av barna som var født etter 31. august altså en lovfestet rett til barnehageplass i det året de fyller ett. Det vil fortsatt være barnehageoppstart i august for de barna som fyller ett år før utgangen av august måned. Det nye var at kommunene også pliktet å tilby september- og oktoberbarna en barnehageplass fra og

med den måneden de fyller ett år, men retten til barnehageplass for disse barna gjelder altså ikke fra oppstarten av det nye barnehageåret i august.

I månedsskiftet januar/februar i 2017 sendte Regjeringen ut et nytt høringsforslag som innebærer at også barn som er født i november skal få en lovfestet rett til barnehageplass fra og med den måneden de fyller ett år. Dette forslaget blir med høy grad av sannsynlighet vedtatt i løpet Stortingets vårsesjon, og utvidelsen vil da trolig bli inkludert i kommunenes opptaksrutiner for barnehageåret 2017/2018 (Kristiansund.kommune.no 2017 og molde.kommune.no 2017).

Vi har i denne oppgaven valgt å ikke inkludere dette siste endringsforslaget, da det ikke er vedtatt når oppgaven skrives. De stadige utvidelsene i barns rett til barnehageplass illustrerer like fullt en entydig trend i retning av lovfestet rett til barnehageplass på den ene siden, og oppmykning av reglene om oppstart samt krav til økt fleksibilitet på den andre siden.

## 1.1 Problemstilling

Tema for denne oppgaven er konsekvenser av en lovendring. Lovgivning er en måte å ivareta statlig styring på, og rettighetsfesting av tilgang til barnehageplass representerer et krav til kommunale barnehagemyndigheter om å sørge for at barn har en aldersspesifikk rettighet.

Utvidelsen av de individuelle rettighetene må antas å være utelukkende positivt for foreldre og barn. Men kan det tenkes at lovendringene vil kunne medføre konsekvenser som ikke er entydig positive i det iverksettende leddet? Vår antagelse er at endringene gjør opptaksprosessene mer utfordrende for barnehagene. Videre kan endringene tenkes å få betydning for barnehagenes økonomiske og personellmessige rammer. Økt ressursbruk på tilvenning og oppfølging av småbarna kan virke inn på det totale barnehagetilbudet. Barnehagene må innrette seg på å jevnlig ta inn nye, små barn utover høsten. Dette kan tenkes å skape utfordringer for måten en arbeider med tilvenning på, og det krever trolig at det settes inn flere ressurser på



småbarnsavdelingene. Økt arbeidspress kan dessuten tenkes å være utfordrende for arbeidsmiljøet.

Hvordan barnehagene som organisasjoner vil håndtere endringene, er et empirisk spørsmål. Tidligere studier har beskrevet barnehager som uformelle og lite rutinepregede organisasjoner (Børhaug og Lotsberg 2010) Det taler for at de har en fleksibilitet som gjør at de vil håndtere endringene. Denne forståelsen av barnehagene som en tilpassningsdyktig organisasjon kommer klart til uttrykk i følgende uttalelse fra tilsynsmyndighetene:

*«Som pedagogisk samfunnsinstitusjon må barnehagen være i endring og utvikling. Barnehagen skal være en lærende organisasjon slik at den er rustet til å møte nye krav og utfordringer. Kvalitetsutvikling i barnehagen innebærer en stadig utvikling av personalets kompetanse»* (Fylkesmannen.no 2016, side 5).

I sitatet ligger en klar forventning om barnehagenes tilpassningsevne. Samtidig er det etter en periode med stor vekt på å øke kapasiteten i barnehagesektoren, større fokus på å sikre kvalitet og pedagogisk innhold i barnehagene (Haakestad, et al. 2015). Økt bevissthet om kompetansesammensetning og arbeidsorganisering for å sikre høy og lik kvalitet i barnehagetilbudet, kan derfor tenkes å bli utfordret gjennom utvidelsene av retten til barnehageplass.

Vi har formulert følgende problemstilling:

*Hvordan påvirker lovendringen i barnehageloven §12a av 2016 barnehagen som organisasjon?*

Med utgangspunkt i problemstillingen har vi utledet følgende delspørsmål:

- 1. Hvilke konsekvenser har lovendringen for bemanning, kompetansebehov og ledelse?*
- 2. Hvilke økonomiske konsekvenser har lovendringen?*
- 3. Hvilke konsekvenser har lovendringen for innholdet i tjenestetilbudet?*

Definisjonen av organisasjoner i offentlig sektor er ifølge Christensen basert på demokratiteori og teorier om beslutningsatferd i formelle organisasjoner. Blant formelle offentlige organisasjoner kommer både kommunal forvaltning og kommunale bedrifter, herunder kommer kommunale barnehager. (Christensen et al. 2015)

## 1.2 Avgrensning

Endringene i barnehageloven kan tenkes å ha konsekvenser for ulike deler av barnehagesektoren, både på statlig og kommunalt nivå. I tillegg ligger her en privatoffentlig dimensjon ved at endringen omfatter både private og kommunale barnehager. Gitt rammene for denne oppgaven, har vi måttet gjøre klare avgrensninger i det empiriske nedslagsfeltet. For det første har vi valgt å konsentrere oss om det ytterste leddet i barnehagepolitikkenes iverksettingskjede: barnehagene. Vår studie omfatter seks barnehager i to kommuner. Barnehagene vi har valgt å sammenligne er fra bykommunene Kristiansund og Molde. Byene har henholdsvis 24.131 og 25.936 innbyggere, og størrelsen på kommunene gir et godt sammenligningsgrunnlag for denne oppgaven.

For det andre har vi avgrenset oss til kommunale barnehager. Det er valgt ut tre ulike barnehager fra hver kommune, og barnehagene er sammenlignbare med hensyn til antall barn. Bakgrunn for valget av utelukkende kommunale barnehager er at dette gir barnehagene et felles utgangspunkt når det kommer til driftsform. I Kristiansund er det 10 private og 9 kommunale barnehager ([kristiansund.kommune.no](http://kristiansund.kommune.no) 2012), mens det i Molde er 16 private og 12 kommunale ([molde.kommune.no](http://molde.kommune.no) 2015). Mens det i Molde er flere, men mindre barnehager, har Kristiansund noen færre, men større. En tredje avgrensning ligger i selve forskningsdesignet som innebærer at vi har brukt ledere ved den enkelte barnehage som kilde når det gjelder å beskrive konsekvenser av lovendringene. Her ville en bredere anlagt studie der f.eks. ansatte og foreldre fikk anledning til å beskrive erfaringer og vurderinger med endringene, gitt en mer nyansert framstilling.

Avslutningsvis må det også påpekes at det har gått kort tid siden endringen, og at det med nye endringsforslag til behandling, ville være interessant å gjennomføre oppfølgende studier.

### 1.3 Forholdet mellom stat og kommune

Med endringen av barnehageloven § 12a pålegger staten kommunene å iverksette tiltak for å kunne imøtekomme de nye kravene som følger av loven. Stortinget er den lovgivende makt. Dette er inspirert av Charles Montesquieus maktfordelingsprinsipp, der hensikten er å forhindre maktmisbruk mellom lovgivende, utøvende og dømmende styringsorganer.

Stortinget vedtar Norges lover, budsjetter og retningslinjer for statens virksomhet. Stortingets stilling har gradvis endret seg de siste årene, og den 11. desember 1997 ble det vedtatt at det skulle foretas en utredning om makt og demokrati i Norge.

Hensikten med en utredning var at Stortinget ønsket en tilstandsbeskrivelse for det norske demokratiet og dets stilling. Makt og demokratiutredningen foregikk over en periode på fem år. Cirka 200 forskere var involvert, og det har blitt utgitt 50 bøker og 77 rapporter (UIO.no 2013). Utredningen ble avgitt Arbeids- og administrasjonsdepartementet i 2003. Denne utredningen er viktig å se til i forbindelse med statens inngripen i kommunens autonomi. Dette har relevant i denne oppgaven da staten pålegger kommunene å følge opp lovendringer og vedtak, uten at det samtidig tas hensyn til kommunenes økonomiske situasjon.

Denne utredningen reiste flere spørsmål om forholdet mellom stat og kommune. Sentrale elementer i statens styring av kommunene er regelverk, finansiering og plassering av ansvarsområder (Stortinget.no St.meld.nr.17 2004-2005).

Makt og demokratiutredningen viser til at det fra midten av 1980-tallet ble gjennomført reformer som skulle øke den lokale handlefriheten. Det ble også innført ett nytt inntektssystem, der det ble lagt større vekt på rammeoverføringer enn tidligere. Kommunene skulle gis større frihet med hensyn til lokale styre reformer og større spillerom for lokalt tilpassede tjenestetilbud, dette med hjemmel i kommuneloven av 1992. Dette gikk imidlertid ikke som forventet, da utfallet av disse reguleringene i realiteten ble en begrensning av lokal autonomi gjennom mer standardiserte krav til

kommunene fra staten (Stortinget.no St.meld.nr.17 2004-2005). Hensikten bak reformene, som hadde vært å gi kommunene friere spillerom, hadde slått feil.

Det vises til at kommunene har blitt pålagt nye oppgaver og at de er stilt overfor stadig økende standardkrav, dette uten at kommunene har fått tilført tilstrekkelige økte ressurser til å kunne håndtere endringene. Kommunenes økonomi har av den grunn blitt mer anstrengt. Det påpekes også at «*Staten må også være varsom med å innføre individuelle rettigheter til særskilte grupper som går ut over kommunenes muligheter til å gjennomføre helhetlige prioriteringer*» (Stortinget.no St.meld.nr.17 2004-2005, s.5). Dette spiller en avgjørende rolle i vår sammenheng, da kommunenes økonomiske handlingsfrihet blir gradvis begrenset som følge av lovendringer. Kommunene er forpliktet til å gjennomføre endringer og tiltak som en følge av lovendringene. Kommunene blir dermed påtvunget å finne midler i sine budsjetter, uten at de selv verken har vært en pådriver eller hatt medbestemmelse til at endring eller tiltak skal iverksettes.

Ved endringen av barnehageloven § 12a, der småbarn har fått en lovfestet rett på barnehageplass, pålegger staten kommunene å gjøre plass til denne endringen i sine budsjetter. Kommunene har imidlertid ikke fått økt sine økonomiske tilskudd fra staten som en følge av vedtakelse av denne lovendringen. Barnehagene har heller ikke fått økt sine tilskudd fra kommunene.

Norske kommuners økonomi er allerede anstrengt som følger av økte krav og pålegg fra statens side. Det er av den grunn barnehagene som må justere sine budsjetter for å etterleve endrede krav. Kostnad per småbarn i barnehagene er også høyere enn for større barn, da det er krav om flere voksne per barn for de minste. Ved å pålegge barnehagene å ta inn flere barn, barn som kan være helt nede i 9 måneder, vil det altså foreligge behov for ekstra bemanning på disse gruppene. Dette vil igjen kunne gå på bekostning av andre investeringsbehov i barnehagene, så som innkjøp av leker, fornyelse av uteområde eller annet det måtte være behov for.

Kommunene og barnehagene kan fort ende opp i en anstrengt økonomisk relasjon, der barnehagene vil ha behov for økte bevilgninger, mens det fra kommunenes side ikke finnes midler til tildeling. Dette krever omprioriteringer i kommunebudsjettene,

og med kommunenes anstrengte økonomi er det er nødvendigvis ikke slik at disse midlene er tilgjengelige.

## 2.0 Metode

### 2.1 Metodevalg

Denne oppgaven skal belyse hvordan lovendringen i barnehageloven § 12a av 2016 påvirker, eller kan påvirke, barnehagene som en organisasjon. Vi har valgt barnehagene og barnehagestyrere som vår kilde til kunnskap. Styrerne i barnehagene besitter førstehåndskunnskap, og står nærmest til å informere om hvilke erfaringer en har gjort seg med lovendringen så langt.

Studiet kan omtales som en evaluering. Evaluering kan defineres som å vurdere gjennomføringen av et tiltak eller program (Tornes 2012). En kan videre skille mellom formative og summative evalueringer, og vår studie kan i en slik sammenheng regnes som summativ. Vi er opptatt av å belyse konsekvenser av lovendringen, ikke måten den er gjennomført på.

Problemstillingen åpner i utgangspunktet både for kvantitative og kvalitative tilnærminger. Vi kunne ha gjennomført en mer ekstensiv og standardisert spørreundersøkelse blant større grupper av respondenter. Her kunne vi både ha inkludert flere barnehager og respondenter fra ansatte- og foreldregruppen. Gitt den korte tiden siden lovendringene, og behovet for å få en helhetlig forståelse av om – og eventuelt hvordan - rettighetsfestingen påvirket den enkelte barnehage, fant vi en kvalitativ tilnærming mest hensiktsmessig. Kvalitativ metode genererer kunnskap om hendelser og erfaringer, og hvordan de kan fortolkes eller forstås også av andre. Denne formen for metode forklares enkelt ved at det er en måte å samle inn data ved hjelp av setninger eller tekst (Jacobsen, 2005).

Det er menneskene som blir intervjuet som bestemmer hva slags informasjon vi som evaluator får, og dermed kan det påstås at kvalitative tilnærminger ofte vil ha høy

begrepsgyldighet. De får fram den “riktige” forståelsen av et fenomen eller en situasjon. Det er de som undersøkes som i stor grad definerer hva som er den “korrekte” forståelsen (Jacobsen, 2005).

## 2.2 Respondentutvelgelse

I kvalitative studier settes det en øvre ramme på 20 personer ved åpne intervju (Jacobsen 2005). Bakgrunnen er å unngå det Steinar Kvale (1997, s.112) kaller for 1.000- sidersspørsmålet;

*«Hvordan skal jeg finne en metode for å analysere de 1 000 sidene med intervjutranskripsjoner jeg har samlet inn?»*

I denne studien har vi gjort et skjønnsmessig utvalg av tre kommunale barnehager i hver av de to kommunene. Utvalget er gjort ut ifra størrelsen og antall barnehageplasser i hver barnehage for å få et fint sammenligningsgrunnlag. Vi valgte tre barnehager fra hver kommune, og dette antallet barnehager har bakgrunn i at man i kvalitativ forskning har et relativt lite utvalg deltakere for å oppnå et rikt beskrivende materiale.

I tillegg til de tre utvalgte barnehagene fra hver av de to kommunene, valgte vi også ut to barnehager fra hver kommune som reserveløsninger i tilfelle det skulle være at noen ikke hadde mulighet til å stille opp på undersøkelsen. Dette ble det behov for, da to av barnehagene vi hadde ønsket å intervju ble forhindret til å stille opp til intervju.

Respondentene i studien var barnehagestyrerne ved de respektive barnehagene vi valgte. I tillegg til intervjumaterialet bygger oppgaven på skriftlige kilder som lover, høringsnotat og budsjetter.

## 2.3 Gjennomføring av undersøkelsen

Kvalitativ metode er en fleksibel forskningsmetode. I vårt tilfelle ble metoden brukt til å se på lovendringen fra barnehagen og den enkelte styrerens ståsted ved disse organisasjonene. Datainnsamlingen skulle skje gjennom individuelle, åpne intervjuer ved et utvalg av barnehagestyrerne i henholdsvis Kristiansund og Molde kommuner. Vi tok høyde for at respondentene våre kunne være lite tilgjengelige på denne tiden av året. Dette med bakgrunn i at vi var kjent med at de stod midt oppe i opptaksperioden med møter og dertil tilhørende prosesser. Det gikk over all forventning med hensyn til å få avtalt møtetider med alle seks intervjuobjektene. Vi lot imidlertid barnehagestyrerne få stor frihet til å bestemme til hvilket tidspunkt det passet for den enkelte, men vi fikk like fullt gjennomført alle intervjuene over en tidsperiode på to uker.

De individuelle intervjuene foregikk ansikt til ansikt, da vi anså det som en klar fordel at vi møtte respondentene og dermed oppnådde personlig kontakt med dem. Det er da enklere å etablere en fortrolig stemning mellom intervjuer og respondent. En stor del av den mellommenneskelige interaksjon skjer dessuten gjennom mimikk og kroppsspråk. Holdninger og ansiktsuttrykk forteller mye. Telefonintervju ville helt klart vært mer tids- og kostnadsbesparende, men en barnehagestyrer ville høyst sannsynlig hatt andre og mer presserende oppgaver som skulle vært utført, og det skal lite til før en blir distraheret og mister fokus til andre ting under et telefonmøte. Med hensyn til konteksteffekten som kan oppstå, valgte vi å oppsøke barnehagestyrerne på arbeidsplassen deres. Dette ved å avtale et møtetidspunkt på forhånd, slik at intervjuobjektene fikk satt av godt med tid til oss og gjennomføringen av intervjuet.

Fem av seks intervju ble gjennomført ansikt til ansikt, som planlagt. Det tredje intervjuet vårt i Molde ble imidlertid gjennomført per telefon på grunn av uforutsette forhold.

I forkant av intervjuene utarbeidet vi en intervjuguide (se vedlegg). Spørsmålenes rekkefølge hadde liten betydning. Intervjuguiden var tenkt som en mal, som en sjekklister for at vi ikke skulle glemme å spørre om noe.

Intervjuguiden inneholder en oversikt over de områder vi ønsket å kartlegge og få svar på. Selve intervjuene våre er definert som åpen strukturering med åpne svar. Vi ønsket å få respondentene til å bruke egne ord, og at de skulle svare mest mulig utfyllende ut ifra egne erfaringer.

Forskningsetikk innebærer å drøfte de mulige konfliktene en forsker vil kunne stå ovenfor i vurderingen mellom sitt eget ønske om så fullstendig og god informasjon som mulig, samtidig som en opprettholder respondentens krav på privatliv, integritet og personvern. Innen forskningsetikken i Norge i dag er det tre grunnleggende krav knyttet til forholdet mellom forsker og undersøkelsesenheter. Dette er kravet om informert samtykke, kravet om privatliv, samt kravet om å bli korrekt gjengitt (Jacobsen, 2005). Kravet om informert samtykket omfatter frivillig deltakelse, og dette er videre et element som forutsetter at respondenten er i stand til å vurdere hva deltakelse vil innebære. Alle våre intervjuobjekter ble på forhånd informert om tema for undersøkelsen vår, og de stod helt fritt til å velge om de ville stille opp til intervju eller ei.

Intervjuene ble tatt opp på båndopptaker, etter tillatelse fra respondentene. Formålet med opptakene var utelukkende til intern bruk for oss selv, for å kunne rekonstruere intervjuene og transkribere de i ettertid.

Det vil alltid kunne dukke opp spørsmål vedrørende det etiske ved en evaluering, så også i denne oppgaven. Barnehagestyrerne i de seks barnehagene var ikke personer som vi hadde personlig kjennskap til. Dette var en viktig faktor under utvelgelsen. Eventuelle personlige forhold kan ha innvirkning på samhandlingen mellom respondent og evaluator.

En annen viktig faktor for oss var anonymitet. Vi ønsket å holde identifiserbare opplysninger, herunder både navn på styrere og barnehager utenfor oppgaven. Kommunnavnene har vi imidlertid ikke valgt å anonymisere, da det er liten sjanse for at en kan identifisere barnehager eller styrere, ettersom at vi kun har vært i kontakt med seks barnehager i en populasjon av til sammen tjueen mulige.



### 3.0 Hva betyr lovendringen for barnehagene?

I dette kapitlet skal resultatene fra intervjuundersøkelsen presenteres. Vi hadde i utgangspunktet tenkt å sammenstille funnene innad i hver av de to kommunene, og deretter se på likheter og forskjeller mellom de to kommunene. Det viste seg imidlertid at det var minimale forskjeller å spore fra en barnehage til den annen. Vi valgte da å endre vår tilnærming. Vi har i den følgende presentasjonen heller valgt å framheve de få ulikhetene vi har funnet. Før vi ser nærmere på de empiriske funnene i vår undersøkelse, skal vi presentere en mer overordnet bakgrunn for barnehagenes opptak av de minste barna.

#### 3.1 Opptaksrutiner og små barn i barnehagen

Kommunene praktiserer et samordnet barnehageopptak for private og kommunale barnehager for søknad om plass i barnehage. Det er opp til den enkelte kommune om de velger å innlemme september- og oktoberbarna ved hovedopptaket i august, eller om disse barna skal begynne den måneden de fyller ett år. Her finnes det ingen mellomløsning, som for eksempel at barnet starter i september når det først fyller ett år i oktober. Det er enten oppstart ved hovedopptaket i august, eller en må vente. Barn født i september eller oktober vil med andre ord ikke ha en lovfestet rett til plass før utgangen av september eller oktober, men kommunene kan velge å tilby plassen tidligere (Regjeringen.no 2016, Høringsnotat om kortere ventetid i barnehage 2016).

I høringsnotatet er det tatt høyde for at barnehagene vil kunne risikere å få en høyere tetthet av barnehagelærere enn minimumskravet for å kunne ta imot barn som begynner i september og oktober. Minimumskravet for ansatte per barn er en voksen per seks barn, men barn som er under tre år blir vektet dobbelt. Det vil si at i grupper med barn under tre år skal voksentettheten være en voksen per tre barn (udir.no 2017). En høyere tetthet av barnehagelærere i begynnelsen av barnehageåret vil imidlertid uansett være en fordel, med tanke på kvaliteten i barnehagene. Det begynner normalt flest nye barn ved oppstarten av nytt barnehageår i august, og en høyere tetthet av

ansatte per barn i den første tilvenningsperioden vil trolig være fordelaktig for å best mulig kunne følge opp de nye barna i det som kan være en usikker tid for dem.

I høringsnotatet fokuseres det videre på at den nye opptaksordningen vil komplisere opptaket sammenliknet med dagens ordning, men Kunnskapsdepartementet anfører at endringen ikke ville ha vesentlige administrative konsekvenser for kommunene (Regjeringen.no 2016, Høringsnotat om kortere ventetid til barnehageplass 2016).

Vi nevnte tidligere at vi ønsket å se på om lovendringen kan ha påvirket kvaliteten i barnehagene. I henhold til ISO (den internasjonale standardiseringsorganisasjon) defineres kvalitet i barnehagene slik:

*«Kvalitet er helheten av egenskaper en barnehage har, som vedrører barnehagens evne til å tilfredsstille barnas, foreldres og samfunnets uttalte og underforståtte behov».*

Til tross for denne definisjonen er det vanskelig å fange kvalitetsbegrepet i en klar og entydig definisjon, men for et analytisk formål kan det deles inn i begrepene struktur, prosess og resultat (Barne- og familiedepartementet 2005).

Struktur- eller innsatsfaktor er faktorer som skaper rammene for de prosesser barna opplever i barnehagen.

I en barnehage handler prosesser blant annet om de mellommenneskelige relasjonene mellom barn, foreldre og ansatte. På individnivå handler prosesser om lek, læring, danning og utvikling, samt om omsorg, trygghet, involvering og engasjement. Kvaliteten på det som til daglig foregår i barnehagen er avgjørende for hvordan barnet trives, og for hvordan det utvikler seg i barnehagen.

Barnehagen skaper resultater både på individ-, institusjons- og samfunnsnivå. Barnehagene synes generelt å gi positive ringvirkninger for barnas utdanningsløp, og for det senere liv. Barne- og familiedepartementet presenterer også at gode prosesser kan betraktes som et resultat (Barne- og familiedepartementet 2005). Barnehageloven § 18 femte ledd lovfester krav til den samlede bemanning i den enkelte barnehage:

*«Bemanningen i barnehagen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet».*

Hva som kan ansees som tilstrekkelig bemanning, skal vurderes ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov (lovdata.no 2016).

De yngste barna, som nå har lovfestet rett på barnehageplass jamfør barnehageloven § 12a, kan ha oppstart i barnehagen alt ved 9-månedersalderen. De færreste barn i gruppen mellom 9 og 12 måneder kan uttrykke seg verbalt på en forståelig måte, og mange av disse vil sannsynligvis ta sine første skritt i barnehagen. Disse minste har behov for å møte de samme trygge ansiktene dag etter dag. Dette gir dem forutsigbarhet, og forutsigbarhet gir trygghet. Dette fører igjen til trygge barn som trives i barnehagen - og disse trygge rammene legger til rette for lek og utvikling.

I intervjuene vi foretok kom det fram at barnehagene har fokus på tilknytning og gode relasjoner, men også at dette er et område det må fokuseres mer på, og et det altså er sett på som et fokusområde.

*«Vi erfarer at antall voksne per barn er avgjørende for kvaliteten vi leverer» (sitat intervju).*

Antall voksne per barn, voksentettheten, i barnehagene er ansett som en avgjørende faktor for å kunne opprettholde kvaliteten. Antallet voksne som er ansatt avhenger imidlertid i stor grad av hvor store økonomiske tilskudd barnehagene får fra kommunen. Barnehagene kan for eksempel ikke fylle opp en hel småbarngruppe hvis de ikke samtidig har mange nok voksne per barn. Konsekvensen av dette kan være at det ikke finnes ressurser nok i barnehagenes lønnsbudsjetter til å kunne ta inn alle de barna de har plass til.

Konsekvensen av manglende økonomiske tilskudd til barnehagene kan gjøre utslag på kvaliteten barnehagene skal tilby. Det er de aller minste barna som er mest sårbare og vårt spørsmål i fortsettelsen er om det innsamlede datamaterialet er preget av en uro for hvorvidt lovendringen har påvirket muligheten til å ivareta kvaliteten i tilbudet.

I fortsettelsen vil vi presentere funnene sortert under hver av de tre forskningsspørsmålene.

### **3.2 Hvilke konsekvenser har lovendringen for bemanning, kompetansebehov og ledelse?**

Samtlige av barnehagestyrerne kategoriserer egne barnehager som stabile, med stabilt personell, der opptil flere av medarbeiderne har hatt sitt arbeidssted der i flere tiår. Barnehagene har fast bemanning, og de har verken hatt behov for å si opp eller ansette nye medarbeidere som følge av endringen i barnehageloven § 12a. En av barnehagene bruker imidlertid praktikanter som er under utdanning for å kunne avhjelpe bemanningssituasjonen. Praktikantene gir barnehagen større frihet, dette som en følge av at de gir barnehagen ekstra bemanning uten at det samtidig går ut over barnehagens økonomi.

En grunn til at barnehagene ikke har hatt behov for å øke bemanningen har imidlertid vært at de ikke hadde økt antall småbarnsplasser, og at de av den grunn ikke har hatt behov for å ta inn ytterligere personell.

Alle styrerne har opplevd endringen som medfører at ikke alle barna begynner ved hovedopptaket som positivt for brukerne. Barnehagene har måttet tilpasse seg brukerne og deres behov, og ikke motsatt. Eksempelvis tok tidligere praksis med ett barnehageopptak i august lite hensyn til brukernes behov.

Tilvenningstiden i barnehagene tar imidlertid lengre tid etter endringen i opptaksreglene, dette ettersom tilvenningen nå finner sted over tre måneder i stedet for en måned. En annen effekt av dette er at det etter endringen tar lengre tid å få samkjørt gruppen sett i forhold til tidligere. Dette framkom hos samtlige styrere som en faktor de ville påpeke da de ble spurt om tilvenningen. De har ikke endret på rutinene sine i forbindelse med opptakene, men de hadde alle merket seg at det tok litt lengre tid nå. Det hadde imidlertid ikke bydd på de store utfordringene, da mange av de barna som fylte ett år i september og oktober uansett hadde begynt ved oppstarten av barnehageåret i august.

Samlet sett fremstår svarene fra styrerne som samstemte og de bekrefter et bilde av barnehagen som en fleksible organisasjon som har håndtert nye utfordringer ved å bruke noe mer tid på den fasen som omtales som «tilvenning».

### **3.3 Hvilke økonomiske konsekvenser har lovendringen?**

Fram til desember 2010 overførte staten tilskudd til kommunene som var øremerket til barnehagene. Fra januar 2011 har tilskuddene til barnehagene blitt overført til kommunene i rammetildelingene fra staten. Det betyr at barnehagene nokså nylig har gått fra å ha en statlig regulert økonomi, til å i større grad være underlagt de lokalpolitiske prioriteringer. Kristiansund kommune har for regnskapsåret 2016 budsjettert med å bruke 164,3 millioner kroner på barnehagene. Molde kommune har budsjettert med 186,9 millioner kroner (se vedlegg økonomitabell).

Kommunene budsjetterte med økte utgifter til barnehagene i 2016. Kommunenes langsiktige økonomiplaner har videre som mål å ligge tilnærmet uendret med hensyn til budsjetterrammene for barnehagetilskudd fram til henholdsvis 2018 og 2020. Det foreligger altså ikke utsikter til økte bevilgninger til barnehagene fra kommunene. Staten har heller ikke økt sine bevilgninger til barnehagene, noe som kan vise seg å bli utfordrende for kommunene.

Endringen i barnehageloven § 12a pålegger barnehagene å ta inn barn over en lengre tidsperiode. Dette kan medføre at enkelte barnehager kan måtte stå med ledige plasser i opptil 2-3 måneder. Disse barnehagene vil da gå glipp av verdifull foreldrebetaling disse månedene. Lønnskostnadene for barnehagene vil imidlertid være konstant. Bemanningmessig må barnehagene være rigget for at alle plassene er fylt hele barnehageåret.

På spørsmål om hvorvidt barnehagene hadde fått økt økonomisk tilskudd fra kommunene etter lovendringen, svarte fem av barnehagene nei, mens en ga et positivt svar. Barnehagen som hadde fått økt sine tilskudd hadde fått styrket budsjettet sitt i forhold til småbarn, slik at de kunne operere med færre barn per voksen.

Grunnen til at akkurat denne barnehagen hadde fått ekstra tilskudd kan være et resultat av at de ikke hadde nådd målet om å ha en voksen per tre barn på småbarnsavdelingen sin. Med det ekstra økonomiske tilskuddet fra kommunen nærmet de seg imidlertid det målet. Vi fikk ikke opplyst hvor stort beløp barnehagen mottok i ekstra tilskudd.

De øvrige barnehagene påpekte at lovendringen ville gå utover budsjettene deres, og at de av den grunn trolig må redusere utgiftene på noe annet, for å få regnskapet til å gå i balanse. Hittil hadde de funnet dette uproblematisk, ettersom det ikke var de store beløpene det hadde vært snakk om, men de fleste styrerne nevnte at de var meget spente med hensyn til utviklingen nå når novemberbarna også skal innlemmes innen utløpet av 2017. Det vil da kunne stå plasser tomme i flere måneder, og inntektstapet for manglende foreldrebetaling vil med det øke. De hadde en oppfatning om at dette ville kunne by på økonomiske utfordringer.

Den ene store utfordringen samtlige barnehagestyrerne påpekte, var at de alle kunne tenkt seg mer penger å rutte med i form av økte tilskudd fra kommunen. De kunne ikke se noen andre umiddelbare problemer med denne lovendringen ut over det at tilvenningsperioden for barna gikk over et lengre tidsrom, samt at behovet for personell ville kunne øke.

Barnehagene har også tidligere operert med supplerende opptak jevnt gjennom året. Har ett barn sluttet i barnehagen i løpet av barnehageåret, så har de hentet inn et nytt barn fra ventelistene. Det var med andre ord ikke helt ukjent for barnehagene å sørge for løpende tilvenning gjennom hele året. Det var heller ikke tidligere slik at det var utelukkende i august at tilvenning fant sted. En av barnehagestyrerne uttrykte det slik:

*«Vi kan muligens få personalmessige utfordringer. Dette er opp til kommuneøkonomien. Vi har nå hatt en periode med innsparinger og knappe rammer, der vi hadde 6,5 barn per voksen, det er mindre bemanning. Men nå er det et satsingsområde, at vi skal ha seks barn per voksen på storbarnsavdelingene, og tre barn per voksen på småbarn og da trenger vi mer bemanning. Alt dette henger sammen med kommuneøkonomien».*

Vi har vært i kontakt med kommuneadministrasjonene i Kristiansund og Molde, hvorpå vi har fått tilsendt kommunenes budsjetter for barnehageåret 2017.

Budsjettene ble ikke kommentert fra kommunenes side, ut over en kort kommentar om at det ikke var satt av midler til uforutsette utgifter i barnehagesektoren. Det fremkom under to av intervjuene med barnehagestyrerne, en i Kristiansund og en i Molde, at kommunene ikke har bevilget mer penger til barnehagene – men at det lå en forventning fra kommunenes side om at barnehagene ville kunne overskride sine budsjetter som en følge av lovendringen.

Det følger av høringsnotatet at staten i 2015 og 2016 bevilget 740 millioner kroner til finansiering av 3.400 nye småbarnsplasser i barnehagene. Dette er bevilgninger som ble gitt over statsbudsjettet. Det er gjort beregninger som viser at om september- og oktoberbarna skal ha samme dekningsgrad som ettåringer født før september, så utgjør dette et behov for totalt 7.500 nye småbarnsplasser. Med bakgrunn i at bevillingen ble økt med 740 millioner kroner anser staten det slik at de økte utgiftene i forbindelse med lovendringen alt er finansiert. Finansieringen for de neste 4.100 plassene blir da tynget over på kommunene.

I praksis har staten kun dekket utgiftene for godt i underkant av halvparten av barnehageplassene som må opprettes for å oppnå målsetting om full barnehagedekning. En kan med rimelighet anslå at det vil være behov for minst ytterligere 740 millioner kroner for å få etablert de til sammen 7.500 nye småbarnsplassene. Kommunene er lovmessig forpliktet til å opprette disse barnehageplassene, men konsekvensen av manglende økonomisk tilskudd fra staten er at investeringene må dekkes over kommunebudsjettene.

Dette medfører at økonomien i den enkelte kommune vil spille en avgjørende rolle for full barnehagedekning for småbarna, da det ikke er noen selvfølge at det finnes midler i kommuneøkonomien for økte bevilgninger til barnehagene. Hvis det er slik at kommunene ikke kan dekke de økte kostnadene vil dette ansvaret havne over på barnehagene selv.

Maksprisen for foreldrebetaling i barnehage justeres årlig, og for 2017 er dette beløpet satt til 2.730 kroner per måned, totalt 30.030 kroner per år (udir.no 2016).

De fleste barnehager velger å legge seg på denne maksprisen for en fulltidsplass i barnehagen. For foreldre med flere barn i samme barnehage, eller foreldre med lav inntekt, kan denne prisen bli nedjustert – men mellomlegget vil da bli finansiert av kommunene.

Barnehagene kan med andre ord ikke finansiere økte utgifter for de nye plassene ved å øke foreldrebetalingen. De vil selvfølgelig få inn ekstra foreldrebetaling for ny plasser som opprettes, men de økte inntektene (4.100 plasser x 2.730 kroner per måned i foreldrebetaling) vil ikke utgjøre mer enn 11,2 millioner kroner per måned, noe som utgjør 134,3 millioner kroner per år. Med tanke på at staten finansierte 3.400 plasser med 750 millioner kroner er det åpenbart at denne økte inntekten ikke vil finansiere full barnehagedekning. Skal barnehagene selv stå for finansieringen av de resterende 4.100 plassene vil denne effekten måtte tas ut gjennom mer kostnadseffektiv drift. Med tanke på beløpet som må til for å fullfinansiere full barnehagedekning, vil det trolig være nokså urealistisk å ha forhåpninger om en effektiviseringsgevinst i den størrelsesorden som kreves her. Opprettelsen av 3.400 nye småbarnsplasser kostet staten 750 millioner kroner. Et kjapt overslag gir da et finansieringsbehov på over 900 millioner kroner for de neste 4.100 plassene.

Det er påpekt i høringsnotatet at de kommunene som ikke rent faktisk har benyttet de økte bevillingene til etablering av småbarnsplasser, vil kunne få problemer med å oppfylle den utvidede retten til barnehageplass som lovendringen medfører. Kunnskapsdepartementet kan her vise til at det i statsbudsjettene for 2015 og 2016 ble signalisert en forventning om at midlene skal brukes til etablering av flere plasser. Det var opp til kommunene å disponere midlene i henhold til disse føringene.

### **3.4 Hvilke konsekvenser har lovendringen for innholdet i tjenestetilbudet?**

Vi stilte spørsmål til barnehagestyrerne om tilbakemeldinger fra foreldre, ansatte eller barnehagelederne selv vedrørende lovendringen. Her ga samtlige respondenter tilbakemelding om at foreldrene var positive.



De ansatte hadde kommet med tilbakemeldinger om at tilvenningen nå tok litt lengre tid. Barna er mindre når de begynner så det krever litt mer tid og oppmerksomhet. Noen av barna kan være nede i ni måneder når de begynner, og det krever mer av personalet. Siden de ansatte tilbringer mye av sin tid nede på gulvet i lek med de minste barna så har også en av barnehagene gått til innkjøp av ergonomisk utstyr til de ansatte, for å være preventiv i forhold til ryggskader og andre slitasjeskader. Dette mente den aktuelle barnehagen var en viktig investering. Dette kan det jo også vise seg å bli et behov for i de andre barnehagene, nå som barna blir mindre ved starten.

Konsekvensene kan vise seg på ulike måter og i ulike situasjoner. Det kan gi utslag i bemanning, da barnehagene ender opp i en økonomisk situasjon der de eksempelvis ikke har råd til å leie inn vikarer ved sykdom, da økonomien er presset. *«Om en skal kunne gi en god kvalitet, så krever det nok voksne»* er en uttalelse fra en av barnehagelederne. Dette kan igjen gå ut over kvaliteten, da det fort kan bli for få personer på jobb i forhold til kravet om bemanning per barn. Det kan gå ut over tjenestetilbudet da barnehagens handlingsfrihet innenfor sine rammer vil begrense seg, som følge av økonomien eller bemanningen:

*«Vi må jo ta inn det (økonomiske) tapet på andre plasser, så det gir oss for eksempel mindre penger til å kjøpe inn leker til barna eller liknende. Så det er vårt valg hvor vi tar inn de tapte pengene. Vi får ikke økt budsjettet på noe vis, så jeg må klare meg med det jeg får».*

Dette sitatet er fra en av barnehagene i Kristiansund, men vi så de samme vurderingene i samtlige av intervjuene – bortsett fra den barnehagen som fikk økt bevilgningen sin. Pengene barnehagene trenger må hentes fra deres eget budsjett.

### **3.5 Økonomi som hovedutfordring**

Etter vi hadde foretatt intervjuene ble vi oppmerksomme på hvor like svarene var, på tvers av barnehager og kommunegrenser. Barnehagestyrerne hadde samme oppfatning og erfaring av lovendringen å vise til, og samtlige var grunnleggende positivt innstilt til

endringen. De opplevde at tilpasningene så lang hadde vært uproblematisk, men samtlige nevnte at utvidelse av den lovfestede retten -altså oppstart i november og utover, ville kunne by på problemer økonomisk og ville kreve økte tilskudd fra kommunene.

Hovedutfordringene er – sett fra styrernes synspunkt – ikke at flere og yngre barn nå hadde rett på plass. Det var økonomien barnehagestyrerne bekymret seg mest for. Faren for å kunne få inn for lite penger fra kommunen i forhold til driftskostnadene.

Etter gjennomgangen av intervjuene er vår antagelse er at den økonomiske siden av denne lovendringen er en faktor som vil spille en enda større rolle i storbyer og i store barnehager. Volumet av barn vil være større og det vil gi større ringvirkninger i barnehagene, både i forhold til økonomi og tilvenningsprosessen. Dette er noe barnehagene vi har intervjuet har nevnt selv også, de mener virkningene vi ser av denne lovendringen vil gjøre seg mer framtrædende i større barnehager og byer. Dette er noe vi kunne tatt i betraktning ved valg av kommuner. Kristiansund og Molde er to små byer der forskjellene innad er små, vi kunne med hell valgt to kommuner fra forskjellige landsdeler for å kunne se etter forskjeller om det hadde vært det vi ønsket å undersøke.

## **4.0 Konklusjon**

### **4.1 Hvordan barnehagene ble påvirket**

Etter gjennomføringen av evalueringen vår kan vi konkludere med de studerte barnehagene har vært svært tilpasningsdyktige til den aktuelle lovendringen. Slik sett viser de en fleksibilitet og positiv endringsvilje som samsvarer med funn i tidligere studier av barnehagen (Børhaug og Lotsberg 2010).

Det kan også tenkes at trekk ved respondentgruppen, styrerne, kan ha hatt betydning for den endringskapasiteten som ble framstilt. De vil som styrere oppleve ansvar for at barnehagen er et godt sted å være både for barn og ansatte, og det vil være vanskelig å tenke seg at de ville formidle informasjon om kritikkverdige forhold og kvalitetssvikt i

intervjusammenheng. I en slik sammenheng blir det derfor forståelig at en ytre rammebetingelse som økonomi, får mest oppmerksomhet. Og det er bekymringen for framtidige økonomiske rammer som får mest framtreende plass.

Denne bekymringen bringer oss tilbake til relasjonen mellom stat og kommune. Staten har her pålagt kommunene et utvidet ansvarsområde, men hvordan regningen skal betales, synes foreløpig å være uklart og overlatt til den enkelte barnehagestyrer å bekymre seg over.

Vi kan konkludere med at den største utfordringen barnehagene vil kunne møte er det økonomiske aspektet, med tanke på manglende økonomisk tilskudd eller økt budsjett fra kommunene. Slik som situasjonen er i dag går barnehagene glipp av noe foreldrebetaling, men siden det ikke er de store summene det er snakk om så gikk det greit å få omroket på budsjettene. Problemet vil vise seg når summene av manglende foreldrebetaling blir såpass høye at man ikke kan dekke det inn fra eget budsjett, men er avhengig av økte tilskudd fra kommunene.

En annen grunn til at dette ikke er et problem nå er at barnehagene ikke har økt antall småbarnsplasser, da behovet ikke har vært til stede enda. Men anslaget fra staten i høringsnotatet om at det vil være behov for ytterligere 7.500 nye plasser nå som september og oktoberbarna begynner, så er det en rimelig antagelse at størrelsen på småbarngruppene på sikt vil møte økes. Da vil behovet for mer bemanning vise seg og det vil kreve rom i budsjettet for å kunne ansette flere medarbeidere.

Kommunene og herunder barnehagene er pliktige til å følge samfunnsendringene, og vedtekter fra staten. Samfunnet er som vi vet i stadig endring, og behovene til brukere av barnehagen vil fortsette å endre seg.

Vi kan enda ikke si noe om de langsiktige konsekvensene av de stadige lovendringene i barnehageloven og hvor langt staten vil kunne gå for å tilpasse seg det stadige behovet for endring.

## Referanseliste.

Barnehage.no 05.06.2015. "Fra oppbevaring til pedagogikk"  
<http://barnehage.no/nyheter/2015/06/barnehageloven-40-ar/>

Barne- og familiedepartementet (2005):

"Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små. Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren." Oslo: Barne-og familiedepartementet. 2005.

Børhaug, Kjetil og Dag Øyvind Lotsberg (2010). Barnehageledelse i endring.  
«*Nordisk barnehageforskning*» 3 (3), s 79 -94.

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Læg Reid, Paul G. Roness, Kjell Arne Røvik  
(2015) «Organisasjonsteori for offentlig sektor»

Fylkesmannen.no. 26.10.2016. "Kompetanseutvikling for en lærende barnehageimplementering av ny praksis." Forfatter: Professor Kjell-Åge Gotvassli  
<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMHO/Barnehage%20og%20opl%C3%A6ring/Konferansar/GL%C3%98D/Larende%20barnehage%20-%20Gotvassli.pdf>

Haakestad, Hedda, Mona Bråten, Ragnhild S. Jensen og Jørgen Svalund (2015).  
«*Tidsbruk i barnehager. Rapportering, organisering og ledelse*». Faf0 2015:43

Jacobsen, Dag Ingvar 2005: "Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode" Kristiansand, Høgskoleforlaget

Kristiansund.kommune.no. 21.11.2012. "Barnehager – kommunale."  
<http://www.kristiansund.no/artikkel.aspx?AId=34>

Kristiansund.kommune.no. 24.01.2017. "Barnehage – oppvekst"  
<http://www.kristiansund.kommune.no/02-barn-og-familie/>

Kristiansund.kommune.no 24.01.2012. "Flere barn kan få rett på barnehageplass høsten 2017." <http://www.kristiansund.kommune.no/nyheter/nyheter-fra-kommunen/flere-barn-kan-fa-rett-til-barnehageplass-hosten-2017.53124.aspx>

Kvale, Steinar 1997: "Det kvalitative forskningsintervjuet" Ad Notam, Oslo.

Lovdata.no. Barnehageloven §12a.

[https://lovdata.no/lov/2005-06-17-64/§12a\\_barnehageloven\\_§12a](https://lovdata.no/lov/2005-06-17-64/§12a_barnehageloven_§12a)

Lovdata.no. Barnehageloven §18.

[https://lovdata.no/lov/2005-06-17-64/§18\\_Krav\\_om\\_bemanning\\_i\\_bhg](https://lovdata.no/lov/2005-06-17-64/§18_Krav_om_bemanning_i_bhg).

Molde.kommune.no. 10.04.2017. "Barnehageopptak i Molde 2017/2018"

<https://www.molde.kommune.no/barnehage.265294.no.html>

Molde.kommune.no. <https://www.molde.kommune.no/barnehage.265294.no.html>

Opptaksrutiner Molde

Molde.kommune.no 10.03.2015 "Barnehager i Molde kommune"

<https://www.molde.kommune.no/barnehager-i-molde-kommune.5130289-263807.html>

Regjeringen.no. 18.10.2016. "Høring av endringer i barnehageloven – kortere ventetid på barnehageplass." <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-endringer-i-barnehageloven--kortere-ventetid-pa-barnehageplass/id2470673/>

Stortinget.no. St.meld.nr.17 2004-2005. "Forholdet mellom staten og kommunene"

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2004-2005/inns-200405-252/4/>

Tornes, Kristin (Red) 2012: "Evaluering i teori og praksis" Trondheim, forlag Akademika.

Udir.no 22.12.2016. "Foreldrebetaling" <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/foreldrebetaling/>

Udir.no. 30.03.2017. "Barn og ansatte i barnehager i 2016" <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/barn-og-ansatte-bhg/?depth=0&print=1>

Udir.no. 09/2013. "Kompetanse for fremtidens barnehage" Utgitt av:

Kunnskapsdepartementet, Trykk: Grøset trykk AS.

[https://www.udir.no/Upload/barnehage/Kompetanse\\_for\\_fremtidens\\_barnehage\\_2013.pdf?epslanguage=no](https://www.udir.no/Upload/barnehage/Kompetanse_for_fremtidens_barnehage_2013.pdf?epslanguage=no)

UIO.no 11.11.2013. "Makt- og demokratidutredningen" <http://www.sv.uio.no/mutr/>

## Vedlegg

### Intervjuguide

- Hvor lenge har du jobbet som barnehageleder for denne barnehagen? Kan du si noe kort for å karakterisere barnehagen? Eks. om stabilitet på personell/leder/barnesiden?
- Hvordan har barnehagen opplevd endringen i barnehageloven av 2015?
- Hvordan har dere løst tilvenningsperioden til de barna som har oppstart i september og oktober? Er det forskjell eller ulikheter på tilvenningsperioden ved oppstart i august i forhold til september og oktober?
- Har endringen gitt personellmessige utfordringer og/eller konsekvenser? I så fall, på hvilken måte?
- Får barnehagen tilskudd fra kommune/ stat for de barna med oppstart i september og oktober? Barnehagene går glipp av foreldrebetalingen for flere barn de to månedene, men behovet for personell er fortsatt tilstede.
- Har barnehagen fått økonomiske utfordringer med tanke på at flere barn nå har rett på barnehageplass? Herunder utvidelse av avdelinger, innkjøp av nødvendigheter, plassutfordringer.
- Har det vært nødvendig med utvidelse av småbarngrupper?
- Har det vært nødvendig å endre på rutiner/arbeidsmåter med tanke på at det nå er 3 oppstartsperioder i stedet for en oppstart i august?
- Hvilke rutiner blir det nå på oppstarten? Innkjøring i både august, september og oktober?
- Hvilke erfaringer har du fra tilvenningsperioden høsten 2016 i forhold til tilvenningen i 2015 og tidligere?
- Har dere fått tilbakemeldinger på endringene? Fra ansatte, foreldre eller andre? Hva går disse tilbakemeldingene i så fall ut på?

## Endringer i drift

Budsjettskjema 1B viser endringer i drift fordelt på rammeområder.

(tall i tusen)	Regnskap 2013	Budsjett 2014	Budsjett 2015	2016	Økonomiplan 2017	2018
10 POLITISK STYRING	11 606	11 234	12 071	11 734	11 744	11 744
12 SENTRALADMINISTRASJON	79 026	76 530	80 134	79 634	79 059	79 059
17 PREMIEAVVIK	-31 508	-15 000	-10 000	-10 000	-10 000	-10 000
18 FELLES MVA-KOMPENSASJON	-33 348	-34 500	-34 500	-34 500	-34 500	-34 500
19 FELLES AVSETNINGER	38 382	56 635	1 347	1 347	1 347	1 347
20 PP-TJENESTEN	7 678	9 659	9 824	9 663	9 663	9 663
21 GRUNNSKOLER	259 610	255 511	267 327	258 721	258 732	258 732
23 BARNEHAGER	157 451	162 497	162 040	161 376	161 376	161 376
25 KULTUR OG NÆRING	43 215	41 795	42 608	42 052	42 052	42 302
30 FELLESTJENESTER PLEIE OG OMSORG	29 603	27 593	26 266	26 466	26 466	26 466
31 SYKEHJEM	149 189	137 194	136 650	158 650	158 650	158 650
32 HJEMMETJENESTER	97 325	90 505	103 954	103 954	103 954	103 954
33 PSYKISK HELSE	30 043	33 958	38 101	38 101	38 101	38 101
34 NAV KRISTIANSUND	53 931	48 087	49 328	49 328	49 328	49 328
35 BARN, FAMILIE, HELSE	70 700	67 788	76 990	76 616	76 648	76 648
36 BO- DAGTILBUD/OPPFØLGING	108 477	108 018	115 394	115 243	115 243	115 243
60 KOMMUNALTEKNIKK	2 900	4 955	-8 083	-8 583	-12 383	-13 883
62 PLAN OG BYGGESAK	8 774	8 313	11 489	10 804	10 814	10 814
64 EIENDOMSDRIFT	27 049	31 461	35 260	36 166	36 145	36 145
65 BRANN OG REDNING	22 295	22 266	23 506	22 253	22 285	22 285
<b>Kommunen internt</b>	<b>1 132 398</b>	<b>1 144 499</b>	<b>1 139 706</b>	<b>1 149 025</b>	<b>1 144 724</b>	<b>1 143 474</b>
KRISTIANSUND HAVNEKASSE	1 600	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700
SUNDBÅTVESENET	3 100	3 100	3 250	3 250	3 250	3 250
KIRKELIG FELLESRÅD	13 149	13 149	13 999	13 999	13 999	13 999
VARDE AS	2 927	1 549	1 899	1 899	1 899	1 899
NORDMØRE KRISESENTER	1 636	2 722	2 722	2 722	2 722	2 722
<b>Kommunen eksternt</b>	<b>22 412</b>	<b>22 220</b>	<b>23 570</b>	<b>23 570</b>	<b>23 570</b>	<b>23 570</b>
<b>Totalt</b>	<b>1 154 810</b>	<b>1 166 719</b>	<b>1 163 276</b>	<b>1 172 595</b>	<b>1 168 294</b>	<b>1 167 044</b>
Avsetninger på rammeområdene	-9 864		1 809	1 809	1 809	1 809
Bruk av avsetninger på rammeområdene	18 132	5 211	1 341	1 341	1 341	1 341
Generelle statistiskudd på enhetene			1 527	1 527	1 527	1 527
Overføringer til investeringsregnskapet	-14 300		6 900	6 900	6 900	6 900
Sum fordelt drift uten avsetninger, bruk av avsetninger og overføringer	1 134 017	1 154 685	1 157 435	1 166 754	1 162 453	1 161 203

Økonomiplan 2015-2018

Side 8

## RAMMEOVERSIKT BARNEHAGE

Ramme for budsjett 2017 og økonomiplan 2017–2020

Hele 1 000

	Revidert 2016	Budsjett 2017	Økonomiplan		
			2018	2019	2020
Fellesområde barnehage	122 624	128 004	128 004	129 004	129 004
Hauglegda og Øvre Bergmo barnehager	12 800	13 067	13 067	13 067	13 067
Hatlelia barnehage	8 740	8 632	8 632	8 632	8 632
Kvam og St. Sunniva barnehager	12 166	11 453	11 453	11 453	11 453
Hjelset barnehage	9 727	9 699	9 699	9 699	9 699
Barnas Hus	9 979	8 470	8 470	8 470	8 470
Langmyra og Banehaugen barnehager	6 080	6 483	6 483	6 483	6 483
Lillekollen barnehage	11 448	11 561	11 561	11 561	11 561
<b>Totalt</b>	<b>193 564</b>	<b>197 369</b>	<b>197 369</b>	<b>198 369</b>	<b>198 369</b>