



Hvaler kommune

Delutredning barnehage

Del av skole og barnehageutredningen 2013

30.04.2013

Innholdsfortegnelse

Arbeidsgruppas mandat:	2
Arbeidsgruppas sammensetning	2
Ressursbruk	3
Sammendrag	4
Kort historikk om organisering av barnehagen i Hvaler:	4
Rammeforutsetninger	4
Full barnehagedekning	4
Etablering av privat barnehage i kommunen	4
Endring i tildeling av økonomiske midler til barnehagene	4
Inntaks- og fordelingsprinsippene	5
Løpende opptak	5
Organisasjonsform - avdelingsbasert	5
Brukerperspektiv på kvalitet	5
Avgrensninger	6
Prognoser for barnetallsutvikling i Hvaler	6
Alternative strukturvalg for barnehagene i Hvaler	6
Arbeidsgruppas kvalitetsindikatorer	8
Utredning på spørsmål 1 og 2 fra mandatet	10
<i>Barnas behov i samarbeid med foreldrene og ansattes fagmiljø og mulighet for utvikling...</i>	10
Voksenressurser og ledelse	10
Barnegrupper; størrelser, sammensetning	12
Fysisk miljø; lokaler, utemiljø, beliggenhet	14
Utredning på spørsmål 3	15
<i>Overgangen mellom barnehage og skole</i>	15
Utredning på spørsmål 4	16
<i>Kommunale og private barnehagetilbud</i>	16
Hovedkonklusjon	16
Kildehenvisninger	18

Arbeidsgruppas mandat:

1. Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling. Hvordan vil ulike strukturvalg innen barnehage kunne påvirke dette?
2. Barnehagens fagmiljøer bør være robuste i forhold til faglig kompetanse, evne til utvikling og endring og attraktivitet i forhold til rekruttering av ønsket, nytt personale. Hvordan vil disse forholdene kunne påvirkes av ulike strukturvalg i barnehage?
3. Overgangen mellom barnehage og skole skal ivaretas på en hensiktsmessig måte for alle barn. Vil forskjellige strukturalternativer gi skole og barnehage ulike muligheter for at dette ivaretas på en god måte?
4. Når spørsmål 1 til 3 er vurdert – hvilken løsning av barnehagetilbudet/strukturen bør løses av kommunen og eventuelle private tilbud?

Arbeidsgruppas sammensetning

Leder av arbeidsgruppa: Line Klavestad, kvalitets- og prosjektsjef

Øvrige medlemmer: Mona Abrahamsen, virksomhetsleder Hauge barnehage
Grete Lemme Abrahamsen, virksomhetsleder Brekke barnehage
Kirsten Elvsveen, virksomhetsleder Asmaløy barnehage
Liv Bjønnes, Huser barnehage
Åse-Berit Hoffart, rådgiver fra FUB
Kristian Gulbrandsen, brukerrepresentant
Anita Rubach, barnas representant i UMT

Arbeidsgruppa har vært satt sammen av personer med ulik kompetanse, ulik erfaringsbakgrunn og ulike referanserammer i forhold drift og utvikling av barnehage. Internt i arbeidsgruppa har det ikke vært gjort noen evaluering av arbeidet, men fra gruppeleders perspektiv har det vært en styrke at gruppa har også bestått av personer utenfor Hvaler kommune slik at flere perspektiver har blitt trukket inn i vurderingene.

Flere perspektiver har hjulpet oss til å heve blikket og kunne frigjøre oss fra egne perspektiver og følelser knyttet til Hvalerhistorien slik at fakta og empiri i stor grad har preget diskusjonene og utredningene våre. Opprinnelig skulle vi også hatt med Kjersti Johansen som er barnehagefaglig ansvarlig i Fredrikstad kommune. Hun har av ulike årsaker dessverre ikke kunnet delta likevel.

I sluttfasen av gruppas arbeid så var brukerrepresentanten, representanten fra den private barnehagen og vår eksterne rådgiver fra FUB forhindret fra å delta på møtene grunnet egen jobbsituasjon. På det siste arbeidsmøtet deltok representanten fra FUB. Samtlige gruppemedlemmer har fått informasjon og mulighet for å komme med innspill til rapporten helt til siste frist for innlevering.

Tusen takk til alle gruppemedlemmer for flott innsats og ikke minst konstruktive innspill og argumenter underveis!

Ressursbruk

Dato:	Type arbeid:	Tidsbruk:	Personer:
26.02.2013	Innledningsmøte for gruppeledere	1 time	Line
04.03.2013	Oppstartmøte i arbeidsgruppa pedagogikk barnehage	2 timer * 7 = 14 timer	7 personer: Mona Grete Kirsten Liv Kristian Åse-Berit Line
14.03.13	Første arbeidsmøte i arbeidsgruppa	3 timer * 8 = 24 timer	8 personer: Mona Grete Kirsten Liv Kristian Åse-Berit Anita Line
	Individuelt arbeid på gruppemedlemmene: Mona 10 timer Grete 10 timer Kirsten 12 timer Line 5 timer Anita 10 timer Åse-Berit Kristian 4 timer Liv	51 timer	
04.04.13	Andre arbeidsmøte i arbeidsgruppa	8 timer * 5 = 40 timer	Mona, Grete, Kirsten, Anita, Line
08.04.13	Tredje arbeidsmøte i arbeidsgruppa	3 timer * 6 = 18 timer	Mona, Grete, Kirsten, Anita, Åse-Berit Line
10.04.13	Merkantil, fremskaffe datagrunnlag	3 timer	
	Gruppelederens for- og etterarbeid møtevirksomhet, korrespondanse, lesing, skrivearbeid i forbindelse med fagrapporten.	49 timer	

200 arbeidstimer har totalt blitt brukt i løpet av prosjektperioden.

Sammendrag

Arbeidsgruppa pedagogikk barnehage har samlet sett kommet fram til konklusjonen hvor vi mener det er riktig å anbefale en framtidig struktur hvor man har to kommunale og en privat barnehage. En slik struktur vil være bedre tilpasset størrelsen på gruppen barn i barnehagealder vi kan forvente i framtiden, slik at man ikke får de samme utfordringene som eventuelt følger med overkapasitet i antall barnehageplasser i kommune. Færre barnehager vil gi bedre forutsigbarhet i forhold til bemanning, planlegging og organisering fra år til år, samt mer stabile, robuste barnehagefaglige miljøer som kan danne gode utgangspunkt for utvikling av virksomheten som helhet og av hver enkelt ansatt. Flertallet i arbeidsgruppa mener at vi med en strukturendring og dermed mer stabile rammebetingelser/ grunnleggende forutsetninger vil være bedre rustet til å jobbe systematisk med videreutvikling av kvaliteten i barnehagetilbudet i framtiden.

Kort historikk om organisering av barnehagen i Hvaler:

De kommunale barnehagene i Hvaler har i dag utfordringer knyttet til uforutsigbarhet i rammebetingelsene. Spesielt gjelder dette nedgang i antall barnehagebarn totalt sett, løpende opptak gjennom barnehageåret, uforutsigbarhet i bemanningsbehov og personalsammensetning og skjevfordeling av antall barn i kommunale barnehager fordi man legger til grunn innfrielse av førstevalg fra foresatte.

Årsaksforklaringene kan være mange og sammensatte, men for å gi et lite bilde av veien fram til dagens situasjon mener arbeidsgruppa det er viktig å trekke fram noen faktorer som gjennom årene kan se ut til å ha bidratt til dagens situasjon.

Rammeforutsetninger

Full barnehagedekning

Fra 1.januar 2009 innførte regjeringen prinsippet om full barnehagedekning. Alle foreldre som ønsket barnehageplass for barn som fyller 1 år innen 1.september samme år hadde fra dette tidspunktet krav på å få innfridd sitt ønske. For å kunne imøtekomme kravene i regjeringens vedtak ble alle de tre kommunale barnehagene i Hvaler bygd ut. Det medførte at kommunen hadde etablert en struktur som ville kunne dekke behovet for full barnehagedekning i kommunen etter prognosene for framtiden.

Etablering av privat barnehage i kommunen

Et halvt år senere (1.august 2010) ble det etablert en privat barnehage på Asmaløy. Dette medførte at kommunen totalt sett fikk en overkapasitet i forhold til antall barnehageplasser det reelt sett var behov for. Overkapasitet og konkurranse om brukere medførte i tillegg at det ble knyttet mer uforutsigbarhet til variasjonen i antall barn per barnehage fra år til år og dermed også utfordringer knyttet til bemanning og stabilitet i personalgruppene.

Endring i tildeling av økonomiske midler til barnehagene

Tidligere fikk alle barnehager de fire barnehagene i kommunen tilskudd fra fylkesmannen etter antall barn som hadde fått tildelt plass, også den private. Den 01.01.2011 endret staten disse forutsetningene slik at tilskudd til barnehagene ble lagt inn i kommunens økonomiske rammer totalt sett. Det betyr at barnehagene får tildelt sine rammer ut fra ventet driftsbudsjett med antall barn, ansatte og andre aktuelle driftsutgifter.

Inntaks- og fordelingsprinsippene

Når foresatte skal søke barnehageplass brukes felles søknadsskjema for de kommunale og den private barnehagen. Foresatte skriver en prioritert ønskeliste for hvor de ønsker plass for sitt barn. Det er et viktig prinsipp at foresattes førstevalg imøtekommes i så stor grad som overhodet mulig. Prinsippet er hjemlet i forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage § 6 gjennom at foreldrene har klageadgang dersom de ikke får sitt første eller andre ønske innfridd ved hovedopptaket. Vedtaket om barnehageplass er det sentraladministrasjonen ved kommunalsjef for oppvekst og kultur som foretar.

Løpende opptak

Variasjonen i antall barn i barnehagene varierer som nevnt gjennom året og gir utfordringer knyttet til bemanning og stabilitet i personalgruppene. Den største variasjonen foregår fra oppstart av barnehageåret i august og fram til midten av desember samme år. Fra 2009 og fram til 2012 har samtlige fire barnehager i tidsperioden august til desember hatt en økning i antall barn i snitt på 7,1 barn (se tabell i vedlegg 1). Økningen i perioden fra desember til juni i barnehageåret ligger på cirka 1 barn i hver av de fire barnehagene. Det medfører at de største utfordringene knyttet til bemanning og gruppesammensetning for barnehagene ligger i høsthalvåret.

Organisasjonsform - avdelingsbasert

Det har vært tradisjon for å drive avdelingsbaserte barnehager i Hvaler kommune. De tre kommunale barnehagene har variert i størrelse gjennom tiden, og variasjonen har medført at barnehagene har bestått av alt fra en til fem avdelinger. Av de kommunale barnehagene er det kun Hauge som per i dag har fire avdelinger og kan betegne seg som mellomstor barnehage. De to andre barnehagene har synkende barnetall fra juni 2010 og fram til april 2013 (se tabell i vedlegg 1), og har i dag henholdsvis 2 og 3 avdelinger.

Brukerperspektiv på kvalitet

Barnehagene i Hvaler har fram til dags dato vært drevet med god kvalitet i tjenestene. Fleksibilitet og kreativitet i organisering av det pedagogiske tilbudet har sammen med brukerfokus stått sentralt i utviklingsarbeidet som har pågått i hver enkelt barnehage.

Ifølge brukerundersøkelsene som Hvaler kommune (Kommuneforlaget, bedrekomune.no) gjennomfører annethvert år er brukerne av barnehagetilbudet stort sett fornøyde med kvaliteten i tilbudet. Undersøkelsen tar for seg ulike kvalitetsspørsmål innenfor hovedkategoriene: resultat for brukerne, trivsel, brukermedvirkning, respektfull behandling, tilgjengelighet, informasjon og fysisk miljø. Skalaen som benyttes til å besvare undersøkelsen går fra 1-6, hvor en betyr lite fornøyd og 6 betyr svært fornøyd.

I 2011 lå landsgjennomsnittet for hvor fornøyde foresatte var med barnehagen barnet deres gikk i på 5,0. Hvaler kommune scorer 4,9 på samme spørsmål. Kommunen med høyest score på samme spørsmål får 5,6 i snitt mens kommunen med lavest score ligger på 4,8. Til tross for at Hvaler kommune ikke scorer opp mot de aller beste kommunene i forhold til foresattes totalinntrykk av sin barnehage og tatt i betraktning at skalaen går fra 1-6, så mener likevel arbeidsgruppa at vi ut fra resultatene kan tolke at våre brukere stort sett er fornøyde med kvaliteten i den barnehagen de er tilknyttet.

Når det gjelder hvordan foreldre opplever trivsel for barna scorer Hvaler over landssnittet når det gjelder godt samspill med voksne. Barnehagene i Hvaler får 5,2 mens landssnittet ligger på 5,1. Ellers scorer barnehagene det samme som landsgjennomsnittet (fra 4,8 til 5,1) på spørsmål om barna opplever variasjon i lek og aktiviteter, at barna har det gøy i barnehagen og at de har godt vennskap med andre barn.

Avgrensninger

Prognoser for barnetallsutvikling i Hvaler

En viktig forutsetning for gruppas drøftinger og konklusjoner er prognosene for hvordan antall barn i barnehagealder vil utvikle seg i Hvaler i framtida. Etter dagens beregninger er det på nåværende tidspunkt 195 barnehagebarn i Hvaler. Cirka femti av disse er per i dag i Huser Gårdsbarnehage (privat). Ut fra statistiske beregninger ser det ut til at kommunen fortsatt vil ha mellom 150 og 200 barnehagebarn totalt sett i den nærmeste framtiden. Det betyr at vi sitter igjen med 100-150 barn som vil ha behov for kommunal barnehageplass.

Alternative strukturvalg for barnehagene i Hvaler

Det er skissert tre ulike strukturvalg som skal utredes i forhold til skolestruktur i mandatet som arbeidsgruppene har fått. Kun et av disse alternativene har direkte konsekvenser for barnehagestruktur. Dette er alternativ to i mandatet hvor to/ tre småskoletrinn samlokaliseres med barnehage skal utredes.¹

Ellers står det i mandatet at barnehagene kan forholde seg fritt i forhold til strukturvalg ettersom det ikke er fattet noen beslutning om hvilke strukturalternativer som skal utredes. Samtidig utfordrer mandatet arbeidsgruppa til å si noe om hvordan ulike strukturvalg vil påvirke kvaliteten i barnehagen når det gjelder:

1. Det pedagogiske tilbudet til barna (foresatte)
2. Utvikling av personalets fagmiljøer
3. Overgangen mellom barnehage og skole

Arbeidsgruppa startet sitt arbeid med å drøfte seg fram til ulike strukturvalg som kunne være aktuelle i en framtidig barnehageorganisering i Hvaler. For å forenkle diskusjonene og strukturere argumentasjonen vår valgte vi å se barnehagestruktur isolert fra skolestruktur med et unntak – alternativ B under; samlokalisering mellom småskoletrinn og barnehage.

Arbeidsgruppa satt til slutt igjen med fire strukturvalg som vi diskuterte videre:

- Alternativ A: Dagens struktur – tre kommunale barnehager og en privat.
- Alternativ B: To/ tre småskoletrinn samlokalisert med barnehagene (fra mandatet.)
- Alternativ C: To kommunale barnehager og en privat.
- Alternativ D: En kommunal barnehage og en privat.

Alternativ B og D ble etter drøftinger i gruppa vurdert som lite realistiske og gode muligheter for å videreutvikle god kvalitet i den framtidige Hvalerbarnehage av følgende årsaker.

¹ Se side 7

Alternativ B (samlokalisering mellom barnehage og småskoletrinn)

- Godt samarbeid mellom skole og barnehage er avhengig av langt flere kvalitetsfaktorer og kanskje viktigere faktorer enn fysisk nærhet mellom barnehage og skole; blant annet gode samarbeidsstrukturer, gode voksenrelasjoner, gode prosedyrer og planer for samhandling til barnas beste.
- En struktur med samlokalisering vil kreve en ekstra pedagogisk innsats i forhold til god tilpasning og skjerming for de aller minste barna.
- Læringsmiljøet kan bli uoversiktlig og det kan bli mange personer å forholde seg til for barna. Det kan bli uoversiktlig og utrygt, spesielt for de minste.
- Det er forskjeller i den pedagogiske tenkningen som ligger til grunn for fysisk utforming av skolebygg og barnehagebygg. Dagens bygningsstrukturer er ikke tilpasset og egnet for en slik samlokalisering mellom de to pedagogiske institusjonene.
- Samlokalisering kan gi utfordringer knyttet til spørsmålene omkring organisering av ledelse. Det er viktig for ivaretagelse av egenarten i barnehagepedagogikken og den barnehagefaglige kompetansen i personalet at barnehage og skole i så fall har sin egen, tilstedeværende ledelse.

Alternativ D (en kommunal barnehage og en privat)

- Kommuneplanens samfunnsdel beskriver en framtidig utvikling av tre naturlige sentre for boligutvikling i Hvaler kommune. Sett i dette perspektivet vil det være unaturlig å velge en kommunal barnehage.
- Hvis man derimot skulle velge å satse på en kommunal barnehage vil spørsmålet om *beliggenhet være avgjørende viktig* i et konkurranseperspektiv. Hvis barnehagens beliggenhet krever ekstra innsats i forhold til skyss fra foreldrenes side er det nærliggende å tro at foreldre heller vil velge alternativer enten internt i kommunen eller i nabokommunen Fredrikstad.
- De barnehagene som kommer best ut i forhold til utvalgte kvalitetsindikatorer er de som har +/- 60 barn med tilhørende personale (IRIS 2011/029). En kommunal barnehage i Hvaler vil bli stor (med 100 – 130 barn) i forhold til hva IRIS konkluderer med som idealstørrelse for god kvalitet i barnehagen.
- Jo større barnehagen er, jo større krav stilles til god ledelse, planlegging og organisering av det pedagogiske tilbudet i barnehagen.
- Jo større barnehagen er, jo større er behovet for formalisering gjennom etablering av prosedyrer, sjekklister og skjemaer for samhandling og felles praksis. (Gulbrandsen og Eliassen, 2009)

Det betyr at i den videre utredningen fra barnehagegruppa så har vi drøftet ivertakelse av ulike kvalitetsindikatorer i forhold til:

- *Strukturalternativ A (tre kommunale og en privat)*
- *Strukturalternativ C (to kommunale og en privat).*

Arbeidsgruppas kvalitetsindikatorer

Med bakgrunn i St.melding 41 Kvalitet i barnehagen, 2008 – 2009, St.melding 24 Framtidens barnehage, 2012 – 2013, Arbeidsnotat 2011/183 «Undersøkelse av barnehagens organisering og den pedagogiske bemanningen» og rapport 2011/029 «Barnehagens organisering og strukturelle faktorerens betydning for kvalitet» har arbeidsgruppa utarbeidet følgende liste over kvalitetsindikatorer som er lagt til grunn i vår utredning:

- Ledelse
- Barnegruppestørrelser og voksentetthet (bemanningsnorm):
 - (a) 6 barn over tre år per 1 voksen
 - (b) 3 barn under tre år per 1 voksen
- Sammensetning av barnegruppene
- Kompetanse hos ansatte - barnehagefaglig-, kommunikasjons- og relasjonskompetanse
- Stabilitet i og sammensetning av personalgruppa
- Fysisk miljø (kan både hemme/ fremme pedagogiske muligheter i barnehagen):
 - (a) Barnehagens lokaler
 - (b) Uteområder
 - (c) Utstyr og materiell
- Psykososialt miljø – både for voksne og barn
- Samarbeid, eksternt – andre barnehager i kommunen + andre aktuelle instanser
- Lokalisering/ nærhet - boligsentre, overgang til skole, nærhet til offentlig kommunikasjon
- Planlegging – involvering og eierskap
- Individuell tilpasning til hvert enkelt barn
 - (a) Omsorg, trygghet, involvering og engasjement
 - (b) Lek, læring, dannings og utvikling

- Utvikling av barnehagen som lærende institusjon
 - (a) Medvirkning – ansatte, barn og foresatte
 - (b) Evaluering av praksis (inkludert refleksjon som grunnlag for endring/forbedring)
 - (c) Dokumentasjon av praksis
 - (d) Kompetanseutvikling og læring for personalet
 - (e) Verdigrunnlag – profil for barnehagen

Utredning på spørsmål 1 og 2 fra mandatet

Barnas behov i samarbeid med foreldrene og ansattes fagmiljø og mulighet for utvikling

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Hvordan vil ulike strukturvalg innen barnehage kunne påvirke dette?

Barnehagenes fagmiljøer bør være robuste i forhold til faglig kompetanse, evne til utvikling og endring og attraktivitet i forhold til rekruttering av ønsket, nytt personale. Hvordan vil disse forholdene kunne påvirkes av ulike strukturvalg i barnehage?

Arbeidsgruppa har valgt å se spørsmål en og to fra mandatet i sammenheng når vi i det følgende skal redegjøre for våre vurderinger og anbefalinger. Årsaken til at vi har valgt denne sammenslåingen er at vi raskt så at betydningen av kvaliteten i ansattes fagmiljøer er avgjørende og henger tett sammen med kvaliteten i det pedagogiske tilbudet barn og foreldre opplever at de får i barnehagen. Arbeidsgruppa mener det er kunstig å dele utredningen av de to spørsmålene fordi kompleksiteten og sammenhengen internt mellom kvalitetsindikatorerne som har betydning for begge spørsmål er så sterk.

Voksenressurser og ledelse

Det er de voksne i barnehagen som er avgjørende for hvor god kvalitet barnehagen har (Utmelding 24, Framtidens barnehage, 2012 – 2013). Personalets faglige og personlige kompetanse er barnehagens viktigste ressurs og en forutsetning for at barnehagen skal være en god arena for omsorg, lek, læring og sosial utjevning (Utmelding 41, Kvalitet i barnehagen, 2008 – 2009). Regjeringen anbefaler derfor en minste bemanningsnorm i Utmelding 24 Framtidens barnehage, 2012 – 2013. Normen definerer at det skal være minst en voksen per tredje barn under tre år og minst en voksen for hvert sjettede barn over tre år. Hvaler kommune har bruker denne normen som grunnlag i sine tre kommunale barnehager ved å bemanne med 3 voksne / 9 barn under tre år og 3 voksne / 18 barn over tre år. Det er også et krav at det skal være minst en pedagogisk leder per henholdsvis niende og attende barn. Flertallet i arbeidsgruppa er av den oppfatning at å øke antall pedagoger noe vil kunne bidra til å styrke barnehagenes faglige miljø. Det vil igjen føre til et kvalitativt bedre tilbud til samtlige barn, men kanskje spesielt til barn med spesielle behov.

En annen viktig faktor for barnas trivsel i barnehagen som trekkes fram i St.melding 24 Framtidens barnehage er tilgang på voksne. Åpningstiden i barnehagene på Hvaler er 10,25 timer og det å ha flere ansatte på en virksomhet gjør det lettere å bemanne best den tiden det er mest barn i barnehagen. Det er også positive sammenhenger mellom ett eller flere mål på barns generelle trivsel i barnehagen og barns opplevelse av å ha en yndlingsvoksen å forholde seg til.

Arbeidsgruppa mener at nok ressurser til tilstrekkelig pedagogisk og barnehagefaglig bemanning, god og riktig rekruttering, hensiktsmessig strukturell organisering av barnehagene sammen med regjeringens forslag til framtidig bemanningsnorm vil kunne være med å sikre og utvikle den pedagogiske kvaliteten for barna i barnehagene i Hvaler kommune.

Flertallet i gruppa mener at den enkelte barnehagens handlingsrom og forutsigbarhet i forhold til organisering og utvikling av personalet vil kunne bli bedre dersom man i framtiden får noe større barnehager med flere avdelinger og større personalgrupper. Dette i tråd med rapporten fra IRIS 2011/029 om barnehagens organisering og strukturelle faktorer betydning for kvalitet, hvor de anbefaler en sterkere satsning på mellomstore barnehager med cirka 60 barn totalt sett. I forhold til prognosene for utviklingen av antall barnehagebarn i Hvaler² vil vi først nærme oss denne størrelsen på barnehagene hvis vi reduserer antall kommunale barnehager fra tre til to. Litt større barnehageenheter, med noe større personalgrupper og tre til fire avdelinger, gir trolig bedre muligheter for fleksibilitet i organisering av personalet. Den private barnehagen har i løpet av sine tre første driftsår hatt mellom 50 og 60 av barnehagebarna i Hvaler (se vedlegg 1). Da har vi etter prognosene ytterligere 100 – 130 barn skal fordeles på to eller tre kommunale barnehager.

Også for utviklingen av hver enkelt ansatt i barnehagen og for utvikling av det pedagogiske tilbudet til barnehagebarn mener arbeidsgruppa at størrelse og sammensetning av personalgruppa er en viktig faktor i kvalitetsutviklingen i tjenestetilbudet. De to ulike strukturalternativene med en privat barnehage i kombinasjon med henholdsvis to eller tre kommunale barnehager vil gi ulike forutsetninger for å kunne skape stabilitet og forutsigbarhet i bemanning og sammensetning av personalgruppene. To eller tre kommunale barnehager vil også ha innvirkning på personalgruppens størrelser.

For at de voksne skal kunne fungere optimalt og stadig lære nye ting og være i utvikling så må fagmiljøene hvor de voksne har tjenestested også være gode og robuste. Flertallet i arbeidsgruppa mener at forutsetningene for å videreutvikle kvaliteten i barnehagene på Hvaler vil være bedre dersom personalgruppene blir noe større enn de er i dag. Dette gjelder spesielt to av de kommunale barnehagene. Det vil gi større variasjon i pedagogisk og faglig kompetanse, erfaringsbakgrunn og personlige egenskaper i personalgruppene slik at man får en bredere plattform å videreutvikle det pedagogiske tilbudet ut fra.

En god barnehage består i arbeidsgruppas øyne av et robust, barnehagefaglig miljø med en tydelig pedagogisk plattform. Et større og bredere sammensatt faglig miljø vil være med på å sikre god rekruttering i framtiden. Konkurransen om de kompetente førskolelærere er stor og det er sannsynlig at dette fortsetter framover. Når førskolelærere skal velge seg en arbeidsplass er et av kriteriene ofte at det er et godt pedagogisk miljø med et visst antall pedagoger slik at man har noen å samarbeide med og utvikle pedagogikken og egen praksis sammen med. Barnehageloven § 18 sier at pedagogiske ledere skal ha førskolelærerutdanning eller annen relevant pedagogisk utdanning. Det betyr at jo mindre barnehagen er og jo færre avdelinger den er organisert i, jo færre pedagoger vil det være i personalgruppa. Dessuten viser det seg at de ansatte jevnt over er bedre utdannet i større barnehager enn i små (IRIS 2011/029) Det betyr at små barnehager med færre pedagoger i personalgruppa trolig vil være mindre attraktive i et rekrutteringsperspektiv og i kampen om de beste pedagogene i framtida.

Arbeidsgruppa anser ledelse som en viktig dimensjon i forhold til voksenressurser i barnehagen. Dette understøttes også i diverse styringsdokumenter for barnehage som for eksempel barnehageloven § 17, St.mld. 24 Framtidens barnehage og St.mld. 41 Kvalitet i barnehagen. Ledelse trekkes fram som en viktig kvalitetsfaktor i forhold til både samarbeid med foreldrene og i samarbeid med øvrig personale og når det gjelder kvaliteten og utformingen av det pedagogiske tilbudet til barna.

² Se side 6

Barnehageloven § 17 slår fast at «barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.»

St.melding 41, Kvalitet i barnehagen, 2008 – 2009 sier at styrer og pedagogisk leder har ansvar «for at foreldrene får god og tilstrekkelig informasjon om barnehagens virksomhet. Barnehagens ledelse har også et særlig ansvar for at den pedagogiske virksomheten planlegges, gjennomføres, dokumenteres og vurderes i tråd med barnehagelovens og rammeplanens føringer.» Ledelsen i barnehagen har også ansvar for «at barnehagens samfunnsmandat blir klarlagt for hele personalgruppen og at det utvikles en felles forståelse for målene blant medarbeiderne.... Barnehagens styrer har hovedansvaret for å etablere et godt samarbeid med ulike instanser/etater som har medansvar for barns oppvekstmiljø» (St.melding 41, Kvalitet i barnehagen, 2008 – 2009)

Arbeidsgruppa kan ikke se at kvaliteten når det gjelder ledelse i de kommunale barnehagene påvirkes nevneverdig i verken positiv eller negativ retning med to eller tre barnehager. Kvaliteten i utøvelsen av ledelse avhenger i mye større grad av lederens kompetanse og tilstedeværelse, og vil slik arbeidsgruppa ser det først påvirkes dersom man vurderer alternative ledelsesstrukturer, med en felles leder for flere enheter/ virksomheter. Dette momentet har arbeidsgruppa valgt å se bort fra i denne utredningen. Vi forutsetter at det uansett strukturvalg vil fortsette å være en virksomhetsleder i hver barnehage.

Ettersom personalet, personalets kompetanse og ledelse utpekes som noen av de viktigste og mest betydningsfulle faktorene for kvalitet i barnehagetilbudet er det også avgjørende viktig at disse ressursene videreutvikles og foredles. Det betyr at barnehagen skal utvikles etter prinsippene om lærende organisasjoner (Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, side 10). Et viktig prinsipp i lærende organisasjoner er kontinuerlig forbedring av organisasjonens praksis og utvikling av personalets kompetanse gjennom felles refleksjon – gjerne sett opp imot nyere forskning. Det er viktig å gjennomføre kontinuerlige drøftinger og refleksjon i hele virksomheten om hva «den gode barnehagen» er.

Barnegrupper; størrelser, sammensetning

Det psykososiale miljøet for både voksne og barn er en annen viktig kvalitetsindikator i barnehagetilbudet (Gulbrandsen og Eliassen, 2012). Opplevelsen av kvalitet i forbindelse med psykososialt miljø henger tett sammen med hver enkelt persons opplevelse av muligheten for å knytte gode relasjoner og oppleve trygge, gode rammer for læring og utvikling.

Med to kommunale barnehager istedenfor tre, vil det bli flere barn totalt sett i hver av barnehagene enn det vi har i dag. Flertallet i arbeidsgruppa peker på at det kan gi rom for større variasjon i barnegruppenes sammensetning. Ved større variasjon i gruppene vil hvert enkelt barn få flere muligheter for å bygge sosiale relasjoner som er bra for dem, enn i mindre og fastere grupperinger. Mulighetene for fleksibilitet og pedagogisk tilpasning av organiseringen, spesielt i forhold til de eldste barna, vil kunne gi gevinster i form av bedre individuell tilpasning og nye sosiale arenaer å bevege seg på.

Jo flere barn som samles i grupper jo større krav stilles til god organisering fra personalets side. Uansett antall barn er det viktig at barna får tilhøre en gruppe og at gruppen ikke er for stor (St. meld 24, 2012 - 2013). Dette er spesielt viktig for de minste barna (IRIS 2011/029)som er mer avhengig av trygge, faste rammer enn de eldre barna.

I rapporten fra IRIS (2011/029) konkluderes det med at de ansatte tilbringer mindre tid til samvær med barna i større barnehager enn i små. Dette fordi barnehager av en viss størrelse krever mer tid til felles planlegging og organisering fra personalets side. Uansett framtidig strukturvalg vil barnetallet ifølge prognosene ikke bli større enn +/- 60 barn. Dette går etter arbeidsgruppas definisjon under begrepet mellomstor barnehage, og gruppa mener derfor at det ikke er grunnlag for å mene at det pedagogiske personalet vil tilbringe mindre tid i barnegruppene.

Ettersom opplevelse av kvalitet fra brukerperspektiv også er en viktig kvalitetsindikator (IRIS 2011/029) har arbeidsgruppa vurdert det som viktig å si noe om eventuelle muligheter og begrensninger for individuell tilpasning til det enkelte barn som de ulike strukturalternativene vil gi.

Alle barn er unike og ulike fra hverandre. Det betyr at de har forskjellige utgangspunkt i forhold til både de mer grunnleggende behovene som trygghet, omsorg og fysiske behov, men også i forhold til behov for lek, læring, dannelse og utvikling. Forutsetningene for å kunne tilrettelegge for individuell tilpasning er avhengig av ledelsens og personalets kompetanse og fokusområder, personalets sammensetning i forhold til alder, kjønn, kompetanse og personlige egenskaper og av ressursene som fins til rådighet i planlegging og gjennomføring av det pedagogiske tilbudet til det enkelte barn.

Mindre enheter med små personalgrupper, små barnegrupper og trange rammebetingelser for øvrig ser ut til å gi mindre rom for fleksibilitet og tilpasning til hvert enkelt barn. Noe større enheter vil gi større personalgrupper, bredere sammensatt kompetanse og erfaring totalt sett, mer spillerom for ledelsen og større barnegrupper med flere valgmuligheter i forhold til vennskap og relasjoner. Flertallet i arbeidsgruppa mener derfor at noe større barnehageenheter enn de vi har i dag vil slå positivt ut i forhold til mulighetene for individuell tilpasning til det enkelte barn. Rapporten fra IRIS (2011/029) understreket også at det er bedre mulighet for tilpasning av aktiviteter på barnas premisser i mellomstore barnehager enn i de små.

Likevel må vi heller ikke glemme at dagens struktur er oversiktlig, og at det allerede er etablert nær og god kontakt mellom personalet og foreldrene. Det er også oversiktlig for barna når gruppene er små.

En annen viktig brukergruppe i forhold til kvalitet i barnehagen er foreldrene. For å sikre samarbeidet med barnas hjem, skal hver barnehage ha et foreldreråd og et samarbeidsutvalg (Barnehageloven § 4). Foreldre og barnehagens personale har et felles ansvar for barns trivsel og utvikling (Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, kapittel 1.6) Opplevelse av godt samarbeid med foreldrene er viktig for deres opplevelse av kvalitet i barnehagen. Når foreldrene er fornøyd smitter dette over på barna og på personalet. Dette gjelder også motsatt vei eller i negativ forstand. Det betyr at fornøyd foreldre og et fornøyd personale påvirker og er viktig for kvaliteten på tilbudet barna får i barnehagen.

Fysisk miljø; lokaler, utemiljø, beliggenhet

Fysisk miljø kan både hemme og fremme de pedagogiske mulighetene i barnehagen (Gulbrandsen, Eliassen, 2012). Våre tre kommunale barnehagebygg er bygd med ulike utgangspunkt, forutsetninger og målsettinger. Det har medført at vi har tre barnehagebygg som er svært ulike i forhold til pedagogiske muligheter for større samlinger og samhandling på tvers av avdelinger og mellom personalet.

Lokalisering av barnehagen henger sammen med opplevelse av kvalitet. Barnehagens beliggenhet innvirkning både på de pedagogiske mulighetene for alternative læringsarenaer i nærmiljøet og for den veien og tiden foreldre må beregne på transport av sine barn til og fra barnehagen.

Samtlige barnehager i Hvaler har umiddelbar nærhet til natur med fine skog- og sjøområder og. Den private barnehagen har egen minibuss og sørger selv for transport av sine barn dersom de skal legge en del av sin pedagogiske virksomhet utenfor selve barnehagen. For de kommunale barnehagene er situasjonen annerledes da de er avhengig av offentlig kommunikasjon, leie av buss eller velvillige foreldre som kan bidra med transport for å benytte seg av mulighetene lokalsamfunnet i Hvaler har å by på. Asmaløy barnehage nyter godt av gangavstand til offentlig kommunikasjon, mens både Hauge og Brekke barnehage har lengre avstand og større utfordringer knyttet til transport av barn.

Det er god geografisk spredning av barnehager på de ulike øyene i Hvaler kommune. Kommunens barnehager ligger i dag relativt nær sentrene som er definert for utbygging i kommuneplanen for Hvaler i planperioden 2011 - 2023. Det medfører god tilgjengelighet og relativt korte skyss-avstander for foreldrene.

De to barnehagene på Asmaløy ligger i tillegg gunstig til i forhold til nærhet til fylkesveien, som er hovedpulsåren gjennom Hvalersamfunnet. For Brekke og Hauge barnehage er situasjonen litt annerledes. Rundt Brekke barnehage er det ingen tettbebyggelse i umiddelbar nærhet. Det er +/- 2 kilometer til nærmeste tettbebyggelse i Skjærhalden sentrum hvor de fleste brukerne bor, slik at foresatte må påberegne noe ekstra tid for henting og levering av sine barn. Ved Hauge barnehage bor mange av barnefamiliene i umiddelbar nærhet til barnehagen slik at henting og levering av barn foregår på vei til og fra jobb uten ekstra omvei og tid. Men, det er også en stor andel av barna som er bosatt i Ødegården-området med foreldre som arbeider utenfor Hvaler kommune. For disse foreldrene betyr henting og levering en ekstra kjøretur på tre kilometer hver vei ved både henting og levering. Det er foreldrene selv som setter opp ønsker for hvilken barnehage deres barn skal få plass i, og med den kapasiteten vi har i dag får alle innfridd sine førstevalg.

Ulikhetene i fysiske utforming og geografisk beliggenhet gir ulike muligheter og begrensninger når det kommer til utøvelse av barnehagepedagogikk i våre tre kommunale barnehager. Arbeidsgruppas anbefaling er at det ved valget av framtidig barnehagestruktur legges vekt på kvalitetsindikatoren «fysisk miljø» i utrednings-, planleggings- og beslutningsfasen slik at de valgene som tas gir de beste muligheter for barnehagepedagogisk handlingsrom og god kvalitet i tjenestetilbudet.

Utredning på spørsmål 3

Overgangen mellom barnehage og skole

Overgangen mellom barnehage og skole skal ivaretas på en hensiktsmessig måte for alle barn. Vil forskjellige strukturalternativer gi skole og barnehage ulike muligheter for at dette ivaretas på en god måte?

St.melding 41 Kvalitet i barnehage del 2 pkt. 10 beskriver hva som kjennetegner kvalitet i samarbeidet mellom barnehage og skole. Det fokuseres også på viktigheten av at det er en viss sammenheng og kontinuitet mellom de to pedagogiske institusjonene.

Beliggenhet og geografisk nærhet mellom barnehage og skole blir ikke nevnt som noen kvalitetsindikator i dette perspektivet. Faktorer som Stortingsmeldingen derimot sier er av avgjørende betydning for kvaliteten i overgangen mellom barnehage og skole er:

- Felles verdier
- Strategier
- Kultur
- Kunnskap og forståelse om hverandres fag og kompetanse
- Tid
- Ressurser
- Nettverk og treffpunkter
- Dokumentasjon, informasjonsutveksling og dialog
- Planmessig gjennomføring av skoleforberedende tiltak

Flertallet i arbeidsgruppa mener at fysisk nærhet mellom barnehage og skole *kan* bidra til å fremme etableringen og gjennomføringen av de overnevnte kvalitetsindikatorerne, men at denne faktoren i seg selv ikke er avgjørende for god kvalitet i overgangen. Det viktigste er at kommunen fortsetter med å legge til rette for et nært og godt samarbeid mellom barnehagene og skolene. Det er etablert egne prosedyrer for å sikre kvaliteten i overgangen mellom barnehage og skole i Hvaler kommune (se vedlegg 2). Disse vil i framtiden utvikles og forbedres etter prinsippene om kontinuerlig forbedring som vektlegges i kvalitetsarbeidet i hele kommunen.

Utredning på spørsmål 4

Kommunale og private barnehagetilbud

Når spørsmål 1 til 3 er vurdert – hvilken løsning av barnehagetilbudet/strukturen bør løses av kommunen og eventuelle private tilbud?

Arbeidsgruppas samlede mening rundt dette spørsmålet vil komme fram under punktet i rapporten som heter hovedkonklusjon.

Hovedkonklusjon

Det kan være lettere å styre opptaket med færre barnehager enn med dagens ordning, fordi man i så fall ville ha færre alternativer å fordele det totale antall barn på. En slik struktur med to kommunale og en privat barnehage *kan* medføre bedre stabilitet og mer forutsigbarhet i personalgruppens sammensetning og barnegruppene enn med dagens ordning. I dag flytter man personalet etter hvor det er størst behov, der flest barn får tildelt plass etter foreldrenes førsteprioritet. Med færre antall barnehager å velge mellom *kan* det være en risiko for at foreldre velger alternative tilbud – også utenfor kommunen. Flertallet i arbeidsgruppen mener derfor at eventuell lokalisering av to kommunale barnehager er vesentlig viktig dersom man velger løsningen med to kommunale og en privat barnehage i framtiden.

IRIS 2011/029 anbefaler i sine konklusjoner at bør satse sterkere på *mellomstore barnehager*, forsiktig anslått til rundt 60 barn. Prognosene tilsier cirka 150 – 180 barn på Hvaler i barnehagealder. I forhold til disse tallene og med tanke på utvikling av kvalitet i tjenestetilbudet er grunnlag for tre barnehager totalt sett i Hvaler – to kommunale og en privat.

Hvis vi endrer barnehagestrukturen til to kommunale og en privat barnehage vil de tre barnehagene få +/- 60 barn, en virksomhetsleder, cirka 5 årsverk med pedagogiske ledere og cirka 10 årsverk førskolelærere/fagarbeidere/ assistenter. Denne størrelsen på personalgruppene mener flertallet i gruppa vil gi enda bedre mulighet for ulik faglig kompetanse, evne til utvikling og endring enn med den strukturen vi har i dag.

Det viser seg at de mellomstore barnehagene kommer godt ut i forhold til en del strukturelle kvalitetsindikatorer som de ansattes utdanningsnivå, oppfylning av pedagognormen, areal per barn, rom til å skjerme de yngste barna, pedagogisk leders tilstedeværelse i barnegruppene, og antall barn den enkelte voksne forholder seg til i løpet av dagen.

Barnehager av denne størrelsen evner også å videreutvikle den tradisjonelle sosialpedagogiske barnehagemodellen ved å integrere den med nyorienteringen i barnehagefeltet. De mellomstore barnehagene bevarer den nordiske barnehagemodellens styrke som er de kollektive trygge rammene for barn, men tar samtidig inn over seg barns endrede posisjon i samfunnet med større grad av medvirkning og vektlegger i større grad det relasjonelle perspektivet mellom voksen og barn. På denne måten har denne typen barnehager potensiale til å utvikle «en tredje vei». Mellomstore barnehager er store nok til å sikre faglig utvikling, og små og oversiktlige nok for å ivareta trygge rammer for barn (IRIS 2011/029).

Det er enighet i arbeidsgruppa om at vi med dagens struktur fortsatt vil kunne gi et kvalitativt, godt barnehagetilbud ut fra de kvalitetsindikatorerne vi har tatt for oss i denne utredningen, men at det med dagens ustabile rammebetingelser blir stadig vanskeligere å opprettholde og videreutvikle kvaliteten i tjenestetilbudet.

Arbeidsgruppa har derfor samlet sett kommet fram til konklusjonen om at det er riktig å anbefale en framtidig struktur hvor man har to kommunale og en privat barnehage. Denne strukturen vil være bedre tilpasset størrelsen på gruppen barn i barnehagealder i forhold til prognosene og vil ikke bære preg av at man har overkapasitet i kommunen når det gjelder barnehageplasser. Det vil igjen medføre bedre forutsigbarhet i forhold til bemanning, planlegging og organisering fra år til år, samt gi mulighet for mer stabile, robuste fagmiljøer som kan danne gode utgangspunkt for utvikling av enkeltansatte og virksomheten som helhet. Flertallet i arbeidsgruppa mener at vi med en strukturendring og dermed mer stabile rammebetingelser/ grunnleggende forutsetninger, vil være bedre rustet til å jobbe systematisk med videreutvikling av kvaliteten i barnehagetilbudet i framtiden.

Kildehenvisninger

- Barnehageloven:
<http://www.lovdatab.no/all/nl-20050617-064.html>
- Ingeberg, Petter (red.), (2013) Barnehageloven og forskrifter, Med forarbeid og kommentarer
PEDLEX Norsk Skoleinformasjon
- Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver:
http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Barnehager/Rammeplan_2011/KD_bo_kmal_Rammeplan_2011_web.pdf
- Forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage
<http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20051216-1477.html>
- Stortingsmelding nummer 24. Framtidens barnehage.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-24-20122013.html?id=720200>
- Stortingsmelding nummer 41. Kvalitet i barnehagen.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-41-2008-2009-.html?id=563868>
- Barnehagenes organisering og strukturelle faktorerens betydning for kvalitet. Rapport laget av IRIS (International Research Institute of Stavanger) for regjeringen.
http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Rapporter/IRIS_rapport.pdf
- Barnehagens organisering og den pedagogiske bemanningen. Rapport laget av IRIS (International Research Institute of Stavanger) for regjeringen.
http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Barnehager/Rapporter%20og%20planer/Rapport_barnehagens_organisering_ped_bemanning.pdf
- Kvalitet i barnehager, Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012
LARS GULBRANDSEN & ERIK ELIASSEN
http://www.nova.no/asset/6157/1/6157_1.pdf
- Brukerundersøkelse for Hvaler kommune
<http://www.bedrekommune.no/>
- Regjeringens side om kvalitet i barnehagen:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2012/nou-2012-1/6.html?id=669146>
- Felles ledelse i skole- og oppvekstsektoren. Sammendrag av viktigste konklusjoner og funn.
http://www.ks.no/PageFiles/1083/064012Sammendrag_felles_ledelse.pdf
- Framtidens barnehage. Blogg om hva som er en god barnehage:
(Innspill som skal benyttes i forhold til ny Stortingsmelding om kvalitet i barnehagen)
<http://blogg.regjeringen.no/framtidsbarnehage/hva-er-en-god-barnehage/>
- Foreldreutvalget for barnehager
<http://www.fubhg.no/kvalitet-i-barnehagen.283332.no.html>

- Åse Bratterud, Ellen Beate H. Sandseter og Monica Seland, Barns medvirkning og trivsel i barnehagen (Rapport 21/ 2012)
http://www.udir.no/Upload/barnehage/Forskning_og_statistikk/Rapporter/Barns%20trivsel%20og%20medvirkning%20i%20barnehagen.pdf?epslanguage=no