

# **BARNEHAGENE – EFFEKTIVT ADMINISTRERT?**

**FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT  
2004**





# INNHold

<b>SAMMENDRAG.....</b>	<b>I</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 BAKGRUNNEN FOR PROSJEKTET.....	1
1.2 AVGRENSINGER .....	1
<b>2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET .....</b>	<b>2</b>
<b>3. ANVENDTE METODER .....</b>	<b>2</b>
3.1 DATAINNSAMLING .....	2
3.2 DATAENES PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET .....	3
<b>4. ER DE SAMMENSLÅTTE BARNEHAGEN EFFEKTIVE? .....</b>	<b>4</b>
4.1 VURDERINGSKRITERIER .....	4
4.2 FUNN/FAKTA.....	4
4.3 REVISJONENS VURDERING .....	6
<b>5. ER BARNEHAGER MED NATURLIG VEKST EFFEKTIVE? .....</b>	<b>6</b>
5.1 VURDERINGSKRITERIER.....	6
5.2 FUNN/FAKTA.....	6
5.3 REVISJONENS VURDERING .....	8
<b>6. ER BRUKEN AV DE FAGLIGE VEILEDERSTILLINGENE EFFEKTIV? .....</b>	<b>9</b>
6.1 VURDERINGSKRITERIER.....	9
6.2 FUNN/FAKTA.....	9
6.3 REVISJONENS VURDERING .....	11
<b>7. BIDRAR KONTORFELLESKAPET TIL EFFEKTIVITET? .....</b>	<b>11</b>
7.1 VURDERINGSKRITERIER.....	11
7.2 FUNN/FAKTA.....	11
7.3 REVISJONENS VURDERING .....	13
<b>8. BIDRAR DE SENTRALE STØTTEFUNKSJONENE TIL EFFEKTIVITET? .....</b>	<b>13</b>
8.1 VURDERINGSKRITERIER.....	13
8.2 FUNN/FAKTA.....	13
8.3 REVISJONENS VURDERING .....	16
<b>9. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER .....</b>	<b>17</b>
9.1 KONKLUSJON.....	17
9.2 ANBEFALINGER.....	17
9.3 SAMLET ANBEFALING .....	20





## SAMMENDRAG

### Målsetting med prosjektet

Kontrollutvalget vedtok å gjennomføre et prosjekt om effektiv administrering av kommunens barnehager. Prosjektet har vurdert om omorganiseringene har ført til mer effektiv administrasjon, bedre tid til det faglig arbeidet og om det kan gjøres administrative forenklinger.

Det har de senere årene skjedd en rekke organisasjonsendringer i barnehagesektoren. Med innføring av resultatledelse i 2001 ble rådmannens fullmakter delegert til tjenestelederne. Flere barnehager har hatt vekst i areal og antall barn, og prosjektet *Større og færre barnehager* medførte at flere barnehager ble slått sammen. De styrerne som ved sammenslåingen ble overtallige, ble ansatt som faglige veiledere ved de sammenslåtte barnehagene. En annen endring de siste årene er at barnehagenes kontorfellesskap er opprettet for å gi administrativ støtte til barnehagene. Fellesskapet kommer i tillegg til de sentralt plasserte støttefunksjonene i kommunen.

Problemstillinger:

1. Er de sammenslåtte barnehagene effektive?
2. Er barnehager med naturlig vekst effektive?
3. Er bruken av de faglige veilederstillingene effektiv?
4. Bidrar kontorfellesskapet til effektivitet?
5. Bidrar de sentrale støttefunksjonene til effektivitet?

### Arbeidets omfang og begrensninger

Prosjektet er gjennomført av Bærum kommunerevisjon i samarbeid med Kommunernes Revisjon i Danmark. I tillegg ble det nedsatt en referansegruppe, med oppgave å fungere som diskusjonspartner i arbeidet og oppklare faktafeil og misforståelser underveis. Gruppen har hatt tre møter og gitt svært god bistand i revisjonens arbeid.

Vi har avgrenset undersøkelsen til de kommunale barnehagene. Videre omhandler analysen ikke kvaliteten av det faglige arbeidet i barnehagene, kun rammene for dette. Prosjektet vurderer heller ikke arbeidet med samordnet opptak eller går nærmere inn på Barnehagekontorets arbeid.

### Revisjonens konklusjon

Av rådmannens plattform 2001-2006 følger at kommunens virksomhet skal effektiviseres og at *andelen av kommunens ressurser direkte til brukerne (ansikt-til-ansikt-tid) skal økes*. Om strategier for effektivisering av tjenesteproduksjon, følger blant annet av Handlingsprogram 2003-2006: Fase 2, at en tar sikte på å flytte ressurser fra administrasjon til tjenesteyting.

Revisjonen mener at dette prosjektet viser at endringene på barnehagesektoren samlet har medført mer effektiv administrasjon og mer ATA-tid (faglig arbeid).

Etter revisjonens vurdering, er barnehagene med naturlig vekst mest kostnadseffektive og satsingen på vekst, synes å ha vært en vellykket strategi. Denne veksten har dessuten bidratt til økt barnehagedekning som er et vedtatt mål. De sammenslåtte barnehagene er mindre kostnadseffektive fordi de har utgifter til en faglig veileder, men de har samtidig høyere ATA-tid på grunn av denne ekstra ressursen.

## Anbefalinger

Revisjonen mener det vil være fornuftig å gi incitament for å motivere styrerne til å se etter mulig utvidelsespotensial. I samsvar med teorien om resultatledelse, kan det være et aktuelt incitament å la tildeling av budsjettmidler være sterkere knyttet til økning av antall barn i barnehagene. Et annet alternativ er å gi barnehagen en bonus for det merarbeidet som en utvidelse medfører.

For å motivere barnehagene til utvidelser bør det også vurderes å utvide støtteapparatet som kan ta mer av arbeidsmengden ved selve utvidelsen. Etter revisjonens vurdering bør styrerne få mer støtte til å løse utfordringer til blant annet telefoni og data. Det vil også være mer effektivt at noen med god kompetanse tar jobben og en vil unngå ulike og kostbare løsninger.

De faglige veilederne som pedagogisk ressurs er skjevt fordelt og gir en skjev fordeling av ATA-tiden i barnehagene. Det er verken antall barn i barnehagen eller et faglig behov som avgjør hvorvidt en barnehage skal nyte godt av det arbeidet en veileder utfører. Med dagens økonomiske rammer mener revisjonen at den eksisterende pedagogiske ressursen bør omdisponeres, slik at den blir jevnere fordelt mellom barnehagene.

Det kan være et effektiviseringspotensiale i arbeidet med barn med særlige behov. Barna plasseres i dag i nærbarnehagene for å integrere dem i nærmiljøet. Barnas ulike behov medfører at pedagogene på skift må tilegne seg kompetanse som de senere ikke nødvendigvis skal arbeide videre med. Spesialavdelinger i enkelte barnehager kan øke ekspertisen til fordel for barna og det kan være et potensiale for innsparing, ved redusert administrasjonstid for styrerne og reduserte opplæringsbehov for pedagogene. Dette må vurderes mot ønsket om integrering i nærmiljø og økte transportkostnader. Andre tiltak for å redusere administrasjonstiden mener revisjonen kan ligge i forenkling av rapporteringen og ved å redusere antall PP-rådgivere per barnehage.

Revisjonen mener det bør vurderes å avlaste styrerne bedre med merkanlige og administrative oppgaver. Etter revisjonens vurdering vil en klarere arbeidsdeling og bedre utnyttelse av kontorfellesskapets kompetanse kunne redusere den samlede tiden til administrasjonsoppgaver. Kontorfellesskapets arbeidsmengde øker stadig. Når det ikke er lagt opp til en bemanningsøkning, er det etter revisjonens mening behov for klare føringer i tiden fremover på hvilken prioritering mellom arbeidsoppgavene som skal foretas. Denne prioriteringen bør foretas på grunnlag av en kartlegging av dagens tidsbruk i kontorfellesskapet.

Styrerne er noe usikre på hvilke oppgaver de kan få bistand til fra kontorfellesskapet og hvilke de kan få bistand til fra sentralt plasserte støtteenheter. Revisjonen mener det bør utarbeides en serviceerklæring for kontorfellesskap som klargjør dette. En slik serviceerklæring bør utarbeides av styrerne i samarbeid med kontorfellesskapet, og beskrive



prioriteringer, ekspedisjonstid, materialer som skal vedlegges ulike henvendelser, kontaktpersoner, samspillet mellom kontorfellesskap og styrere med mer. Det bør også fremgå hvor styrer skal henvende seg ved andre oppgaver. Revisjonen mener det vil være effektiviserende at partene har en felles forståelse av hva som forventes av dem og at nyansatte styrere enkelt kan sette seg inn i dette.

### **Konkrete anbefalinger**

1. Det bør vurderes incitament for styrerne for å utvide barnehagene med flere plasser.
2. Det bør vurderes bedre tilrettelegging og mer støtte til styrerne ved utvidelse av en barnehage.
3. Kommunen bør omfordele den pedagogiske ressurs som de faglige veilederne utgjør, utfra gitte behov slik at den kommer alle barnehagene til gode.
4. Kommunen bør vurdere spesialavdelinger for barn med særskilte behov.
5. Det bør vurderes å foreta en tidsregistrering av kontorfellesskapets arbeid for å legge til rette for fremtidige prioriteringer.
6. Kontorfellesskapet bør vurdere å utarbeide en serviceerklæring til styrerne som klargjør hva og hvordan de kan bistå styrerne.

30. april 2004

Per-Martin Svendsen  
revisjonssjef

Morten Mjøsnes  
fagansvarlig for forvaltningsrevisjon



## 1. INNLEDNING

Prosjektet er gjennomført fra desember 2003 til mai 2004 av Vera Hovelsen og Morten Mjølåsnes. Revisjonen har i gjennomføringen av prosjektet leid inn bistand fra Kommunernes Revision (KR) i Danmark som har erfaring fra tilsvarende undersøkelser. KR har bidratt med planleggingen av prosjektet, utarbeidet intervjuguide og deltatt i intervjuene. Rapporten med vurderinger og anbefalinger er utarbeidet av Bærum kommunerevisjon.

Prosjektet er gjennomført i nært samarbeid med administrasjonen og det ble nedsatte en referansegruppe, med oppgave å fungere som diskusjonspartner i arbeidet og å oppklare faktafeil og misforståelser underveis. Gruppen har hatt tre møter<sup>1</sup> og gitt svært god bistand i revisjonens arbeide.

Referansegruppen har bestått av kommunalsjefene Erik Førland og Einar Kindberg, leder av Barnehagekontoret Anne Holm, barnehagestyrer i Valler barnehage Ragnhild J. Eek, barnehagestyrer i Toppenhaug barnehage Helle Hesselberg og tillitsvalgt Randi Televik.

### 1.1 Bakgrunnen for prosjektet

Kontrollutvalget vedtok i møte 15.12.03 under sak 70/03 *Nye prosjektforslag forvaltningsrevisjon, prosjekter for 2004*, at revisjonen skulle gjennomføre et prosjekt om effektiv administrering av kommunens barnehager. Prosjektet skulle foreta en vurdering av hvorvidt omorganiseringen av de kommunale barnehagene har medført økt administrativ effektivitet, bedre tid til det pedagogiske (faglige) arbeidet med barna.

### 1.2 Avgrensinger

Vi har avgrenset undersøkelsen til de kommunale barnehagene. Parktilbudet er et privat korttids utendørs leke- og aktivitetstilbud for små barn ledet av voksne, og hører ikke under lov om barnehager med forskrifter. Vi har heller ikke vurdert de private barnehagene.

Analysen omhandler ikke kvaliteten av det faglige arbeidet i barnehagene, kun rammene for dette.

Analysen vurderer ikke arbeidet med samordnet opptak (ventelisteadministrasjon). Vi går heller ikke nærmere inn på Barnehagekontorets arbeid. Barnehagekontoret har ansvar for å utføre oppgaver innenfor forvaltningsområdet etter de mål, handlingsplaner og budsjettammer som er fastsatt av administrative og politiske myndigheter. Kontoret har også en støttefunksjon overfor styrene, men revisjonen mener disse oppgavene ligger på siden av prosjektet.

---

<sup>1</sup> Møtene er avholdt 3. februar, 16. mars og 27. april.

## 2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET

Revisjonen vil vurdere hvorvidt omorganiseringen av de kommunale barnehagene har medført økt administrativ effektivitet, bedre tid til det pedagogiske (faglige) arbeidet med barna og om det eksisterer muligheter for administrative forenklinger.

Resultatet av prosjekt *Større og færre barnehager*<sup>2</sup>, var at antall kommunale barnehager i januar 2003 var redusert fra 47 til 31. De styrerne som ble overtallige, ble ansatt som faglige veiledere ved de sammenslåtte barnehagene. I tillegg har flere barnehager hatt vekst i areal og antall barn. Kommunen har etter 2003 tre grupper av barnehager: Sammenslåtte barnehager, de med naturlig vekst og de uten endring. For å vurdere om organisasjonsendringene har ført til en mer effektiv drift og administrering av barnehagene, vil vi undersøke de tre gruppene mot hverandre.

Det vil i prosjektet også være interessant å vurdere hvordan innføringen av faglige veilederne har fungert.

I 2001 innførte Bærum kommune resultatledelse, og rådmannens fullmakter ble delegert til tjenestelederne. Dette innebærer blant annet at styrerne i barnehagene har fått fullt budsjettansvar, både i forhold til driftsutgifter og lønnsutgifter. Dette sammen med at de sentrale støttefunksjoner ble overført til barnehagesektoren, gjorde at det ble opprettet et kontorfellesskap som skal gi administrativ støtte til barnehagene. Vi vil derfor også vurdere hvordan kontorfellesskapet og de sentrale støttefunksjonene bidrar til effektiv administrasjon i barnehagene.

Revisjonen har valgt følgende problemstillinger for prosjektet:

1. Er de sammenslåtte barnehagene effektive?
2. Er barnehager med naturlig vekst effektive?
3. Er bruken av de faglige veilederstillingene effektiv?
4. Bidrar kontorfellesskapet til effektivitet?
5. Bidrar de sentrale støttefunksjonene til effektivitet?

## 3. ANVENDTE METODER

### 3.1 Datainnsamling

For å belyse problemstillingene, har revisjonen basert seg på intervjuer med ansatte i barnehagesektoren, tidsregistrering foretatt av barnehagestyrere og faglige veiledere, samt gjennomgang av dokumenter som handlingsprogrammer og årsplaner.

Revisjonen har gjennomført 8 intervjuer, hvorav 5 gruppeintervjuer. Følgende er intervjuet: En av kommunalsjefene, leder av barnehagekontoret, 8 barnehagestyrere (både fra barnehager uten endring, barnehager med naturlig vekst og sammenslåtte barnehager), 3 faglige veiledere, 3 ansatte ved barnehagenes kontorfellesskap og en PP-rådgiver.

---

<sup>2</sup> Større og færre barnehager i kommunal sektor, Bærum kommune, våren 2002.

Tidsregistreringen er benyttet for å gi et skjønnsmessig inntrykk av forholdet mellom ATA-tid<sup>3</sup> og administrasjonstid for barnehagestyrerne og de faglige veilederne i de sammenslåtte barnehagene. Barnehagestyrerne og de faglige veilederne har i en to-ukers periode<sup>4</sup> registrert anvendt tid. Av de 46 respondentene (31 barnehagestyrere og 15 faglige veiledere), mottok revisjonen 33 tilbakemeldinger, hvorav 23 fra styrere og 10 fra faglige veiledere. For styrerne gir dette en svarprosent på 74 %, og for de faglige veilederne 67 %.

I tidsregistreringsskjemaet har vi benyttet følgende kategorier: Tid med barna, foreldresamtaler, møter, ledelsestid, økonomistyring, sekretærarbeid, dataproblemer, bestilling av varer, vaktmestertjenester, kjøring og annet. Av de som har gitt tilbakemelding på tidsregistreringen, jobber styrerne i gjennomsnitt i 100 % stillinger, mens de faglige veilederne har en gjennomsnittlig stillingsprosent på 78,6.

Tilbakemeldingene er registrert i Excel-ark og systematisert etter type barnehage. I fremstillingen er noen kategorier slått sammen for å gjøre resultatene noe mer leservennlig.

### **3.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet**

Kommunens barnehager varierer i størrelse. Sammenslåtte barnehager består i all hovedsak av 6 avdelinger, de med naturlig vekst av 5-6 avdelinger, mens de uten endring stort sett er 4-avdelings barnehager. Forskjellene er etter revisjonens vurdering ikke større enn at de lar seg sammenligne.

Tidsregistrering gir et inntrykk av tidsbruken, men ingen sikre svar. Registreringen har gått over to uker som ikke nødvendigvis er representative for hva respondentene bruker av tid gjennom et helt år. Dette kan gjøre at tidsregistreringen og fremstillingen av den gir et skjevt bilde av hva styrerne og de faglige veilederne bruker tiden sin på. Revisjonen anser tidsregistreringen kun for å gi en pekepinn på hvilke forskjeller som kan forekomme.

En annen begrensning er at respondentene kan ha tolket kategoriene ulikt.

Respondentene har vært meget positive til tidsregistreringen og av den grunn mener vi det er mindre sannsynlig at det har pågått en selvsensurering fra respondentene sin side.

---

<sup>3</sup> ATA-tid (ansikt-til-ansikt-tid) er et begrep som sier hvor mye tid de ansatte benytter i direkte kontakt med brukerne av tjenestene.

<sup>4</sup> Uke 7 og 8 i 2004.

## 4. ER DE SAMMENSLÅTTE BARNEHAGENE EFFEKTIVE?

### 4.1 Vurderingskriterier

Barnehageloven<sup>5</sup> med forskrifter<sup>6</sup> angir formålet med barnehager og hvilke krav lovgiver stiller til innhold, utforming, ansvar og myndighet, personale og ellers drift av barnehagene.

Lovverket gir ikke føringer på hvordan barnehagene skal være organisert utover å stille krav til personalet og bemanningsnormen. De oppstilles heller ingen bestemmelser om administrativ støtte. Det vil være kommunen selv som bestemmer hvordan barnehagene skal organiseres i det kommunale apparat.

Av rådmannens plattform 2001-2006 følger det at kommunens virksomhet skal effektiviseres og at *andelen av kommunens ressurser direkte til brukerne (ansikt-til-ansikt-tid) skal økes*. Av behandlingen i formannskapet 14.11.01 fremgår det at *Formannskapet slutter seg til rådmannens plattform*<sup>7</sup>. I strategier for effektivisering av tjenesteproduksjon, følger det blant annet av handlingsprogrammet 2003-2006: Fase 2 at en tar sikte på å flytte ressurser fra administrasjon til tjenesteyting (kjernevirksomhet).

Høsten 2001 bestemte rådmannen at den kommunale barnehagevirksomheten skulle endres. Målet var at barnehagene skulle bli større og færre. Av prosjektrapporten som ble utarbeidet<sup>8</sup>, følger det blant annet at endringene skulle foretas innen dagens ressurser, pedagogressursen skulle beholdes i sektoren og det skulle ikke legges opp til flere ressurser til administrasjon<sup>9</sup>.

Revisjonen oppstiller følgende kriterier til grunn for våre vurderinger av effektiviteten:

- ⇒ Ansikt-til-ansikt-tiden skal økes.
- ⇒ Administrasjonstiden skal reduseres.

### 4.2 Funn/fakta

I dette kapitlet ser revisjonen på forskjellene mellom barnehager uten endring og de sammenslåtte. I neste kapittel ser vi på barnehager uten endring mot de med naturlig vekst.

Barnehagene var tidligere ofte små enheter med om lag 7-10 ansatte per enhet. Leder hadde ansvar for drift, personalspørsmål og det pedagogiske. Når kommunen i 2001 ble omorganisert, ønsket en seg enheter med 16-25 ansatte. 16 barnehager ble derfor slått sammen til større enheter.

I de 10 barnehagene uten endring, har ikke styrerne fått endrede arbeidsforhold som følge av sammenslåing eller vekst, men er på lik linje med de andre berørt av ny ansvarsfordeling i kommunen. Barnehager uten endring var for store til å bli slått sammen, men det vil i fremtiden være muligheter for vekst.

Nedenfor fremkommer en sammenligning av anvendt tid i barnehager uten endring og sammenslåtte barnehager.

<sup>5</sup> Lov av 05.05.1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven).

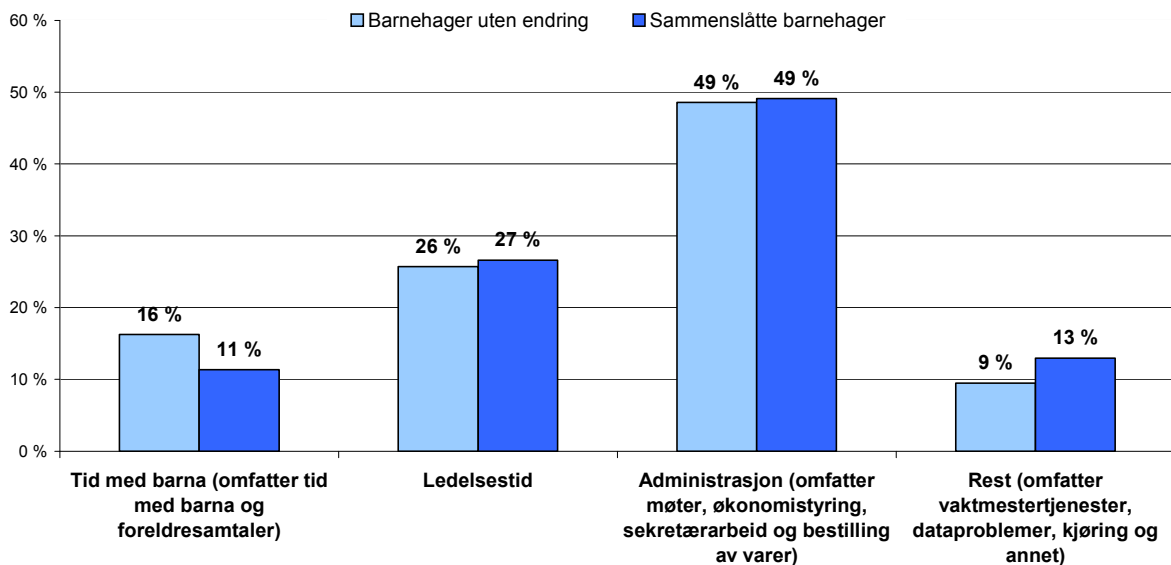
<sup>6</sup> For eksempel FOR 1995.12.01 nr. 0945: (BFD) Forskrift om pedagogisk bemanning.

<sup>7</sup> Protokoll fra møte i formannskapet, sak 211A/01.

<sup>8</sup> Større og færre barnehager i kommunal sektor, Bærum kommune, våren 2002.

<sup>9</sup> I tillegg hadde en føringer på at kommunen skal ha tre ledernivåer, barnehager med 4 avdelinger eller mer kunne forbli som de var, at det skulle være maks 30 fast ansatte på hvert tjenestested og at tjenesteleder skulle ha personalansvaret.

**Tabell 1: Sammenligning av styrernes tidsbruk i barnehager uten endring og de sammenslåtte**



Figuren viser at styrerne i sammenslåtte barnehager bruker mindre tid med barna og mer tid på praktiske gjøremål. Tid til ledelse og administrasjon er derimot den samme for barnehager uten endring og de sammenslåtte. En må ta i betraktning at det i de sammenslåtte barnehagene finnes en pedagogisk ressurs i den faglige veilederen, noe som kan innebære at det er naturlig at styrer bruker mindre tid på det faglige arbeidet. Dette var dessuten litt av formålet med sammenslåingen, at administrativt arbeid skal samles på en funksjon fremfor flere.

Under intervjuene opplyste styrerne at de opplevde lite tilrettelegging ved sammenslåingen. Særlig har det blitt fremhevet manglende hjelp til å utforme sine nye roller. Det er en utfordring for styrer og skulle få full forståelse for hva rollen som tjenesteleder faktisk innebærer. Videre har de nevnt manglende tilrettelegging innen telefoni, samkjøring av datasystemer og felles profilering.

Styrerne i sammenslåtte barnehager har fått dobbelt opp av alt tidligere arbeid (blant annet foreldremøter, ledermøter, personalmøter osv.). I intervjuer opplyser styrerne at de ikke mener sammenslåing av barnehager har gitt stordriftsfordeler. Det er en effektivitetsgevinst på noe av arbeidet, men styrerne sier at de sliter. Det har blitt flere arbeidsoppgaver og mer å gjøre innenfor den samme tiden. I intervjuene har styreren gitt uttrykk for at målet om økt ATA-tid ved omorganiseringen har gått motsatt vei for deres vedkommende.

Styrerne har videre gitt uttrykk for at avstanden mellom de husene som etter sammenslåingen utgjør en barnehage medfører et betydelig merarbeid.

Ved sammenslåing av barnehager kobles ulike arbeidsmetoder og arbeidsmiljø sammen. Det tar mye tid å forene dette, og det er en utfordring for styrer å skulle tenke én barnehage og ikke to sammenslåtte. Disse utfordringene oppgis å gjøre seg særlig gjeldende i de barnehagene der styrer og faglig veileder nå jobber samme sted som før. Styreren har selv definert sin nye rolle og rollen til den faglige veilederen, og samspillet mellom disse stillingene. Rolledelingen har også vært en utfordring for de øvrige ansatte i de sammenslåtte barnehagene.

Til forskjell fra de andre barnehagene, lønner de sammenslåtte barnehagene en faglig veileder i tillegg til styrerlønn og lønn til personale. Dette betyr at sammenslåing ikke har gitt en lønsmessig gevinst.

Styrerne sier de synes det er vanskelig å håndtere konflikten mellom kommunale krav til sparing og effektivisering, og Statens krav til faglig/pedagogisk arbeid. Styrerjobben består av mange oppgaver utover faglig arbeid, og styrerne synes for mye av dagen går med til administrering og drift av barnehagen.

### **4.3 Revisjonens vurdering**

⇒ Ansikt-til-ansikt-tiden skal økes.

Styrere skal i følge barnehageloven med forskrifter være pedagogisk ansvarlig for barnehagen. Etter revisjonens vurdering viser funnene at ATA-tid for styrer er redusert som en følge av sammenslåingen. På den annen side har de sammenslåtte barnehagene mer ressurser til det pedagogiske arbeidet og høyere ATA-tid på grunn av de faglige veilederne.

⇒ Administrasjonstiden skal reduseres.

Kommunen har ved sammenslåing av barnehager oppnådd færre og større tjenestesteder, men etter revisjonens vurdering har driften ikke nødvendigvis blitt mer effektiv enn den er i barnehagene uten endring. En er fremdeles i en overgangsfase og flere styrere bruker tid på å finne sin plass i en ny organisasjon. Dette er forhold som vil kunne bedre seg over tid.

Det er store utfordringer forbundet med sammenslåing. Reiseavstanden mellom husene og kulturforskjellene vanskeliggjør effektiv drift. At hver styrer har måttet finne hensiktsmessige måter å møte utfordringene på, betyr etter revisjonens vurdering at for mye tid går med til prøving og feiling.

De sammenslåtte barnehagene er mindre kostnadseffektive enn barnehager uten endring, da de lønner en faglig veileder i tillegg til styrer.

## **5. ER BARNEHAGER MED NATURLIG VEKST EFFEKTIVE?**

### **5.1 Vurderingskriterier**

Rådmannens plattform og føringer for den kommunale virksomhet vil gjelde også for barnehager med naturlig vekst og revisjonen oppstiller tilsvarende kriterier til grunn for våre vurderingen av effektiviteten:

⇒ Ansikt-til-ansikt-tiden skal økes.

⇒ Administrasjonstiden skal reduseres.

### **5.2 Funn/fakta**

Sammenligning av barnehager uten endring og de med naturlig vekst vil gi en indikasjon på hvilke endringer omorganiseringen har medført, og hvorvidt endringene har ført til en mer effektiv drift av barnehagene med naturlig vekst.

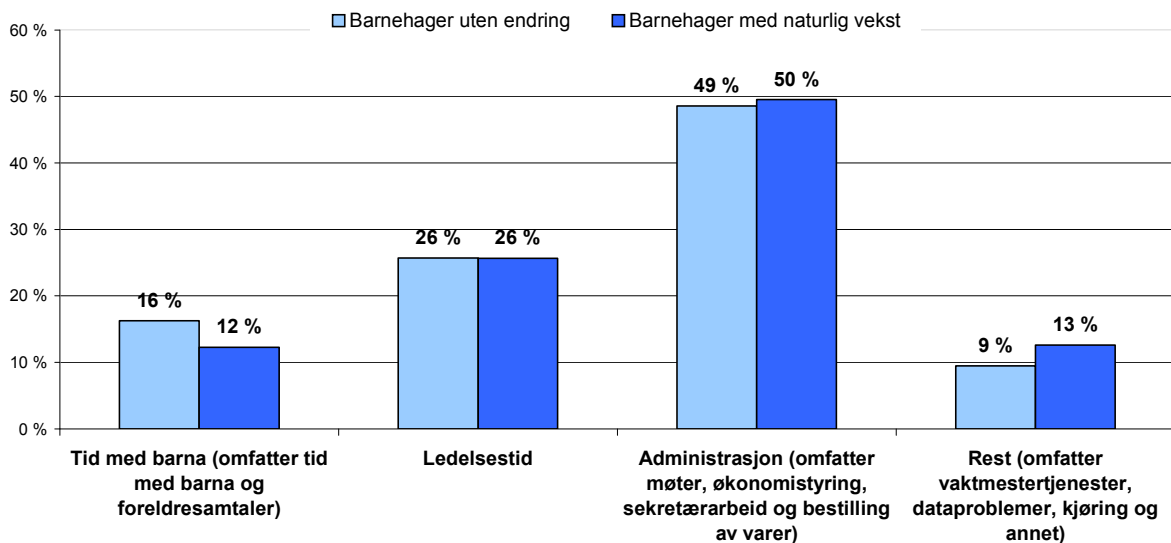
Naturlig vekst er en av kommunens strategier for å oppnå full barnehagedekning innen 2005. Dette skjer enten ved at det opprettes nye avdelinger i lokaler i nærheten av eksisterende barnehager eller ved påbygg til eksisterende barnehagebygg. Utfordringen er å finne lokaler



som øker kapasiteten innen det systemet som allerede finnes. Noen av lokalene som blir tatt i bruk er lite egnet for barnehage. I intervju uttaler styrene at det er bedre å bygge på eksisterende hus enn å ha flere hus å kjøre mellom.

Nedenfor fremstilles styrenes anvendte tid i barnehager uten endring og de med naturlig vekst.

**Tabell 2: Sammenligning av styrenes tidsbruk i barnehager uten endring og de med naturlig vekst**



Tabellen viser ikke store forskjeller i styrenes bruk av tid i løpet av perioden. Det er likevel en forskjell i tid med barna, noe som kan tyde på at administrasjon og drift av barnehager med naturlig vekst reduserer tiden til det pedagogiske arbeidet.

Styrene i barnehager med naturlig vekst har fått økt arbeidsmengde innenfor den samme stillingen de hadde tidligere. Til forskjell fra de sammenslåtte barnehagene, har barnehager med naturlig vekst ikke faglige veilederne til avlastning innen det pedagogiske arbeidet. I intervjuene opplyser styrene at de opplever dette som et misforhold.

I forbindelse med utvidelse av en barnehage er det mange ekstra oppgaver som styrer må utføre i tillegg til de ordinære driftsoppgavene: Etablering av telefon- og IT-systemer, ansvar som byggherre, kontraktskriving, oppfølging av private huseiere (der bygget leies), innkjøp av inventar og datateknisk utstyr, ventilasjon, renovasjon, HMS-oppgaver, sikkerhet, med mer. Dette medfører en del nye utfordringer, og mer ansvar for styrer.

I intervjuene fremhever styrene utfordringer angående telefon- og IT-systemer. Styrer har selv måttet finne ut hvilke systemer som passer best i de nye lokalene, ta kontakt med leverandør og bestille løsninger.

I forbindelse med disse ekstra oppgavene, mener styrene at for lite blir tilrettelagt fra kommunens side sentralt. Barnehagekontoret og Eiendomsforvaltningen har gitt noe bistand, men styrene har følt at de har stått mye alene i prosessen. Styrer har ansvaret og må følge opp. De styrene vi har snakket med, oppfatter den sentrale ledelse som positive til utvidelse,

men sier de har hatt behov for mer støtte og hjelp innen de områdene de ikke selv har kompetanse.

Styrene har hittil påtatt seg ekstraoppgavene med ekspansjon fordi de ønsker å bedre barnehagen og å bidra til å nå målet om full barnehagedekning. Flere av styrene har uttalt at jobben med vekst er mer omfattende enn antatt, og at det ikke frister til gjentakelse.

Det er nå igangsatt et prosjekt som ledes av Avdeling for eiendomsutvikling som skal vurdere hvor det kan være aktuelt å utvide antall barnehageplasser. Styrene har i denne forbindelse kommet med sine forslag til aktuelle tomter eller lokaler. Hensikten med prosjektet er full barnehagedekning, og herunder å gi styrene mer bistand i det byggefaglige ved eventuelle påbygg eller ekstra lokaler.

Styrene mener veksten har gått ut over den faglige kvaliteten, og de ønsker seg en utvidet faglig ressurs slik de sammenslåtte barnehagene har.

I barnehagene er det først og fremst styrer som har administrative oppgaver, mens det øvrige personalet i hovedsak arbeider direkte med barna, ansikt-til-ansikt-tid. Store barnehager med flere ansatte og flere barn, og med en styrer, vil derfor sannsynligvis bruke mindre tid på administrasjon enn små.

### **5.3 Revisjonens vurdering**

⇒ Ansikt-til-ansikt-tiden skal økes.

Etter revisjonen vurdering er ATA-tiden noe redusert i barnehager med naturlig vekst.

For styrene betyr naturlig vekst mer tid til administrasjon og mindre tid til faglig arbeid. Dette er naturlig da det dreier seg om større enheter. Selv om det øvrige personalets arbeid med barna er mindre berørt, vil styrers økte administrative oppgaver redusere vedkommendes tid til å ivareta det overordnede faglige arbeidet og koordinere personalets innsats. Slik vi ser det, vil dette kunne gå ut over kvaliteten på det pedagogiske arbeidet.

⇒ Administrasjonstiden skal reduseres.

Ved utvidelse har en utnyttet den kompetanse og erfaring som allerede eksisterer i barnehagen, uten å øke antall administrative stillinger. Den relativt lave forskjellen i tidsbruk mellom styrere i barnehager uten endring og de med vekst, tyder etter revisjonens vurdering på at veksten reduserer administrasjonstiden. Naturlig vekst synes derfor å ha vært en vellykket strategi og har dessuten bidratt til økt barnehagedekning.

Samtidig viser undersøkelsen etter vår vurdering at naturlig vekst medfører en stor merbelastning for styrene, særlig fordi de ikke får god nok hjelp med tilrettelegging for vekst.

Revisjonen mener det er av betydning at støtteenhetene bidrar der de har spisskompetanse fremfor at styrene hver for seg skal finne gode løsninger på de utfordringene som oppstår. Det er for eksempel lite hensiktsmessig at hver barnehage skal finne ut hvilke IT-systemer som er best for dem og skaffe disse til veie. Et bedre støtteapparat vil dessuten oppmuntre styrene ved utvidelse av barnehagene. Revisjonen synes det er positivt at det nå er satt i gang et prosjekt under ledelse av Avdeling for eiendomsutvikling. Etter vår vurdering kan

kommunen generelt, og i dette prosjektet dra nytte av de erfaringene som styrerne har gjort seg om naturlig vekst, slik at videre utvidelse av barnehagene kan bli mer effektiv.

## 6. ER BRUKEN AV DE FAGLIGE VEILEDERSTILLINGENE EFFEKTIV?

### 6.1 Vurderingskriterier

Barnehageloven og forskrift om pedagogisk bemanning har ikke bestemmelser om faglige veiledere. Regelsettet har kompetansekrav til styrer og de pedagogiske avdelingslederne, samt regulerer normen for den pedagogiske bemanningen.

Styreren har ansvaret for den daglige ledelse i en barnehage<sup>10</sup>. Med daglig ledelse menes både pedagogisk og administrativ ledelse. Av Barne- og familiedepartementets merknader til loven fremgår det at *styrerens viktigste oppgave er å være den pedagogisk ansvarlige for innholdet i barnehagen*<sup>11</sup>.

Ved omorganiseringen skulle pedagogressursen beholdes i sektoren<sup>12</sup> og de 16 styrerne som ble overtallige ble ansatt som faglige veiledere i de sammenslåtte barnehagene<sup>13</sup>. Prosjekt større og færre barnehager la gjennom dette vekt på å styrke det pedagogiske arbeidet. *Færre ledere vil være bundet opp i møter borte fra barnehagene, det vil si at flere pedagoger blir igjen for å ivareta arbeidet i barnehagen*. Revisjonen legger følgende kriterium til grunn for våre vurderingen av effektiviteten:

⇒ De faglige veilederne skal bidra til økt ATA-tid.

### 6.2 Funn/fakta

De faglige veilederstillingene ble opprettet fordi en ved omorganiseringen skulle beholde pedagogressursen i sektoren og ikke si opp noen. I forbindelse med den interne utlysningen som ble foretatt i ved sammenslåingen, ble det skissert en stillingsbeskrivelse for de faglige veilederne. Utover dette har vi ikke sett noen beskrivelse av hvilken funksjon eller rolle de faglige veilederne skal ha i barnehagene. Styrerne har selv måttet definere både sin egen rolle og rollen til de faglige veilederne, samt samspillet mellom disse stillingene<sup>14</sup>. Deres rolle er i skrivende stund ennå ikke avklart i alle barnehagene.

I intervjuene fremhever de faglige veilederne at en utfordring ved sammenslåing og endring av stilling fra styrer til veileder, er at det tar tid å slutte å administrere. Dette gjelder særlig når veilederen fortsetter å jobbe i samme barnehage vedkommende tidligere var styrer i. På den annen side tar det tid for personalet å ikke lenger henvende seg til faglig veileder som tjenesteleder.

---

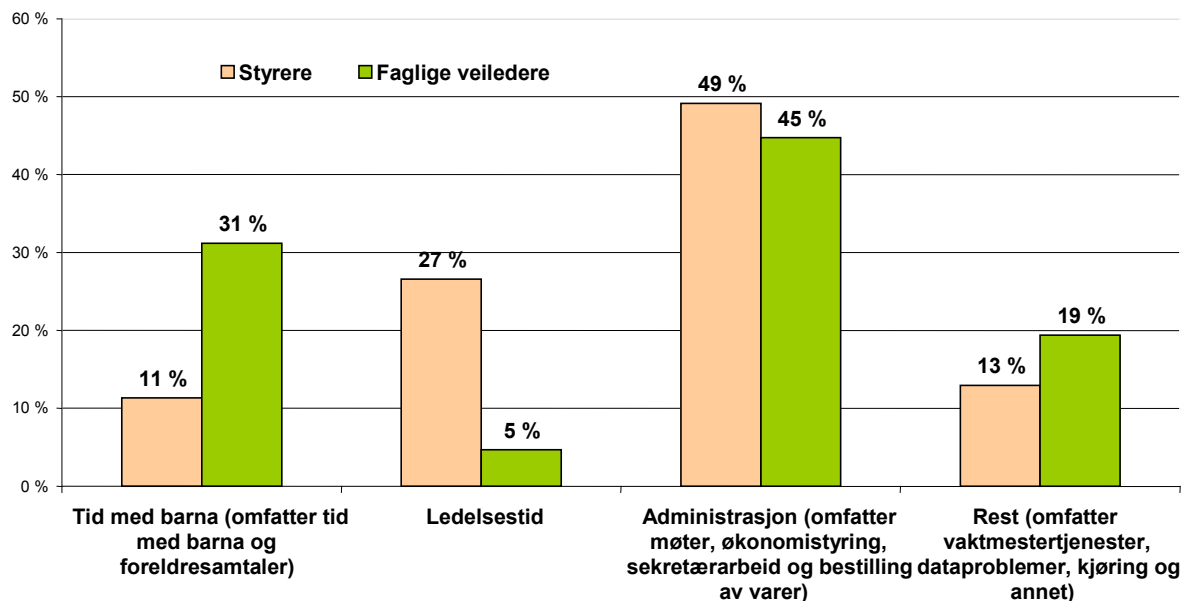
<sup>10</sup> Barnehageloven § 16.

<sup>11</sup> Lov om barnehager med forskrifter, publikasjon fra Barne- og familiedepartementet, side 52.

<sup>12</sup> En av føringene i prosjektrapport Større og færre barnehager i kommunal sektor.

<sup>13</sup> De faglige veilederne jobber stort sett i 70 % stillinger, og utgjør samlet ca. 12 årsverk.

<sup>14</sup> Revisjonen har fått opplyst at de faglige veilederne bl.a. utfører følgende oppgaver: Observasjon og oppfølging av barna, foreldresamtaler, oppgaver overfor barn med spesielle behov (herunder observasjon, rapportskrivning og annet skrivarbeid, samt kontakt med PPT), halvårslige ansvarsmøter, samarbeidsmøter, innkallelse til møter og referatskriving, samarbeidet med PPT og HMS-enheten sentralt, opplæring av nye avdelingsledere, oppfølging, veiledning og koordinering av personalet innen det pedagogiske arbeidet.

**Tabell 3: Tidsbruk styrere og faglige veiledere i sammenslåtte barnehager**

Tidsregistreringen foretatt av de faglige veilederne viser at store deler av deres hverdag går med til tid med barna og praktisk/merkantilt arbeid i forbindelse med dette. I forhold til møter, deltar veilederne i stor grad i møter i barnehagen, møter som direkte angår barna. De møtene som gjelder styrerne, er i størst grad eksterne møter borte fra barnehagen. Når det gjelder sekretærarbeid (som for de faglige veilederne er den største andelen innen kategorien administrasjon), omfatter dette i hovedsak skriving av pedagogiske rapporter, rapporter fra observasjon av barna, samt forberedelser til møter og skriving av referater i ettertid. Styrerne ivaretar det generelle arbeidet med administrasjon og drift av barnehagen.

De faglige veilederne har ikke ført noe tid på økonomistyring eller på vaktmestertjenester, timene på ledelse kan ha sammenheng med at noen av de faglige veilederne er stedfortredere for styrerne.

Styrerne og de faglige veilederne i de sammenslåtte barnehagene mener generelt at det pedagogiske arbeidet er blitt styrket med opprettelsen av faglig veilederstillinger. Det opplyses blant annet at det har medført økt bruk av tid til arbeid med personalets faglighet. Styrer har fremdeles ansvaret, men med en god rollefordeling tar veilederen mye av arbeidet.

I tillegg til økt ATA-tid hos de faglige veilederne uttaler respondentene at veilederne har muliggjort økt ATA-tid blant avdelingslederne i de sammenslåtte barnehagene. Dette forklares med at avdelingslederne kan jobbe mer og tettere med barna fordi den faglige veilederen kan ta jobben med å koordinere, gå på møter, skrive rapporter og referater, drive opplæring og annet liknende praktisk arbeid. Den faglige koordinering har i tillegg medført at kvaliteten på ATA-tiden har økt.

De faglige veilederne fremhever at de pedagogiske lederne i avdelingene ofte er unge, uten erfaring etter utdanningstiden og har behov for en del opplæring. Samtidig er det gitt en del dispensasjoner fra utdanningskravet for avdelingslederne. Slike dispensasjoner kan fungere

såfremt barnehagen har en faglig veileder som kan gi nødvendig støtte. Uten slik veiledning kan dispensasjoner gå ut over den faglige kvaliteten på avdelingen.

### **6.3 Revisjonens vurdering**

⇒ De faglige veilederne skal bidra til å økt ATA-tid.

Tidsregistreringen viser etter revisjonens vurdering, at de faglige veilederne har fått mer tid til barna og at samlet ATA-tid i de barnehagene veilederne jobber dermed er økt. ATA-tiden blant det øvrige personalet synes også å ha økt og blitt kvalitetsmessig bedre på grunn av disse stillingene.

Revisjonen mener at de faglige veilederne som pedagogisk ressurs er skjevt fordelt. Det er verken antall barn i barnehagen eller et faglig behov som avgjør hvorvidt en barnehage skal nyte godt av det arbeidet en veileder kan utføre. Etter vår vurdering kan dette gi en skjev fordeling av ATA-tiden i barnehagene.

Revisjonen registrerer en del usikkerhet rundt veilederstillingene. Veiledernes funksjon er lite definert og det er få konkrete føringer på hva de skal gjøre.

## **7. BIDRAR KONTORFELLESKAPET TIL EFFEKTIVITET?**

### **7.1 Vurderingskriterier**

Opprettelsen av barnehagenes kontorfellesskap var en del av den store omorganiseringen som skjedde i kommunen i 2001, der sentrale stillinger innen stab/støtte skulle omdefineres og legges ut. Etter en drøftelse av hvem som hadde behov for hvilke ressurser, fikk barnehageområdet 12 stillinger som en valgte å plassere i en samlet støttefunksjon. Det ble betraktet som bedre anvendelse av ressursene at stillingene var samlet, med muligheter for stordriftsfordeler og spesialisering.

Kontorfellesskapet er administrativt organisert under barnehagene og skal være administrativ støtte for tjenestelederne i de kommunale barnehagene. Det er styrernes oppgave å legge føringer på hvilke arbeidsoppgaver som skal utføres i fellesskapet og hvilken støtte som skal gis barnehagene.

Revisjonen oppstiller to kriterier for vurderingen:

- ⇒ Skal kontorfellesskapet kunne yte styrerne effektiv støtte, må de inneha tilstrekkelig kompetanse, styrerne må benytte seg av tjenestene som tilbys og kommunikasjonen mellom partene må fungere.
- ⇒ Styrerne skal bestemme kontorfellesskapets arbeidsområde og foreta eventuelle prioriteringer mellom de ulike oppgavene.

### **7.2 Funn/fakta**

Kontorfellesskapet har i dag 7 ansatte<sup>15</sup>. Av kontorfellesskapets funksjonsbeskrivelse, utarbeidet av dem selv, følger at hovedarbeids-områdene der fellesskapet utfører oppdrag på vegne av styrerne, er økonomi og budsjettarbeid, personalforvaltning, fakturering/innkreving

---

<sup>15</sup> Kontoret ble nedbemannet som følge av at kommunen i 2003 måtte kutte 100 millioner kroner, og medførte en reduksjon av stillinger fra 12 til 6. I tillegg ble en stilling overført fra en barnehage. Revisjonen har underveis i prosjektet fått opplyst at ytterligere en stilling nylig er knyttet til fellesskapet i forbindelse med at de nå skal utføre oppgaven med fakturering for SFO. Tjenesteleder for kontorfellesskapet er i tillegg barnehagestyrer for en barnehage.

og IKT. Arbeidsoppgaver utover dette er frontservice, post/journalføring og korrespondanse. Medarbeiderne i fellesskapet har i intervju uttalt at de har kort saksbehandlingstid. De fleste oppgavene blir utført innen tre dager.

Generelt er styrerne tilfredse med kontorfellesskapet. Stort sett alle barnehagene benytter seg i dag av enhetens assistanse. Etter opprettelsen i 2001 måtte fellesskapet markedsføre seg og sin arbeidskapasitet overfor styrerne. I dag er styrerne helt avhengige av assistansen, særlig innen økonomi, fakturering og ansettelse. Videre er bistand ved budsjettmessig rapportering<sup>16</sup> oppgaver de i stigende grad tar seg av. Kontorfellesskapet gir uttrykk for at de i dag er i ferd med å få en så stor arbeidsmengde at de i fremtiden må prioritere mellom oppgavene.

Utover de oppgavene som de utfører fast, utfører kontorfellesskapet konkrete oppgaver for styrerne formidlet via post, e-post, telefon eller direkte ved at styrerne kommer innom. Det er satt opp kontaktpersoner for de ulike typer henvendelser. Fordelingen av de mottatte oppgavene skjer på interne møter i fellesskapet. Revisjonen har fått opplyst at dette ikke fungerer tilfredsstillende i dag, da det er personavhengig hvem styrerne har tillit til. Enkelte styrere respekterer ikke kontaktordningen, noe som medfører en skjev arbeidsfordeling i kontorfellesskapet og ekstra bruk av tid til omplassering av oppgaver.

I intervju med medarbeidere fra kontorfellesskapet, har revisjonen fått opplyst at det er store forskjeller på hvor veldefinert oppgavene de mottar fra barnehagene er. Dette medfører en del merarbeid fordi kontorfellesskapet må be om supplerende opplysninger.

I forbindelse med revisjonens gjennomgang, har kontorfellesskapet nå utarbeidet en ansvars- og oppgavefordeling. Denne gir en noe mer detaljert fremstilling av hvilke oppgaver kontorfellesskapet utfører innen hvilke saksområder. Videre er det oppstilt noen forventninger til det materiale fellesskapet mottar fra styrer i forbindelse med tilsendte oppgaver. Denne ansvars- og oppgavefordeling har vært oppe til behandling i styrernes arbeidsutvalg til godkjenning, og er sendt ut til styrerne i barnehagene.

I resultatavtalen med tjenesteleder for kontorfellesskapet følger det blant annet at hun skal videreføre og utvikle det arbeidet som er gjort i forhold til ansvars- og oppgavefordelingen.

Både de ansatte i kontorfellesskap og styrerne uttrykker i intervjuene at fellesskapet mangler noe kompetanse, særlig innen økonomi. Det legges nå vekt på spesialisering for å kunne imøtekomme styrernes behov, samtidig som fellesskapet er avhengig av å være generalister for å begrense sårbarheten i en liten enhet.

Bruken av kontorfellesskapet har økt det siste året, og styrerne uttrykker at det etter en tilvenningsprosess har blitt enklere å sende/delegere oppgaver til fellesskapet. Bruken varierer fremdeles en del, særlig ut fra styrers behov for støtte. Styrerne fikk utvidede arbeidsoppgaver knyttet til ansvaret som tjenesteleder og dette medfører økte krav til oversikt over arbeidsoppgavene. Dette gjør at flere kvier seg for utstrakt delegering. Noen styrere har uttrykt vanskeligheter med å stole på at andre kan gjøre en tilfredsstillende jobb. En annen begrunnelse for ulik bruk er den geografiske avstanden.

---

<sup>16</sup> I 2004 skal alle tjenestestedene i kommunen rapportere månedlig.

I tillegg til kontorfellesskapet, har styrerne sagt seg godt fornøyde med samarbeidet og støtten som finnes i styrernetverkene<sup>17</sup>.

### 7.3 Revisjonens vurdering

⇒ Skal kontorfellesskapet kunne yte styrerne effektiv støtte, må de inneha tilstrekkelig kompetanse, styrerne må benytte seg av tjenestene som tilbys og kommunikasjonen mellom partene må fungere.

Undersøkelsen viser etter revisjonens vurdering av at kontorfellesskapet gir styrerne viktig og god støtte. Revisjonen vil likevel påpeke at styrerne har særlig behov for bistand i økonomiske saker og at både styrerne og medarbeiderne i kontorfellesskapet fremhever at det er noe manglende økonomisk kompetanse og kapasitet her.

Revisjonen mener det er en noe uklar fordeling av oppgaver mellom kontorfellesskapet og den kompetanse som finnes sentralt i kommunen. Vi mener videre at det kan være behov for utstrakt kompetanse- og erfaringsutveksling mellom partene.

Det er uttrykt at kontorfellesskapets effektivitet vil øke hvis bestillingene fra barnehagene blir mer presise og veldefinerte. Klar ansvars- og oppgavefordelingen kan etter revisjonens oppfatning bidra til høyere effektivitet.

⇒ Styrerne skal bestemme kontorfellesskapets arbeidsområde og foreta eventuelle prioriteringer mellom de ulike oppgavene.

Styrerne har etter revisjonens vurdering i liten grad lagt føringer for kontorfellesskapets arbeid. Det er en stadig økning i kontorfellesskapets arbeidsmengde. Revisjonen antar at dette i tiden fremover vil medføre økt behov for prioritering av fellesskapets oppgaver.

Organiseringen tilsier at det er styrerne som bør prioritere, ikke de ansatte ved kontorfellesskapet. I tillegg til å være oppdragsgiver for kontorfellesskapet, er styrerne nærmest til å vite hva de må ha av bistand og hva de eventuelt kan klare seg uten.

## 8. BIDRAR DE SENTRALE STØTTEFUNKSJONENE TIL EFFEKTIVITET?

I dette avsnittet ser vi på andre støttefunksjoner i kommunen enn kontorfellesskapet. Vi går ikke i detalj når det gjelder hvilke saker styrerne har behov for støtte til, men tar for oss mulighetene som ligger i det kommunale system og hvordan styrerne forholder seg til disse.

### 8.1 Vurderingskriterier

Revisjonen har valgt følgende kriterier for vurderingene:

⇒ Effektiv drift av barnehagene fordrer at styrerne og de ansatte får mest mulig støtte til oppgaver som andre enheter i kommunen har bedre kompetanse innenfor og kan utføre mer effektivt enn de barnehageansatte selv.

### 8.2 Funn/fakta

Kommunen er organisert med sentralt plasserte støtteavdelinger som skal gi støtte til kommunens tjenestesteder innen visse saksområder. Herunder blant annet

---

<sup>17</sup> Dette kommer i tillegg til ledernetverkene på tvers av tjenestestedene i kommunen.

Arbeidsgiveravdelingen (består av lønnsenheten<sup>18</sup>, personalenheten<sup>19</sup> og HMS<sup>20</sup>), Eiendomsforvaltningen<sup>21</sup>, IKT-avdelingen<sup>22</sup>, Tjenesteutvikling<sup>23</sup> og Økonomiavdelingen<sup>24</sup>.

Videre er pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) en del av det kommunale hjelpeapparatet. PPT gir råd og veiledning om barn og unges opplæring og utvikling<sup>25</sup>. PPT behandler vi for seg nedenfor.

Kontorfellesskapet utfører oppgaver i praksis, mens de øvrige først og fremst gir råd og veiledning. I intervju har styrerne særlig fremhevet at de benytter seg av lønnsenheten, personalenheten, og Økonomiavdelingen til støtte innen de ordinære administrative oppgavene. Disse støttefunksjonene benyttes som spisskompetanse og styrerne opplever i stor grad at de får hjelp når de tar kontakt. Styrerne benytter seg i liten grad av andre støtteenheter som Eiendomsforvaltningen og Tjenesteutvikling til tross for at styrerne har uttalt at de har et behov for støtte også til andre oppgaver enn de ordinære. Det er særlig ved utvidelse av barnehager at styrerne vil ha behov for støtte innen disse fagområdene. Styrene bruker som nevnt mye tid på å være byggherre når en barnehage skal utvides.

Styrerne uttrykker usikkerhet om bruk av sentrale støttefunksjoner. Usikkerheten gjelder når en skal henvende seg til kontorfellesskapet, og når det er de sentrale enhetene som er rett adressat. Videre har ikke styrerne alltid klart for seg hvor den nødvendige kompetansen finnes. I de sakene der styrer har behov for bistand raskt, har de uttalt at det blir lite effektivt å først skulle lete seg frem til hvem som kan bistå.

Alle tjenesteledere i kommunen har fullt budsjettansvar. For styrerne innebærer dette flere uvante oppgaver, og de har et stort behov for støtte. Innen økonomi skal den sentralt organiserte økonomiavdelingen være samarbeidspartner for styrerne. Denne avdelingen har i år for første gang sendt ut et budsjetttrunkriv til styrerne med nyttig og praktisk informasjon.

Når det gjelder støtte innen IT, opplyser styrerne at de ikke er like fornøyde. Å skulle være selvgående innen IT er vanskelig, og behovet for hjelp og støtte er stort. Styrerne opplever at omorganiseringen har gjort det verre å få den støtten som trengs her. Særlig fordi en har to forskjellige enheter å forholde seg til, IKT-avdelingen og BK Bedrifter Data<sup>26</sup>. Styrerne påpeker at det oppleves som problematisk at mye av hjelpen foregår over telefon eller at hjelp ut i barnehagen kommer lenge etter at behovet oppsto. Det understrekes at styrerne ønsker seg flere muligheter for IT-support i hverdagen, både generelt rundt bruk av verktøyene og spesielt i forhold til de konkrete datasystemene som benyttes i barnehagesektoren.

---

<sup>18</sup> Lønnsenheten skal til rett tid utbetale lønn, og skal kreve inn sykelønnsrefusjoner og sørge for korrekt fordeling tilbake til tjenestestedene.

<sup>19</sup> Enheten skal bistå med råd og veiledning innen personalforvaltning, pensjon og lønnsforhandlinger.

<sup>20</sup> HMS-enheten skal bidra til å styrke helse, miljø og sikkerhetsarbeidet i kommunen. Vi kan bistå tjenestestedene med å utvikle et godt arbeidsmiljø.

<sup>21</sup> Eiendomsforvaltningen yter kommunens tjenestesteder bistand når de har behov for lokaler og eiendomstjenester.

<sup>22</sup> Avdelingen skal bistå Bærum kommunes ledelse og resultatenheter i å nå sine mål gjennom effektiv utnyttelse av IT- og kommunikasjonsløsninger.

<sup>23</sup> Tjenesteutviklingsavdelingen har fokus på tjenesteutvikling og kompetanseutvikling. Avdelingen skal ha god oversikt over all aktivitet som skjer i kommunen med fokus på tjeneste- og kompetanseutvikling.

<sup>24</sup> Avdelingen skal utvikle og ivareta kommunens økonomifunksjon og bidra til god økonomistyring. Vi skal gi støtte til ledere på alle nivåer innen områdene handlingsprogram, budsjettering, oppfølging og rapportering.

<sup>25</sup> PPT er også sakkyndig i spørsmål om spesialpedagogisk hjelp.

<sup>26</sup> Denne drives etter forretningsmessige prinsipper.



## PEDAGOGISK PSYKOLOGISK TJENESTE

PPT bidrar med kompetanse for barn i barnehagene med særlige behov. PP-rådgiverne spesialisere seg på ulike behov, noe som i praksis betyr at én styrer kan ha kontakt med 4-5 rådgivere der barnehagen huser barn som trenger ulik type oppfølging.

Styrerne uttaler at de samarbeider mye med PPT. For at PPT skal bli involvert i en barnehage, må det sendes inn et søknadsskjema fra barnehagen og foreldrene. I tilknytning til dette skriver styrerne (eventuelt faglige veiledere i de sammenslåtte barnehagene) pedagogiske rapporter om barnets behov og dets faglige utvikling. Styrerne sier det går mye tid til skriving av disse rapportene.

Når det er fattet vedtak om et antall PP-timer, tildeles en ekstra ressurs i barnehagen til å jobbe med det aktuelle barnet<sup>27</sup>. Midlene er øremerket, og styrerne har uttalt at de er bevisste på at timene blir benyttet overfor barnet med det særlige behovet. Videre har det blitt påpekt i intervjuene at disse barna gjerne får en ekstra oppfølging av det øvrige personalet.

Styrerne opplever at det kan være unødvendig mye byråkrati i arbeidet overfor PPT i saker som angår barns særlige behov og mener dette medfører uhensiktsmessig bruk av ressurser. Særlig prosedyren for revisitasjon (gjentakende søknad om timer) for barn med særlige behov oppleves som meget tung, det er mange ledd og mange skjemaer som må fylles ut.

Oppfølgingen av barn med særlige behov innebærer mange oppgaver som tar en del tid. Utfordringer som er nevnt er styrernes områdeansvar, manglende kapasitet i barnehagene, flere PP-rådgivere i samme barnehage og løpende oppfølging med faggrupper rundt barnet.

Videre opplever styrerne det som en stor utfordring at barnehagen til en hver tid skal inneha tilstrekkelig kompetanse til å ivareta barnas ulike behov. Behovene varierer fra barn til barn, over tid og mellom barnehagene. De ansatte forholder seg til flere typer funksjonshemninger/lidelser og må stadig opparbeide seg ny kompetanse. Det er et uttalt problem at kompetansen innenfor et område ikke nødvendigvis finnes der barnet er. Personalet opparbeider kompetanse når de får et barn med et særskilt behov i barnehagen. Neste barn med samme behov kan bli plassert i en annen barnehage, der personalet ikke innehar tilsvarende kompetanse og erfaring.

I fordelingen av barnehageplasser legges det vekt på at barna skal få mulighet til å gå i nærbarnehagen. Foreldrene til barn med særlige behov ønsker dessuten dette for sine barn. Integreringspolitikken legger vekt på at barn skal gå i den barnehagen som er best egnet i forhold til hjem og nærmiljø. Det er i intervjuene påpekt at det ikke nødvendigvis er slik at alle barn har det best i nærbarnehagen. Et barn kan bli mer utstøtt/ekskludert i nærmiljøet hvis det er det eneste med særskilte vanskeligheter.

Det er én spesialbarnehage i Bærum kommune, med 8 plasser til multifunksjonshemmede barn. Kommunen har ikke spesielle plasser for autister, barn med Down syndrom eller andre. Den PP-rådgiveren revisjonen har intervjuet, vurderer at det i dag er behov for minst 25-30 plasser til barn med særlige behov.

---

<sup>27</sup> I tillegg kan barnehagen søke om ekstratimer og foreldrene kan søke om timer til spesialpedagog.

For en styrer i en barnehage er det en utfordring å skulle samarbeide med flere PP-rådgivere. Dette medfører at styrerne må forhold seg til rådgivere med ulike kulturer, ulik oppfølgingskompetanse og erfaring osv. Flere av styrerne har uttalt at færre rådgivere vil kunne effektivisere administreringen. Noen styrere er mer opptatt av at det er en PP-rådgiver tilknyttet hver avdeling fremfor hvor mange rådgivere som er tilknyttet barnehagen.

I intervju med PP-rådgiver, har revisjonen fått opplyst at PPT ønsker et annet fokus på deres støtte til barnehagene enn i dag. De ønsker å satse på generell kompetanseheving for personalet i barnehagene for å bevege fokus fra det enkelte barns behov, til barnehagens rammer for og evne til å kunne romme barn med vanskeligheter. PPT mener det ligger et effektiviseringsmoment her. Ved å satse på generell kompetanseheving av personalet benyttes ressursene mer optimalt, da flere får nytte av læringen.

### **8.3 Revisjonens vurdering**

⇒ Effektiv drift av barnehagene fordrer at styrerne og de ansatte får mest mulig støtte til oppgaver som andre enheter i kommunen har bedre kompetanse innenfor og kan utføre mer effektivt enn de barnehageansatte selv.

Revisjonen mener det er en grenseflateproblematikk mellom kontorfellesskapet og andre støttefunksjoner; hvor ligger støttefunksjonen egentlig og i forhold til hvilke oppgaver? Etter revisjonens vurdering begrenser det effektiviteten at det ikke er klart for styrerne hvor de skal henvende seg.

Revisjonen mener det er positivt at de sentrale funksjonene bidrar ved informasjon om sentrale føringer, slik som økonomiavdelingen har gjort ved å sende ut et felles budsjettsskriv til barnehagene.

Revisjonen har sett at styrerne i forhold til IT har et stort behov for støtte på stedet, da hjelp over telefon ikke alltid fungerer godt.

#### **PEDAGOGISK PSYKOLOGISK TJENESTE**

Overfor barn med særlige behov, har vi registrert at styrerne mener det kan være et innsparingspotensiale i forhold til mengden av det administrative arbeidet som styrer må utføre. Styrerne ønsker effektivisering, særlig i forhold til egen tidsbruk. Slik revisjonen ser det, kan rapportering i forhold til barn med varige behov effektiviseres.

Når det er mange PP-rådgivere som jobber mot samme barnehage, betyr dette mange møter for styrer (eventuelt den faglige veilederen). Revisjonen ser at det kan innebære vanskeligheter å redusere antallet fordi PP-rådgiverne må forholde seg til den arbeidsmengden de til en hver tid har.

Bakgrunnen for nærbarnehagene er at integrering i nærmiljøet lettere kan skje i en normal-/nærbarnehage enn i en spesialbarnehage. Samtidig kan et barn bli mer utstøtt/ekskludert i nærmiljøet hvis det er det eneste med særskilte vanskeligheter. Revisjonen mener at en barnehage der personalet har god kompetanse og erfaring og de andre barna til en viss grad har kjennskap til et barns spesielle behov, kan oppveie for at barnet ikke går i nærbarnehagen.

## 9. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

### 9.1 Konklusjon

Av rådmannens plattform 2001-2006 følger det at kommunens virksomhet skal effektiviseres og at *andelen av kommunens ressurser direkte til brukerne (ansikt-til-ansikt-tid) skal økes*. I strategier for effektivisering av tjenesteproduksjon, følger det blant annet av HP 2003-2006: Fase 2 at en tar sikte på å flytte ressurser fra administrasjon til tjenesteyting.

Revisjonen mener at vår kartlegging viser at endringene på barnehagesektoren samlet har medført mer effektiv administrasjon og mer ATA-tid (faglig arbeid).

Etter revisjonens vurdering, er barnehagene med naturlig vekst mest kostnadseffektive. Her er antall plasser økt, uten samtidig å øke antall administrative stillinger. De relativt små forskjellene i tidsbruk mellom styrerne i barnehager uten endring og de med vekst, tyder på at veksten reduserer administrasjonstiden og at den prosentvise andelen til ATA-tid dermed har økt. Naturlig vekst synes derfor å ha vært en vellykket strategi og har bidratt til økt barnehagedekning. De sammenslåtte barnehagene er mindre kostnadseffektive fordi de lønner en faglig veileder, men har samtidig høyest andel ATA-tid på grunn av denne ekstra ressursen.

Når dette er sagt, mener revisjonen at det på enkelte områder kan være mulig med ytterligere administrative forenklinger.

### 9.2 Anbefalinger

#### 9.2.1 *Det bør vurderes incitament for styrerne for å utvide barnehagene*

Undersøkelsen viser etter revisjonens vurdering at vekst i antall plasser medfører en stor merbelastning for styrerne. Vårt inntrykk er at flere styrere ville være skeptiske til å gjøre jobben på nytt dersom de hadde visst hvilken arbeidsmengde vekst innebar.

Styrernes kompetanse er viktig i prosessen med naturlig vekst, og veksten gir god måloppnåelse. Revisjonen mener derfor det vil være fornuftig å gi incitament for å motivere styrerne til å se etter mulig utvidelsespotensial og for å bidra til utvidelser.

I samsvar med teorien om resultatledelse, kan det videre være et aktuelt incitament å la tildeling av midler være sterkere knyttet til økning av antall barn i barnehagene. De store barnehagene har lavere administrasjonskostnader og vil da få mer frie budsjettmidler som ikke er bundet til faste lønninger. Et annet alternativ er å gi barnehagen en ”bonus” for det merarbeidet som en utvidelse medfører.

#### 9.2.2 *Det bør vurderes bedre tilrettelegging til styrerne ved utvidelse*

For å motivere barnehagene til økning i antall plasser bør det også vurderes å etablere et bedre støtteapparat som kan ta mer av arbeidsmengden ved selve utvidelsen. Sammenslåing og naturlig vekst medfører økt arbeidsmengde for styreren og de andre ansatte i en overgangsperiode. Etter revisjonens vurdering bør styrerne få støtte til å løse utfordringer til blant annet telefoni og data. Det vil også være mer effektivt at noen med god kompetanse tar jobben og en vil unngå ulike og kostbare løsninger. Det er for eksempel lite hensiktsmessig at hver barnehage skal finne ut hvilke IT-systemer som er best for dem og skaffe disse til veie. I

tilretteleggingen vil de styrerne som har vært gjennom en utvidelse kunne bidra med konstruktive innspill.

Det er positivt at det er satt i gang et prosjekt med Eiendomsforvaltningen, og vi vil understreke betydningen av at kommunale støtteenheter bidrar der de har spisskompetanse. Et bedre støtteapparat vil kunne gjøre styrerne mer positive til å utvide.

### **9.2.3 Kommunen bør omfordele de faglige veilederne**

Opprettelsen av de faglige veilederstillingene har etter revisjonens vurdering medført økt ATA-tid i de sammenslåtte barnehagene. Som pedagogisk ressurs for barnehagesektoren er de faglige veilederne skjevt fordelt. Det har vært sammenslåingen som har avgjort tildelingen av denne ressursen, ikke antall barn i barnehagen eller det faglige behovet.

Det er mangel på faglig kvalifisert personale i barnehagene. Revisjonen mener i denne sammenheng at kommunen bør vurdere å utnytte den faglige ressurs som de faglige veilederne representerer bedre enn det som gjøres i dag. Med tanke på faglig kvalitet og økt ATA-tid, ville det i utgangspunktet vært ønskelig med flere ansettelser. Med dagens økonomiske rammer, mener revisjonen at den eksisterende pedagogiske ressursen bør omdisponeres, slik at den blir jevnere fordelt mellom barnehagene. Vi mener administrasjonen bør foreta denne fordelingen utfra et kartlagt behov fremfor en mer tilfeldig plassering basert på en situasjon med overtallige.

Revisjonen registrerer en del usikkerhet rundt veilederstillingene. Deres funksjon er lite definert og det er få konkrete føringer på hva de skal gjøre. Styrerne har fått flere administrative oppgaver i forbindelse med omorganiseringen og utfra intervjuene har dette medført redusert tid i kontakt med barna. I de sammenslåtte barnehagene avhjelper de faglige veilederne styrerne inne pedagogisk arbeid. Etter revisjonens vurdering kan det være hensiktsmessig at veilederne får en klarere rollebeskrivelse med vekt på det pedagogiske.

En omdisponering av de faglige veilederne kan etter revisjonens syn også være hensiktsmessig, sett i sammenheng med det PPT har uttalt om endret fokus fra det enkelte barn til barnehagen som helhet. Dersom den faglige veilederen får ansvar for kontakt med PPT, kan en avlaste styrerne på dette området.

### **9.2.4 Kommunen kan vurdere spesialavdelinger for barn med særskilte behov**

Overfor barn med særlige behov, har styrerne uttalt at det kan være et innsparingspotensiale i forhold til mengden av det administrative arbeidet som styrer må utføre. Styrerne ønsker effektivisering, særlig i forhold til egen tidsbruk. Barnas særlige behov er meget ulike. Dette medfører at pedagogene på skift tilegner seg kompetanse innen særrområder som de ikke nødvendigvis over tid skal arbeide videre med.

Bakgrunnen for nærbarnehagene er at integrering i nærmiljøet lettere kan skje i en normal-/nærbarnehage enn i en spesialbarnehage. Samtidig kan et barn bli mer utstøtt/ekskludert i nærmiljøet hvis det er det eneste med særskilte vanskeligheter. Revisjonen mener at en barnehage der personalet har god kompetanse og erfaring og de andre barna til en viss grad har kjennskap til et barns spesielle behov, kan oppveie for at barnet ikke går i nærbarnehagen.

Et økonomisk argument for nærbarnehagen er at kommunen må dekke ekstrautgiften til transport dersom barna ikke går i nærbarnehagen.

Revisjonen mener det kan vurderes å opprette spesialavdelinger i enkelte barnehager. På denne måten kan en samle og øke kompetanse til fordel for barna. Redusert administrasjonstid for styrerne og reduserte opplæringsbehov for pedagogene gir kommunen et potensiale for innsparing. Videre kan PPT redusere antall kontaktpersoner i barnehagene. Disse momentene må vurderes opp mot integrering i nærmiljø og økte transportkostnader.

Et effektiviseringspotensiale i forhold til barn med varige særlig behov, ligger slik revisjonen ser det i rapportering. Dersom PPT med deres fagkunnskap utarbeider rapporter om barnas behov og aktuell oppfølging, virker det ikke effektivt at styrerne i tillegg må være sterkt involvert i denne delen av arbeidet. I forhold til prosedyre for revisitasjon, mener revisjonen det bør kunne oppstilles kriterier for en begrunnelse for når de tildelte timer anses som ”varige” slik at ny søknad er påkrevd kun når barnets behov er endret.

Revisjonen mener det kan være hensiktsmessig at en søker å redusere antall PP-rådgivere per barnehage. Mange PP-rådgivere som jobber mot samme barnehage, betyr mange møter for styrer (eventuelt den faglige veilederen). Sett i sammenheng med PPTs endring av fokus mot barnehager der en skal jobbe med opplæring og bredde i personalets kompetanse, synes det mer effektivt at én rådgiver har ansvaret for én barnehage.

### **9.2.5 Det bør vurderes å foreta en tidsregistrering av kontorfellesskapets arbeid**

Revisjonen opplever at styrerne er positive til sin arbeidshverdag. Det er likevel liten tvil om at den er preget av mye administrativt arbeid, høyt sykefravær, slitasje og usikkerhet rundt arbeidsoppgaver. Etter barnehageloven skal styrerne ha utdanning som førskolelærer og ansvar for det pedagogiske arbeidet i barnehagene. Revisjonen mener ut fra dette at det bør vurderes en større avlastning av styrerne innen merkantile og administrative oppgaver. Etter vår vurdering vil en klarere arbeidsdeling og bedre utnyttelse av kontorfellesskapets kompetanse kunne øke effektiviteten og redusere den samlede tiden til administrasjonsoppgaver.

Det er kontorfellesskapet som i hovedsak utfører den merkantile støtten for styrerne. Arbeidsmengden i fellesskapet øker stadig, uten at det er lagt opp til en bemanningsøkning. Dette betyr etter revisjonens mening at de fremover vil være behov for klare prioriteringer av arbeidsoppgavene. Organiseringen tilsier at det er styrerne som bør gjøre denne prioriteringen, ikke de ansatte ved kontorfellesskapet. Styrerne bør etter revisjonens vurdering styrke sitt eierskap til kontorfellesskapet. I tillegg til å være oppdragsgiver for kontorfellesskapet, er styrerne nærmest til å vite hva de må ha av bistand og hva de eventuelt kan klare seg uten.

For å kunne prioritere mellom oppgaver i fremtiden, bør en vite noe om tidsbruken i dag. Revisjonen mener kontorfellesskapet bør gjennomføre en tidsregistrering av hvilke oppgaver de bruker tid på og hvor mye tid som går med på de forskjellige oppgavene. Kartleggingen kan også omfatte hvilke oppgaver de eventuelt avviser.

Revisjonen mener videre at kompetanseutviklingen i kontorfellesskapet bør styres av styrernes behov. Revisjonen mener spesialisering er riktig vei å gå for at oppgavene skal kunne løses mest mulig effektivt i forhold til å avlaste styrerne. Herunder vil det være av betydning å effektivt benytte seg av den kompetanse som finnes sentralt i kommunen, for eksempel i

økonomienheten. Utfra tilbakemeldingene fra styrerne mener revisjonen spesielt at den økonomiske kompetansen i kontorfellesskapet bør heves. Revisjonen har også sett at styrerne i forhold til IT har et stort behov for støtte på stedet, da hjelp over telefon ikke alltid fungerer godt. Vi mener det bør vurderes å få IT-støtten mer ut i barnehagene og om kontorfellesskapet skal opparbeide seg bedre kompetanse innen IT.

### **9.2.6 Kontorfellesskapet bør vurdere å utarbeide en serviceerklæring**

Styrerne er usikre på hvilke oppgaver de kan få bistand til fra kontorfellesskapet og hvilke de kan få bistand til fra andre steder. Revisjonen mener denne grenseflateproblematikken kan løses i en serviceerklæring fra kontorfellesskapet.

En serviceerklæring bør etter revisjonens vurdering utarbeides av styrerne i samarbeid med kontorfellesskapet, og beskrive prioriteringer, ekspedisjonstid, materialer som skal vedlegges ulike henvendelser, kontaktpersoner, samspillet mellom kontorfellesskap og styrere med mer. Klarere føringer kan sikre at styrerne tar kontakt med rett kontaktperson i kontorfellesskapet. Det bør også fremgå hvor styrer skal henvende seg ved andre oppgaver enn de som hører under fellesskapet. Revisjonen mener det ligger en effektiviseringsgevinst i at partene har en felles forståelse av hva som forventes av dem og at nyansatte styrere enkelt kan sette seg inn i dette. Ved utarbeidelse av serviceerklæringen kan Avdeling for tjenesteutvikling bidra med råd og veiledning.

Det er uttrykt at kontorfellesskapets effektivitet vil øke hvis bestillingene fra barnehagene blir mer presise og veldefinerte. Ansvars- og oppgavefordelingen som er utarbeidet, er et skritt i riktig retning, men revisjonen mener denne kan gjøres mer utfyllende og presis. For eksempel kan det utarbeides skjemaer for hvilke opplysninger som må vedlegges de ulike oppgavene.

Revisjonen mener at det bør tas stilling til når styrerne skal henvende seg til støtteenheten, og når de skal gå via kontorfellesskapet. Revisjonen tror det er hensiktsmessig at flest mulig oppgaver formidles via fellesskapet både for å heve kompetansen der og for å bidra til likebehandling av alle barnehagene. Dette vil særlig gjelde de ordinære administrative oppgavene som utføres i den daglige driften av barnehagene. De sentrale støttefunksjonene bør bidra med informasjon om sentrale føringer, slik som økonomiavdelingen har gjort ved å sende ut et felles budsjettsskriv til barnehagene. I tillegg mener revisjonen at det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig at styrerne kan henvende seg direkte til de sentrale funksjonene.

## **9.3 Anbefalingene samlet**

1. Det bør vurderes incitament for styrerne for å utvide barnehagene med flere plasser.
2. Det bør vurderes bedre tilrettelegging og mer støtte til styrerne ved utvidelse av en barnehage.
3. Kommunen bør omfordele den pedagogiske ressurs som de faglige veilederne utgjør, utfra gitte behov slik at den kommer alle barnehagene til gode.
4. Kommunen bør vurdere spesialavdelinger for barn med særskilte behov.
5. Det bør vurderes å foreta en tidsregistrering av kontorfellesskapets arbeid for å legge til rette for fremtidige prioriteringer.
6. Kontorfellesskapet bør vurdere å utarbeide en serviceerklæring til styrerne som klargjør hva og hvordan de kan bistå styrerne.

## **LITTERATUR OG KILDEHENVISNINGER**

FOR 1995.12.01 nr. 0945: (BFD) Forskrift om pedagogisk bemanning

FOR 1995.12.01 nr. 0948: (BFD) Forskrift om rammeplan for barnehagen

Formannskapssak 211A/01: *Rådmannens plattform for perioden 2001–06* i møte 14.11.01

Handlingsprogram 2003-2006: Fase 2

Lov av 05.05.1995 nr. 19: Lov om barnehager (barnehageloven)

Q-0902 B: *Lov om barnehager med forskrifter*, publikasjon utgitt av Barne- og familiedepartementet.

Rådmannens plattform 2001-2006