



Verdal kommune

Sakspapir

Orientering om status for drift av barnehager i Verdal

Saksbehandler: Lars Einar Karlsen	Arkivref: 2011/1065 - /223
E-post: lars.e.karlsen@verdal.kommune.no	
Tlf.: 74048270	

Saksordfører: (Ingen)

Utvalg	Møtedato	Saksnr.
Komité mennesker og livskvalitet	23.11.2011	12/11

Rådmannens forslag til vedtak:

Saken tas til orientering.

Vedlegg:

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Ingen

Saksopplysninger:

Komité mennesker og livskvalitet har bedt om redegjørelse om situasjonen på barnehagesektoren i kommunen. Redegjørelsen omfatter omlegging av barnehagefinansieringen, voksentetthet, forebyggende arbeid, økonomi og sykefravær.

Bakgrunn:

Bakgrunnen for saken er at finansieringen av barnehagesektoren gikk fra å være finansiert gjennom foreldrebetaling, øremerket statstilskudd og kommunalt tilskudd tom 2010, til å bli finansiert gjennom foreldrebetaling og kommunalt tilskudd fra og med 2011. Samtidig med denne endringen er det innført en "rett til barnehageplass" som gjelder alle barn som fyller 1 år før 1. september. Denne rettighetsfestingen pålegger oss som kommune å ha nok barnehageplasser til de barna som har rett til barnehageplass. Det ble også vedtatt endringer i de sentrale kostnadsnøkklene for finansieringen av kommunesektoren. Disse har konsekvenser for Verdal kommune.

Verdal kommune vedtok høsten 2010 å endre bemanningsnormen i barnehagene til å gå fra 6,0 barn pr ansatt til 6,2 barn pr ansatt, årsaken til denne endringen var bl.a. kommuneøkonomien. I de statlige retningslinjene som fulgte endringene i barnehagefinansieringen så ble det lagt til en endring som gjør at barn under 3 år ikke teller som 2 når man regner bemanning og barnehageplasser. Nå teller barn under 3 år som 1,8.

Det er disse faktorene som til sammen utgjør det økte presset på barnehagene i kommunen:

1. Ny finansieringsmåte
2. Endrede kostnadsnøkler – som får konsekvenser for kommuneøkonomien.
3. Bemanningsnorm endringen i Verdal kommune
4. Barn under 3 år teller nå som 1,8, mot før 2.

Økonomi:

Finansieringen av barnehager i 2010 – med prosentvis fordeling pr inntektskilde i Verdal, Levanger, Steinkjer og i landet.

Kommuner	Verdal	Levanger	Steinkjer	Gjennomsnitt Norge
Finansieringskilder				
Oppholdsbetaling, foreldrebetaling	16,7 %	16,5 %	14,5 %	15,6 %
Statstilskudd	61,1 %	59,7 %	48,7 %	52,5 %
Kommunale driftstilskudd	22,2 %	23,8 %	36,8 %	32 %

De ikke-kommunale barnehagene fikk et større statstilskudd pr barnehageplass enn de kommunale barnehagene i 2010. Begrunnelsen for dette er at de kommunale barnehagene får tilgang til en del kommunale tjenester som de ikke-kommunale ikke får. Staten ville gjennom et større statstilskudd kompensere for dette.

Statstilskuddssatser 2010	Kommunale barnehager	Ikke kommunale barnehager
Barn over 3 år	52 965,-	58 170,-
Barn under 3 år	94 075,-	104 305,-

I det statlige regelverket for det nye tilskuddsregimet fra 2011 ligger det også inne noen faktorer som skal korrigere for disse forholdene (nasjonal sats for kapitalkostnader pr barnehageplass i ikke-kommunale barnehager og et krav om at ikke-kommunale barnehager skal ha 4 % påslag for administrasjonskostnader pr barnehageplass i fht kommunale barnehager).

Rammetilskuddet til kommunene består av mange ulike faktorer og man kommer fram til tilskuddets størrelse blant annet gjennom kostnadsnøkkelen for kommunene. Den består av mange ulike kriterier, og disse kriteriene gis ulik vekt. Denne kostnadsnøkkelen ble endret fra 2010 til 2011 som følge av at det øremerkede tilskuddet til barnehagene ble lagt inn i rammeoverføringene til kommunene. Følgende endringer ble lagt inn som har direkte betydning for finansiering av barnehagene i kommunene.

Kostnadsnøkkel 2010 (Grønt hefte prop 1 S	Kostnadsnøkkel 2011 (Grønt hefte prop 1 s
---	---

2009- 2010 side 13)		2010-2011 side 15)	
Innbyggere 0 – 5 år	0,023	Innbyggere 0 – 2 år	0,0084
		Innbyggere 3 – 5 år	0,0934
		Barn 1 – 2 år uten kontantstøtte	0,0575
		Innbyggere med høyere utdanning	0,0184

Kriteriene slår ulikt ut for Levanger, Steinkjer og Verdal. Steinkjer og Levanger har en høyere utdannet befolkning enn Verdal (se Grønt hefte 2011 s 300), noe som gjør at de får mer rammetilskudd til barnehager enn Verdal gjør. Logikken i dette fra statens side er at det er et statistisk samsvar mellom høyt utdanna befolkning og høyt forbruk av barnehage. Omvendt at det er et samsvar mellom lavt utdannet befolkning og lavt forbruk av barnehager og høyt uttak av kontantstøtte.

Det er noe som kan slå svært urimelig ut dersom praksisen i en kommune er helt motsatt av det kriteriene forutsetter, for eksempel at det er full barnehagedekning og nesten alle barna i barnehagealder går i barnehagen og befolkningen har lav utdanning. Da vil den andelen av kommunebudsjettet som går til barnehagedrift være betraktelig større enn det kriteriene forutsetter. Da må midlene til drift av barnehager hentes fra andre sektorer, mao er man da nødt til å se på alternativ bruk av de midlene som man har til rådighet. Et alternativ er å bruke de midlene man har på flere plasser, det betyr mindre til hver plass. Det er bakgrunnen for dagens situasjon i Verdal. Antall barnehageplasser øker og vi har mindre ressurser å bruke på barnehager, mao mindre tilskudd pr plass.

Det motsatte vil være tilfelle i kommuner (for eksempel Bærum og Asker) med mange høytutdannede og hvor bruken av barnehager er liten, for eksempel pga tradisjon med bruk av "au pair" og dagmamma. Der vil de få tildelt mer til barnehagedrift pga kriteriene enn det de reelt bruker, dermed vil de få mulighet til å bruke disse midlene til alternative behov. For å kompensere for slike skjevheter, ligger det i inntektssystemet for kommunene at det er lagt inn muligheten til å søke om skjønnsmidler, dersom kriteriene ikke stemmer med virkeligheten i en kommune. **Vi har søkt fylkesmannen om slike skjønnsmidler for å kompensere for disse skjevhetene.**

Oversikten nedenfor viser at det er store forskjeller mellom kommunene i ressursbruken pr barnehageplass. Tabellen fra fylkesmannen viser ressursbruk på barnehageplass i 2011 i Levanger, Steinkjer og Verdal og det beløpet som Kunnskapsdepartementet har satt opp som en nasjonalsats for Norge.

	Verdal	Levanger	Steinkjer	Gjennomsnitt Norge
Barn under 3 år	134 400,-	147 800,-	171 472,-	172 400,-
Barn over 3 år	65 400,-	72 000,-	83 378,-	84 000,-

De private barnehagene mottok i 2010 30 618 369,- kr i statstilskudd og 12 214 265,- kr i kommunalt tilskudd, dvs totalt 42 832 634,- i offentlig tilskudd i Verdal. I 2011 mottar de 41 100 332,- i samlet offentlig tilskudd, dvs en nedgang på 1 733 304,-. Reduksjonen til de kommunale barnehagene er av samme størrelsesorden pga kravet om likebehandling.

Endringene/innføringene av nye element i kostnadsnøkkelen slår spesielt dårlig ut for Verdal kommune. Dette har vi tatt opp med fylkesmannen ved flere anledninger blant annet i et møte den 9. september. Tema for møtet var kriteriegrunnlaget for rammetildeling til kommunene, til drift av barnehager. I møtet diskuterte vi to kriterier som Verdal kommune vil at fylkesmannen skal granskes nærmere. Viktigst er kriteriet høy utdanning. Nasjonalt er det en positiv sammenheng mellom høy utdanning og bruk av barnehage. I Nord-Trøndelag generelt og Verdal spesielt, er barnehagedekninga høg. Indeksen for høg utdanning er 0,71. Dette gir Verdal kommune et tap på over 3 mill kr i 2011. Generelt i Nord-Trøndelag er bruken av barnehage høg, og dette kriteriet vil naturlig miste verdi i en situasjon der bruken av barnehage stiger uavhengig av utdanningsnivå i befolkninga. Et annet aspekt ved dette kriteriet er verdsetting av barn. Utgiftsutjamninga er sagt å være ”upolitisk”, det kan oppfattes som verdinøytralt. I praksis vil den kunne være konserverende og delvis forsterkende, også for sammenhenger som man politisk ønsker å endre.

Det andre kriteriet er barn 1-2 år uten full kontantstøtte. Det er logisk å trekke barnehage-tilskudd for barn med full kontantstøtte. Samtidig er korrelasjonen mellom barnehagedekning 1-2 år og antall barn uten full kontantstøtte lav, det må nesten bety at mange barn er utenom begge ordningene. Verdal kommune ba om en systematisk gjennomgang av finansieringa gjennom utgiftsutjamninga for barnehagesektoren. Videre ba vi Fylkesmannen vurdere om den systematiske gjennomgangen for Verdal spesielt gir grunnlag for tildeling av skjønnsmidler som følge av utilsiktede virkninger, jamfør våre anslag.

For 2012 vil disse endringene i nøkkelen for barn 1 – 2 år uten kontantstøtte (dvs barn i barnehage – reduksjonens hovedårsak er nedgangen i fødselstallet) fører til en reduksjon på overføringene fra staten på 4 542 000,- kr, og det mye omtalte utdanningskriteriet i fht foreldre til barnehagebarn medfører en reduksjon på 3 210 000,- kr, mao utløser innføringen av disse to kriteriene et tap for Verdal kommune på 7 752 000,- i statlige overføringer til barnehagedrift i 2012.

Voksenteitet:

De reduserte rammene til barnehagedrift har medført at barnehagene i kommunen har utnyttet kapasiteten sin maksimalt, dvs at de har tatt inn så mange barn som de har lov til ut fra barnehagens areal og pedagogbemanning. Det har medført at bemanningsnormen i barnehagene nok er lavere en det kommunestyret vedtok høsten 2010.

I den økonomiske virkeligheten i Verdal blir det å holde budsjett prioritert foran bemanningsnormen og dermed har voksentettheten i barnehagene gått ned, eller sagt på en annen måte – antall barn pr ansatt har økt. Vi har også noen utfordringer knyttet til å finne korrekte tall når vi skal rapportere på voksentetthet, blant annet er situasjonen slik at alle barnehageplassene som er på mer en 41 t/u telles som en 100 % plass, mens virkeligheten er at også 80 % og 90 % plassene er på mer enn 41 t/u. Dermed blir tallene usikre. Tallene i de kommunale barnehagene varierer i dag fra 7,65 barn pr ansatt til 6,25 barn pr ansatt. Når systemet er slik at 80 % og 90 % plassene teller som 100 % plasser så tror vi at det reelle tallet på antall barn pr ansatt er lavere enn dette. Vi er ikke i stand til å gi sikrere tall på statusen en dette. Status for de private barnehagene får vi først ved rapporteringen pr 15.12.11.

Sykefravær:

Slik vi forstår bestillinga fra Komiteen for mennesker og livskvalitet så er de bekymret for om dette har fått konsekvenser i fht sykefraværet i barnehagene. Vi har bare oversikt over status i de kommunale barnehagene tom 2. tertial og der ser tallene slik ut:

2010:

1.1.2010 - 30.04.2010: 9,9 %

1.05.2010 - 30.08.2010 : 7,5 %

2011:

1.01.2011: 8.5 %

1.05.2011 - 30.08.2011: 6.0%

Mao viser tallene en nedgang i sykefraværet i de kommunale barnehagene fra 9,9 % første tertial 2010 til 8,5 førstetertial 2011, den samme nedgangen i sykefravær ser vi også mellom andre tertial 2010 og 2011, der reduksjonen er fra 7,5 % til 6 %.. For Verdal kommune generelt er tilstanden 8,5 % 1. tertial 2011 og 6,9 % andre tertial 2011. Utviklingen i barnehagene er mao bedre enn for kommunen generelt. Dette er svært gledelige tall, men det er ikke noe empiri som skal tilsi at denne utviklingen kan knyttes til de endringene som er gjennomført i barnehagesektoren. Mange vil nok hevde at situasjonen hadde vært enda bedre uten endringene.

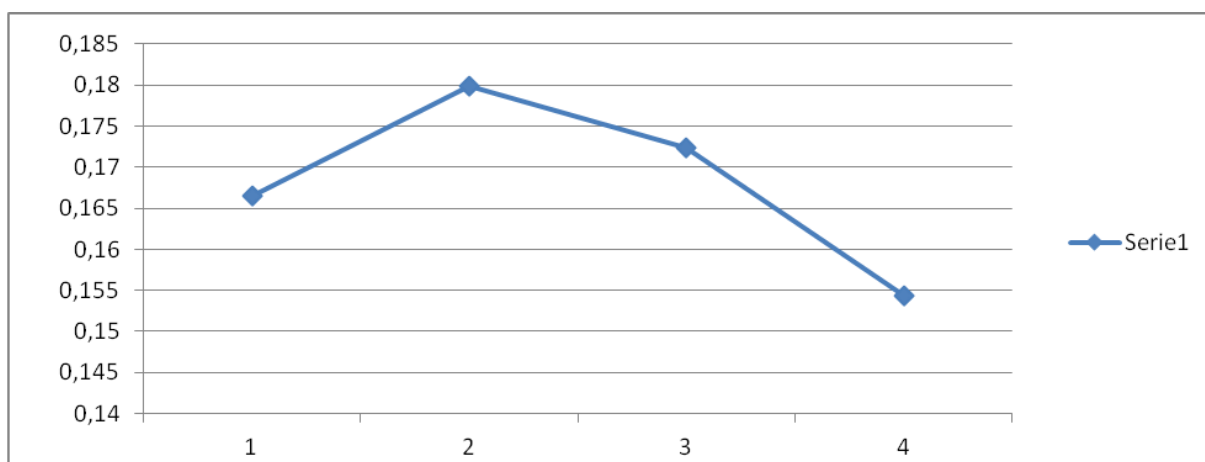
Uavhengig av disse tallene er det all grunn til å være bekymret for hva konsekvensene på lang sikt vil være for de ansatte i barnehagene. Det er ofte en samvariasjon mellom økt arbeidsbelastning over tid og sykefravær. Derfor tror vi at det er vanskelig å tolke de tallene som vi i dag finner for sykefravær som et resultat av de endringene som har skjedd etter 01.01.11. Resultatene av de endringene vi gjør nå vil vi nok først se om noen år.

Forebyggingsarbeidet:

Vi har vært eneste år kartlagt antall barn som barnehagene har karakterisert som gråsonerbarn.

Ulike kjennetegn på at barn kan karakteriseres som gråsonerbarn er språkvansker, atferdsvansker, fysiske og psykiske problemer, tvil om omsorgssituasjonen, konsentrasjonsvansker og manglende modenhet, eller ofte flere av disse problemene i kombinasjon. Det som er utgangspunktet er at dette er barn som ikke mottar hjelp etter enkeltvedtak fra noen av hjelpetjenestene i kommunen. Vi ønsker med forebyggingsarbeidet å sette i verk tiltak som stopper eller reverserer den utviklingen som får oss til å undre/lure på om disse barna trenger hjelp fra hjelpeapparatet.

Denne tabellen viser den prosentvise utviklingen av andelen barn som har blitt karakterisert som gråsonerbarn fra det første året med planmessig forebyggingsarbeid (2007/2008) fram til årets kartlegging som blei gjort i mai 2011, mao etter at de før omtalte endringene i barnehagesektoren var gjennomført.



År 1 = 2007/2008, År 2 = 2008/2009, År 3 = 2009/2010, År 4 = 2010/2011.

Det første året manglet vi tall fra 2 barnehager og dermed er dette tallet litt mer usikkert enn resten av årene, som omfatter alle barnehagebarn i kommunen.

I år 1 var andelen gråsonerbarn på 16,6 %, i år 2 var andelen 18 %, i år 3 var andelen 17,2 % og nå i år 4 er andelen på 15,4 %.

I reelle tall er statusen slik:

- 2007/2008 gikk det 799 barn i de barnehagene som deltok i kartleggingen, av disse ble 133 karakterisert som gråsonerbarn.

- 2008/2009 gikk det 856 barn i barnehagene i kommunen, av disse blei 154 karakterisert som gråsonebarn.
- 2009/2010 gikk det 847 barn i barnehagene i kommunen, av disse blei 146 karakterisert som gråsonebarn.
- 2010/2011 gikk det 894 barn i barnehagene i kommunen, av disse blei 138 karakterisert som gråsonebarn.

Vi ser en nedgang i andelen barn som blir karakterisert som gråsonebarn i løpet av denne 4 årsperioden. Om denne nedgangen stopper opp eller reverseres av det som har skjedd i fht barnehagefinansieringen er vanskelig å si noe om. Tallene fra i vår tydet ikke på det, men også på dette området er det først om noen år vi kan se resultatene av arbeidet vårt.

Høsten 2011 gjennomførte vi en evaluering av forebyggingsarbeidet i fht 0 – 6 årsplanen, 13 av 21 barnehager svarte på spørreskjemaet som ble sendt ut.

Blant spørsmålene var:

Har deltagelse i nettverk ført til heving av kompetanse?

- Alle svarer ja, eller at det delvis har gjort det. Noen stiller spørsmål om det har gagnet hele personalgruppa.

Kjenner dere igjen tallene for utviklingen av gråsonebarn?

- De fleste gjør det, noen gjør det ikke. Noen skriver at de er blitt mer bevisst disse barna, og andre at de er blitt dyktigere i forhold til dem – at perioden de er gråsonebarn er blitt kortere fordi vi jobber mer målrettet nå enn tidligere.

Vi ba også om generelle kommentarer / forslag til forbedringer / tips/ros.

Dette var de forslagene/kommentarene som kom fra barnehagene.

- Ønsker flere ressurser ut i barnehagene, forslag om rullerende team
- Bra plan
- Fortsett som fram til nå
- Vi har mye bra – holde fokus
- Små enheter sliter med å ta i bruk
- Barnehagene oppleves ikke som prioritert.
- Positivt med nettverk, får feedback fra hverandre -
- Skryt til barnevernet

Gjennomgående viser statistikken og tilbakemeldingene fra barnehagene en veldig positiv utvikling og alt tyder på at vi er på rett vei med den jobbingen vi gjør på dette feltet.

Kostnadsoverslag:

Som vi har skrevet over i fht voksentetthet er det vanskelig å beregne hva kostnaden med å endre bemanningsnorm fra 6,2 til 6,0 barn pr. voksen vil bety. Den endrede voksentettheten i barnehagen har ikke bare sin årsak i vedtaket om endret bemanningsnorm, den har også sin

årsak i kravet om at barnehagene skal holde seg innenfor budsjettet. Slik sett kan man si at barnehagestyrerne utsettes for press fra to sider; presset i fht kvalitet dvs færrest mulige barn pr ansatt og presset i fht økonomi som tilsier flere barn pr ansatt.

Det omstillingsarbeidet som er utført i de kommunale barnehagene i fht å holde budsjettet i 2011 har vært svært krevende, og styrerne i de kommunale barnehagene (og virksomhetslederne deres) fortjener all mulig honnør for den jobben som er utført.

I budsjettforslaget for 2012 er det beregnet at kostnadene med å øke voksentettheten med 0,2 vil koste Verdal kommune 4 millioner kroner. Årsaken til dette ligger i kravet om likebehandling av kommunale og ikke kommunale barnehager, dersom vi styrker de kommunale barnehagene må også de ikke kommunale barnehagene styrkes tilsvarende.