

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT NR 6 -2021

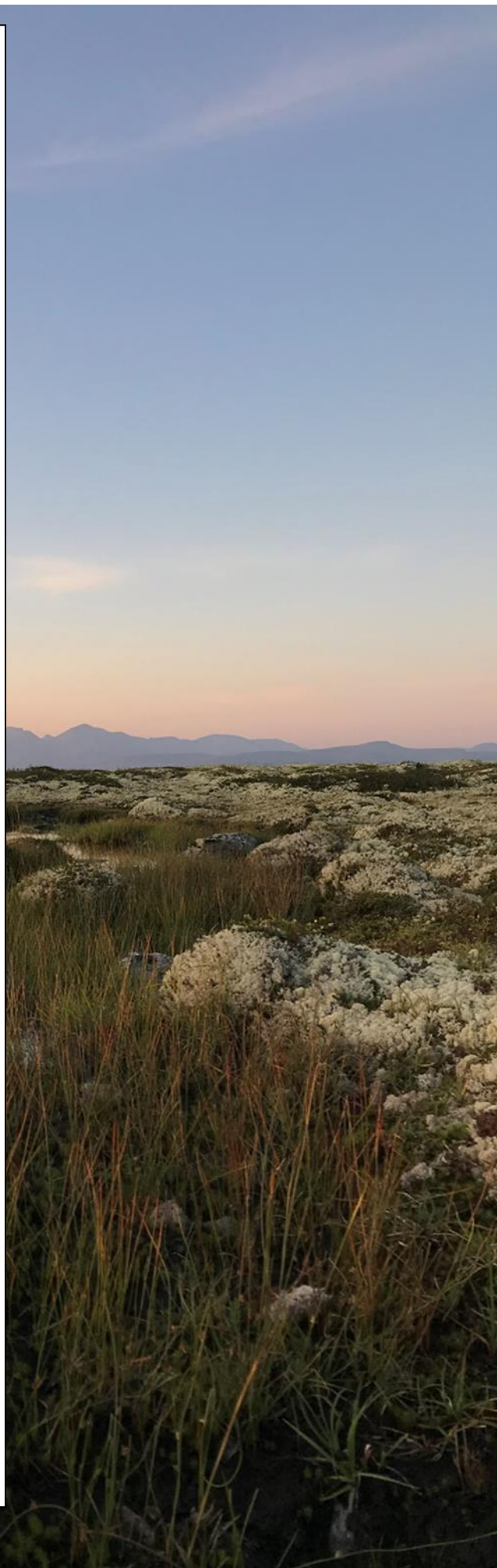
Praktisering av bemannings- og pedagognorm i barnehagene

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
LUNNER KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

21. mai 2021
2021-615/IS



FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet "*Praktisering av bemannings- og pedagognorm i barnehagene*" som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Lunner kommune. Revisjonsprosjektet er gjennomført i tråd med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer at det føres kontroll med at den kommunale forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende lover, regler og vedtak, og har en effektiv ressursbruk i forhold til vedtatt mål. Det er kontrollutvalget som har ansvar for å se til at det gjennomføres forvaltningsrevisjon, jf. kommuneloven § 23 nr 2.

Prosjektarbeidet er utført våren 2021 av Ingvild Selfors. Reidun Grefsrud har kvalitetssikret rapporten. Revisjonen har vurdert sin uavhengighet overfor Lunner kommune, jf. kommuneloven § 24 nr. 4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke vår uavhengighet og objektivitet.

Utkast til rapport er sendt kommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra kommunedirektøren er vedlagt rapporten.

Vi takker for godt samarbeid med ansatte i kommunen som vi har hatt kontakt med i prosjektarbeidet, samt med styrerne både i de kommunale og de private barnehagene som har gitt oss et innblikk i barnehagenes hverdag.

Lillehammer, 21. mai 2021.



Ingvild Selfors
Oppdragsansvarlig revisor

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	3
SAMMENDRAG	5
1. INNLEDNING.....	7
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	7
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	7
1.3 FAKTA OM BARNEHAGESEKTOREN.....	8
1.4 BARNEHAGENE I LUNNER KOMMUNE.....	9
1.5 SYKEFRAVÆR I BARNEHAGENE	10
2. METODE	12
2.1 VALG AV METODE	12
2.2 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET	13
3. REVISJONSKRITERIER	15
3.1 UTLEDNING AV KONKRETE REVISJONSKRITERIER.....	15
3.2 REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1.....	18
3.3 REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2.....	19
4. ER GRUNNBEMANNINGEN I BARNEHAGENE I TRÅD MED BEMANNINGS- OG PEDAGOGNORMENE?	20
4.1 FAKTA.....	20
4.2 VURDERING.....	26
5. ER DEN FAKTISKE BEMANNINGEN I BARNEHAGENE I TRÅD MED BEMANNINGS- OG PEDAGOGNORMENE?	29
5.1 FAKTA.....	29
5.2 VURDERING.....	40
6. KONKLUSJON	42
REFERANSER	44
VEDLEGG KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE	45

SAMMENDRAG

De siste årene har krav til bemanningstetthet i barnehager blitt skjerpet. Nye krav til pedagogtetthet ble innført fra 1.8.2018, mens nytt lovfestet krav til antall ansatte i grunnbemanningen ble gjeldende fra 1.1.2019.

Barnehagene i Lunner kommune har over flere år hatt utfordringer knyttet til høyt sykefravær. Kontrollutvalget har på denne bakgrunn ønsket å se nærmere på den faktiske bemanningen i barnehagene, når en tar hensyn til de ansattes fravær.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å sette fokus på etterlevelsen av bemannings- og pedagognormene i barnehagene, både i forhold til antall ansatte i grunnbemanningen, og i den praktiske hverdagen.

Revisjonen har gjennomført forvaltningsrevisjonen i tråd med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, som innebærer at våre vurderinger er gjort med grunnlag i utarbeidde revisjonskriterier. Vi har brukt en kombinasjon av dokumentanalyse og intervjuer i datainnsamlingen.

I gjennomføringen av prosjektet er det valgt ut fire av totalt ni ordinære barnehager i kommunen, to kommunale og to private. Det er hentet inn informasjon om grunnbemanning og antall barn i hver barnehage, samt om eventuelle dispensasjoner fra bemanningskravene. Det er videre hentet inn detaljert informasjon om den faktiske situasjonen i disse fire barnehagene i seks utvalgte uker, tre høsten 2020 og tre våren 2021, der fravær og vikarbruk er hensyntatt.

Det ble formulert to problemstillinger for prosjektet. Nedenfor gjengis revisjonens konklusjoner for hver problemstilling.

Problemstilling 1:

Er grunnbemanningen i barnehagene i Lunner kommune i tråd med gjeldende bemannings- og pedagognormer?

Konklusjon:

Grunnbemanningen i barnehagene i Lunner kommune er i stor grad i tråd med gjeldende bemannings- og pedagognormer.

Det presiseres at revisjonen baserer konklusjonen på innsyn i fire utvalgte barnehager i kommunen, to kommunale og to private.

Når det gjelder bemanningsnormen mener revisjonen at antall årsverk i grunnbemanningen bør reflekteres i barnehagenes turnus. Dette er ikke tilfelle i Grua barnehage, der ca. 0,3 årsverk av oppgitt grunnbemanning ikke er en del av den ordinære turnusen vinteren/våren 2021. Revisjonen mener derfor at barnehagen har et avvik i forhold til bemanningsnormen.

Det samme argumentet gjelder for pedagognormen. Pedagogene er en del av grunnbemanningen og antall årsverk bør reflekteres i barnehagenes turnus. Dette er ikke tilfelle for ca. 0,3 årsverk i Grua barnehage vinteren/våren 2021.

Revisjonen finner at barnehagene i hovedsak har pedagogiske ledere med utdanning som barnehagelærer eller annen relevant utdanning. I de tilfellene der barnehagene har behov for pedagoger, men ikke har fått kvalifiserte søkere har de fått midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet. Dette gjelder tre av de fire barnehagene. I tillegg har Grindvoll barnehage fått dispensasjon fra pedagognormen. Slik dispensasjon skal begrunnes ut ifra særlige hensyn og revisjonen finner at kommunen har gjort en grundig vurdering som grunnlag for vedtaket.

Problemstilling 2:

Er den faktiske bemanningen i barnehagene i tråd med bemannings- og pedagognormene, dersom en tar hensyn til personalets fravær?

Konklusjon:

Den faktiske bemanningen i barnehagene når en tar hensyn til personalets fravær er i stor grad i tråd med *bemanningsnormen*.

Selv om enkelte av barnehagene har et relativt høyt fravær blant de ansatte, fører bruk av vikarer til at antall voksne tilstede i forhold til antall barn er innenfor normens krav. Bemanningsnormen gir ingen krav til de ansattes kompetanse.

Den faktiske bemanningen i barnehagene når en tar hensyn til personalets fravær er i varierende grad i tråd med *pedagognormen*. Dette har sammenheng med at noen barnehager har hatt større utfordringer i forhold til fravær blant pedagogene enn andre, og det faktum at det er vanskelig å finne vikar med pedagogkompetanse. Det er også en forskjell på barnehagenes pedagogkapasitet siden beregnet antall pedagoger skal rundes oppover til nærmeste hele tall. Dersom det er et lite antall barn som gir utslaget om en ekstra pedagog vil barnehagen ofte ha litt ekstra kapasitet, fordi det alltid vil være et antall barn som ikke er tilstede.

Det presiseres at revisjonen baserer konklusjonen på innsyn i fire utvalgte barnehager i en utvalgt tidsperiode på seks uker høsten 2020 og vinteren 2021.

1. INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Barnehagene i Lunner har over flere år hatt utfordringer knyttet til høyt sykefravær. Kontrollutvalget har vært opptatt av å se nærmere på den reelle bemanningssituasjonen i barnehagene, når en tar hensyn til de ansattes fravær.

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i sitt møte den 17.10.18, sak 42/2018:

Innlandet Revisjon IKS bes om å lage en prosjektplan for et forvaltningsrevisjonsprosjekt der formålet er å vurdere i hvilken grad bemanningsnormen og pedagognormen oppfylles i den praktiske hverdagen ute i barnehagene.

Videre ble det i sak 53/2018, i møtet den 5.12.18, vedtatt at prosjektplanen skulle følges opp høsten 2019, etter at lovpålagt bemanningsnorm var trådt i kraft. Prosjektplanen ble presentert i KU sitt møte den 2.10.19. Kontrollutvalget vedtok å utsette behandlingen av saken og at prosjektplanen skulle legges fram på nytt for det nye kontrollutvalget som ble valgt høsten 2019.

En oppdatert prosjektplan ble presentert i KU sitt møte den 26.8.2020. Det ble da fattet slikt vedtak i sak 43/2020:

Innlandet Revisjon IKS bes om å gjennomføre revisjonsprosjektet i tråd med prosjektplanen. Prosjektet gjennomføres tidlig i 2021.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med revisjonsprosjektet er å vurdere etterlevelsen av bemanningsnormen og pedagognormen i barnehagene.

Det er formulert følgende problemstillinger for prosjektet:

1. Er grunnbemanningen i barnehagene i Lunner kommune i tråd med gjeldende bemannings- og pedagognormer?
2. Er den faktiske bemanningen i barnehagene i tråd med bemannings- og pedagognormene, dersom en tar hensyn til personalets fravær?

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å se på de ordinære barnehagene i kommunen, da bemanningsnormene ikke gjelder for familiebarnehager. Lunner kommune har fem kommunale og fire private ordinære barnehager inneværende barnehageår. Revisjonen har valgt ut to kommunale og to private barnehager som vi ser nærmere på.

I den første problemstillingen vurderer vi barnehagenes grunnbemanning opp mot kravene i bemannings- og pedagognormene.

I den andre problemstillingen kartlegger vi den faktiske bemanningen i de fire utvalgte barnehagene i en avgrenset periode, og vurderer denne opp mot kravene til bemanning. For å finne den faktiske bemanningen tar vi hensyn til sykefravær og annet fravær, bruk av vikarer, samt vikarenes yrkeskvalifikasjoner.

1.3 FAKTA OM BARNEHAGESEKTOREN

Barnehageforliket i 2003 innebar en tverrpolitisk enighet om endringer i de økonomiske og juridiske virkemidlene i barnehagesektoren for å oppnå målsettingene om lavere foreldrebetaling og full barnehagedekning. Forliket ble fulgt av en storstilt utbygging av barnehager, en lovfestet kommunal plikt til å tilby barnehageplasser, samt kommunal plikt til å legge til rette for samordna opptak til kommunale og private barnehager. Makspris for foreldrebetaling ble tatt inn i ny barnehagelov av 2005. I 2009 ble retten til barnehageplass lovfestet.

I etterkant av denne barnehagereformen har en erfart en stor økning i antall barn i barnehager. Statistikk fra SSB viser at 62% av barn i alderen 1-5 år gikk i barnehage i år 2000, mot 89% i 2010, og 92% i 2019. Den største økningen har skjedd for de yngste barna. Tiden som barna oppholder seg i barnehagen har også økt vesentlig i perioden.

Etter en ti-års periode med sterkt vekst i antall barn i barnehager dreide det politiske fokuset seg over til å sikre god kvalitet i barnehagen. I NOU 2012:1 *Til barnas beste* påpekte barnehagelovutvalget at daværende regelverk åpnet for store forskjeller i voksentetthet i barnehagene. For å oppnå et mer likeverdig tilbud foreslo utvalget å lovfeste et tallfestet minimumskrav til barnehagens grunnbemanning. I St.meld. 24 (2012-2013) presenterte daværende regjering sine mål for framtidens barnehage, der hovedfokuset var sikring av høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager. Ett av tiltakene for å oppnå dette var å innføre krav om grunnbemanning i barnehagene innen 2020. I meldingen står det blant annet:

"Bemanningen i barnehagen, barnegruppens størrelse og personalets kompetanse er de viktigste strukturelle faktorene for barnehagens kvalitet. OECD påpeker generelt at bemanningen i barnehagen er vesentlig for å sikre kvalitet i barnehagene, som bidrar til bedre utvikling for barna. Små barnegrupper er særlig viktig for de yngste barna og barn med særskilte behov fordi små grupper gir de voksne bedre muligheter til å dekke det enkelte barns behov for omsorg og nærhet. Samtidig gir mindre barnegrupper gode strukturelle rammer for utvikling av gode relasjoner mellom barn og voksne og mellom barn. De fleste internasjonale studier finner en negativ sammenheng mellom antall barn per voksen og barns utvikling. Lav grunnbemanning gjør at barna får mindre oppmerksomhet, omsorg, respons og stimulering og gjør barna mindre gode på samarbeid seg imellom."

Ny bemanningsnorm for barnehager ble vedtatt i juni 2018. Normen ble innført 1.8.2018, med ett års frist til å innfri kravet. Tidligere inneholdt loven kun et generelt krav om at bemanningen skulle være forsvarlig. Den nye bemanningsnormen sier at barnehagene skal ha minimum én ansatt pr tre barn under 3 år og én ansatt pr seks barn over 3 år.

Det er i tillegg vedtatt en skjerpet pedagognorm¹. Denne sier at det skal være minst én pedagogisk leder pr sju barn under 3 år og minst én pedagogisk leder pr fjorten barn over 3 år. Tidligere var kravet sju til ni barn og fjorten til atten barn pr pedagogisk leder. Skjerpningen i normen ble gjeldende fra 1.8.2018.

Bemanningsnormene gjelder ikke familiebarnehager og åpne barnehager.

Tall fra Utdanningsdirektoratet (Udir) viser at pr 15.12.2020 oppfylte 68,8% av alle landets barnehager pedagognormen, og 24,2% oppfylte pedagognormen med dispensasjon. 7% av barnehagene oppfylte ikke pedagognormen.

1.4 BARNEHAGENE I LUNNER KOMMUNE

I Lunner kommune er det fem kommunale og fire private ordinære barnehager². I tillegg er det tre private familiebarnehager. Pr. 1.1.2021 var det til sammen 444 barn med barnehageplass i kommunen.

Kommunale barnehager:

- Eventyrskogen barnehage, Harestua, 72 plasser for barn over 3 år og 18 plasser for barn under 3 år (veiledende).
- Harestua Arena barnehage, Harestua, 40 plasser for barn over 3 år og 30 plasser for barn under 3 år (veiledende).
- Gamleskolen barnehage, Grua, 21 plasser for barn over 3 år og 12 plasser for barn under 3 år (veiledende).
- Roa barnehage, Roa, 36 plasser for barn over 3 år og 9 plasser for barn under 3 år (veiledende).
- Kalvsjø barnehage, Kalvsjø, 50 plasser for barn over 3 år og 30 plasser for barn under 3 år (veiledende).

Private barnehager:

- Grindvoll barnehage, Grindvoll, 34 plasser.
- Grua barnehage, Grua, 54 plasser.
- Småtjern naturbarnehage, Grua, 24 plasser.
- Åstroll naturbarnehage, Roa, 19 plasser.

Antall plasser i barnehagen knyttes til størrelse på leke- og oppholdsareal. Jo større areal, jo flere plasser. De minste barna skal ha større areal enn de største. Ved behov kan barnehagene veksle inn plasser mellom små og store barn for å fylle opp barnehagen.

I tabellen nedenfor presenterer vi noen tall fra KOSTRA³, publisert den 15.3.2021, som viser utviklingen i barnehagesektoren i Lunner kommune.

¹ Pedagognormen er regulert i *Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager*. Forskrift om pedagogisk bemanning med krav om pedagogtetthet ble opprinnelig fastsatt den 1.12.1995. Tilsvarende regulering av den pedagogiske bemanningen gjennom maksimalgrenser for antall barn pr pedagog har vært benyttet siden 1954.

² Gjelder barnehageåret 2020/2021. Harestua barnehage ble nedlagt fra 1.8.2020.

³ KommuneStatRapportering, SSB.

Tallene for 2020 er sammenlignet med nabokommunene på Hadeland, kommunegruppe 1⁴, og landet uten Oslo.

Tabell 1.1. Barnehagene i Lunner kommune. Utvalgte KOSTRA-tall.

	Lunner				Gran	Jevnaker	Kommune- gruppe 1	Landet u/ Oslo
	2017	2018	2019	2020	2020	2020	2020	2020
Netto driftsutgifter til barnehager i % av kommunens totale netto driftsutgifter	14,8	14,7	14,7	14,3	11,0	14,7	13,5	14,2
Netto driftsutgifter til barnehage pr innbygger 1-5 år	150 645	164 035	169 921	165 415	155 523	175 938	166 308	167 588
Andel barn i kommunale barnehager ift alle barn i barnehage (%)	66,0	69,7	67,7	67,1	47,2	73,4	55,7	48,9
Andel barn 1-5 år med barnehageplass (%)	93,9	93,4	93,5	93,2	93,5	88,5	92,1	92,9
Andel barn 1-5 år i barnehage med heltidsplass, 41 t eller mer (%)	91,8	93,6	94,7	95,0	91,8	95,0	93,0	96,5
Antall barn i barnehager, 0-6 år	482	466	455	444	557	301	-	-
Antall årsverk i grunnbemanningen	104,8	100,9	104,3	103,9	123,1	74,6	-	-

Statistikken baserer seg på skjemaet *Årsmelding for barnehager pr 15.12.2020* som rapporteres via Udir sin database BASIL. Alle barnehager som er godkjent etter barnehageloven og dens forskrifter, og som mottar statsstøtte, er med i utvalget.

Som vi ser av tabellen har det vært en nedgang i antall barn i barnehagene i Lunner på 38 barn de siste fire årene, eller 7,9%. Antall årsverk i grunnbemanningen er redusert med 0,9 årsverk i samme periode.

1.5 SYKEFRAVÆR I BARNEHAGENE

Tabell 1.2. Sykefravær i de kommunale barnehagene 2017-2020. Kilde Lunner kommune.

Sykefravær kommunale barnehager %	2017	2018	2019	2020
Eventyrskogen	10,3	6,0	9,5	8,7
Gamleskolen	10,3	15,9	7,3	3,9
Harestua	8,2	15,6	9,2	12,2
Roa	11,1	16,7	7,6	11,6
Kalvsjø	13,1	12,6	14,1	13,5
Harestua Arena	7,9	15,6	8,9	7,6
Gjennomsnitt	10,2	13,7	9,4	9,6

⁴ SSB utarbeider grupperinger av kommunene basert på folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Det ble gjort en oppdatering av gruppeinndelingen for tallene for 2020.

I budsjett og økonomiplan for 2019-2022 finner vi at et satsingsområde for barnehagene er "*reduksjon av høyt sykefravær blant de ansatte, og vikarbruk. Her er det satt i gang tiltak*". I budsjett og økonomiplan for 2020-2023 og 2021–2024 står det under *Barnehager og utfordringer* at "*De kommunale barnehagene har hatt et høyt sykefravær, og det jobbes kontinuerlig med sykefraværsoppfølging og nærværarbeid i alle barnehagene*". Det er ikke kommentert på sykefravær i barnehagene i årsrapporteringen.

Tabell 1.3. Sykefravær i de private barnehagene 2017-2020. Kilde Lunner kommune.

Sykefravær private barnehager i %	2017	2018	2019	2020
Grindvoll	14,6	9,9	9,8	11,6
Grua		3,5	5,4	4,2

Småtjern naturbarnehage opplyser at de de siste 5 årene i snitt har hatt 1-2% sykefravær, mens Åstroll naturbarnehage opplyser at de har tilnærmet ingen egenmeldinger, men har hatt langtidssykemeldte både i 2018, 2019 og 2020 (svangerskapsrelatert).

2. METODE

2.1 VALG AV METODE

I denne forvaltningsrevisjonen er formålet å undersøke om barnehagene i Lunner kommune oppfyller kravene til grunnbemanning, samt å vurdere den faktiske bemanningssituasjonen når en tar hensyn til personalets fravær. For å kartlegge den faktiske bemanningen har vi gått igjennom bemanningsoversikter for to kommunale og to private barnehager i uke 39, 43 og 47 (høsten 2020) og uke 4, 7 og 11 (vinteren 2021). Vi har også hentet inn informasjon om antall barn tilstede i disse ukene.

Valget av barnehager er foretatt i samråd med administrasjonen i Lunner kommune og med bakgrunn i informasjon om historisk sykefravær i barnehagene. De private barnehagene er ikke en del av Lunner kommunes organisasjon, men kommunen har rett til innsyn i dokumenter i den utstrekning som anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver som barnehagemyndighet⁵. De to private barnehagene som er med i revisjonsprosjektet har gitt oss innsyn i relevant dokumentasjon og har stilt opp til intervju. Siden problemstillingene i prosjektet gjelder etterlevelse av bemanningsnormer i barnehager har vi valgt å også inkludere de private barnehagene, da fire av ni barnehager i kommunen er private. Det er også et poeng å kartlegge den faktiske bemanningen i både kommunale og private barnehager, da private barnehager historisk har et lavere sykefravær enn de kommunale, også i Lunner kommune.

Følgende fire barnehager er plukket ut:

Kalvsjø barnehage - stor kommunal barnehage med vedvarende sykefraværproblematikk, til tross for målrettet innsats.

Gamleskolen barnehage - mellomstor kommunal barnehage, har hatt relativt lavt sykefravær i 2019 og 2020.

Grua barnehage - den største private barnehagen.

Grindvoll barnehage - mellomstor privat barnehage med relativt høyt sykefravær over tid.

Når det gjelder valg av periode for å kartlegge den faktiske bemanningen har vi valgt å se på hvordan en tilfeldig utvalgt uke gjennom barnehageåret ser ut. Vi har prøvd å plukke ut seks uker ganske jevnt fordelt i perioden september 2020 – mars 2021, og unngå ferieperioder. På denne måten tenker vi at vi får et innblikk i situasjonen gjennom året.

For de fire barnehagene har vi samlet inn informasjon om ansatte, stillingsprosjenter, turnus, dispensasjoner og antall barn med plass, samt faktisk bemanning tilstede, sykefravær, vikarbruk, og antall barn tilstede for de seks utvalgte ukene. Vi har fått oversendt turnusoversikter og oversikter over faktisk bemanning og antall barn for hver uke, samt barnehagenes årsmeldinger pr 15.12.2020. For de to kommunale barnehagene har vi også fått tilgang til MyKid, som er en digital plattform for kommunikasjon og administrasjon i barnehager.

I tillegg har vi fått dokumentasjon fra kommunen som viser beregning av bemanningsbehov for de kommunale barnehagene og hvilke dispensasjoner som er gitt for barnehageåret 2020/2021.

⁵ Barnehageloven, § 10.

Det er gjennomført intervjuer med følgende personer:

Oppvekstfaglig rådgiver i Lunner kommune, Mette Grønmyr (16.3.2021)

Styrer i Gamleskolen barnehage, Camilla Bjerke Øftaas (13.4.2021)

Tillitsvalgt i Gamleskolen barnehage, Toril Nygård Snellingen (13.4.2021)

Styrer i Kalvsjø barnehage, Hege Mathisen (14.4.2021)

Tillitsvalgt (og ped.leder) i Kalvsjø barnehage, Trine Bjørklund (16.4.2021)

Styrer og eier i Grindvoll barnehage, Hege Utheim Øiom (16.4.2021)

Verneombud i Grindvoll barnehage, Ann Helen (16.4.2021)

Eier og styrer i Grua barnehage, Lene Nordberg (23.4.2021)

Styrer og pedagogisk leder i Grua barnehage, Sissel Gillebo (23.4.2021)

Alle intervjureferatene er verifisert. Vi har i tillegg hatt flere telefonsamtaler og e-post utvekslinger med styrerne for å utdype informasjonen som er oversendt.

2.2 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Dataenes relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener dataene som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysningene som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta. Dette har først og fremst betydning for problemstilling 2, der vi kartlegger hvordan bemanningsnormene etterleves i praksis. Våre funn baserer seg på informasjonen innhentet i fire av ni ordinære barnehager i kommunen, over en tidsperiode på seks uker. Ifølge statistikk var det 444 barn i barnehager i Lunner kommune pr 15.12.2020. Av disse har 193 barn plass i "våre" fire barnehager, eller 43%. Våre funn sier noe om situasjonen i barnehagene vi ser på, men vil kun gi en pekepinn på hvordan situasjonen er i barnehagene i Lunner kommune generelt.

Covid-19 har preget høsten 2020 og vinteren 2021, også når det gjelder barnehagene. Det har ikke vært rødt nivå i barnehagene i Lunner i inneværende barnehageår, per 16. mars 2021. Grua barnehage hadde stengt i perioden 10.12 – 18.12.2020. Selv om corona ikke har hatt betydning for åpningstidene i de ukene vi har sett på er det viktig å ha i mente at dette barnehageåret ikke er et normalår, og at terskelen for korttidsfravær både hos barn og personal er høyere enn ellers. Barnehagene forteller også om tap av fleksibilitet i forhold til bruk av personalet og samarbeid på tvers av avdelinger, samt om nødvendige tiltak som krever ekstra ressurser og planlegging. Revisjonen mener likevel at revisjonsprosjektet gir nyttig informasjon i forhold til de problemstillingene som er vurdert.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivarettatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av uttalelse fra kommunedirektøren på utkast til rapport. Det foreligger også en del utdypende informasjon som er besvart pr. e-post.

Valg av metode og opplegg for gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen er tilpasset den timerammen som er vedtatt for prosjektet.

3. REVISJONSKRITERIER

Kilder til revisjonskriterier er de lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder, eller andre anerkjente kilder, som sier noe om hvordan den kommunale virksomheten skal drives innenfor det området vi ser på. Hensikten med revisjonskriteriene er å sette opp noen autoritative⁶ standarder som kommunens praksis kan måles opp mot, og som er grunnlaget for revisjonens vurderinger.

I henhold til Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001), punkt 15, skal revisjonskriteriene være «relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet innenfor den aktuelle tidsperioden».

Revisjonen mener at de kildene til revisjonskriterier vi har satt opp er gyldige for Lunner kommune innenfor vårt tema i den tidsperioden vi ser på.

Vi benytter følgende kilder til revisjonskriterier for våre problemstillinger:

- Barnehageloven med forarbeider (Prop.67 L (2017-2018), Kunnskapsdepartementet)
- Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager
- Regelverkstolkninger fra Utdanningsdirektoratet

3.1 UTLEDNING AV KONKRETE REVISJONSKRITERIER

3.1.1 KRAV TIL GRUNNBEMANNING

Bemanningsnormen framgår av barnehageloven § 26 Grunnbemanning⁷:

Barnehagen skal minst ha én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Videre sier lovteksten i § 26 at *bemanningen skal være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, og at kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Barnehageeieren skal legge uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg ved søknaden.*

Minimumsnorm for grunnbemanning kom inn i barnehageloven i 2018. I forarbeidene til lovbestemmelsen (lovproposisjonen)⁸, som nå er blitt merknader til lovteksten, skriver Kunnskapsdepartementet;

⁶ Autoritativ: toneangivende, med myndighet/autoritet.

⁷ Opprinnelig § 18, endret til § 26 i 2020.

⁸ Prop.67 L (2017-2018); Endringer i barnehageloven m.v. Kunnskapsdepartementet.

"Bemanningsnormen omfatter årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen. Dette innebærer at pedagogiske ledere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter som utfører oppgaver innenfor det ordinære barnehagetilbudet, skal regnes med i grunnbemanningen. Den tiden styrer eventuelt arbeider direkte med barna kan også tas med i beregningen. Personer som er i barnehagen i praksis eller arbeidstiltak, lærlinger, spesialpedagoger og andre som er å anse som ekstra personale i barnehagen, skal holdes utenfor beregningen."

Revisjonen tolker at "årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen" betyr årsverk som inngår i en arbeidsturnus, eller vaktliste.

"Bemanningsnormen gjelder for barnehagen i sin helhet. Det tallfestede kravet til grunnbemanning gir dermed uttrykk for det antall årsverk som må tilsettes når det er klart hvor mange barn det skal være i barnehagen. Barnehagen skal beregne prosentvise stillinger for å oppfylle bemanningsnormen."

Vilkåret om at det må foreligge særlige hensyn, [for å innvilge en dispensasjonssøknad, vår kommentar] innebærer at dispensasjonsadgangen kun skal brukes unntaksvis. I vurderingen av om det skal gis dispensasjon, må kommunen foreta en konkret vurdering av om barnehageeier gjør en reell innsats for å skaffe kvalifisert personale. Kommunen må også vurdere om personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i den perioden det gis dispensasjon for. Dette vil blant annet bero på barnas alder og oppholdstid, og bemanningens samlede kompetanse."

Fra forarbeidene (lovproposisjonen s. 24) finner vi også følgende; *"I beregningen av bemanningsnormen skal det foretas en omregning av alle barna i barnehagen til samme enhet. Det kan skje ved å telle alle som enten barn under tre år eller barn over tre år. Barn under tre år telles som barn over tre år ved å gange antall barn med to. Barn over tre år telles som barn under tre år ved å dele antall barn på to."*

Videre står det følgende om barnehagens åpningstid (lovproposisjonen s. 25); *"Departementet er av den oppfatning at bemanningsnormen skal vise det antall årsverk som må tilsettes når det er klart hvor mange barn det skal være i barnehagen. Det betyr at det tallfestede kravet til grunnbemanningen ikke nødvendigvis vil være oppfylt hele barnehagedagen. Departementet vil likevel understreke at barnehageeier må sørge for at bemanningen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet gjennom hele barnehagedagen."*

På Utdanningsdirektoratets nettsider er det publisert en rekke offentlig statistikk for barnehager. Her kan vi blant annet finne statistikk for *Barn pr ansatt i barnehagen* (bemanningstetthet) og informasjon om hvordan beregningsmåten er definert. Her står det at i utregningen av bemanningstetthet skal barn under tre år telles dobbelt, og at det skal tas hensyn til barnas avtalte oppholdstid i barnehagen. Antall barn er således vektet ut fra alder og oppholdstid.

3.1.2 KRAV TIL PEDAGOGTETTHET

Pedagognormen er regulert i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager.

Forskriften §§ 1 og 2 lyder;

§ 1 Norm for pedagogisk bemanning

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning.

Barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Barn regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Styrerens tid til administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av normen for pedagogisk bemanning.

I barnehager der over halvparten av barna har avtalt kortere oppholdstid enn seks timer per dag, skal omregnede heltidsplasser legges til grunn i beregningen av normen for pedagogisk bemanning etter andre ledd.

§ 2 Midlertidig dispensasjon fra norm for pedagogisk bemanning

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra § 1 for inntil ett år om gangen dersom særlige hensyn tilsier det og barnehageeier søker om dispensasjon. Barnehageeier skal legge ved uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg i søknaden.

I forskriften er det også gitt merknader til bestemmelsene:

Til § 1 første ledd

Bestemmelsen angir barnehageeiers plikt til å sørge for at barnehagen har en forsvarlig pedagogisk bemanning. Hva som er forsvarlig må vurderes konkret i hver enkelt barnehage. Denne plikten gjelder uavhengig av grensene for maksimalt antall barn som er oppgitt i andre og tredje ledd. I noen barnehager må hver pedagogisk leder derfor ha ansvar for færre barn enn det som angis i disse leddene.

Til § 1 andre ledd

Pedagognormen skal oppfylles for barnehagen som helhet og bestemmelsen stiller ikke krav til gruppestørrelse eller gruppetilhørighet for barn. Hvis barnehagen har sju barn under tre år eller 14 barn over tre år, og tar inn ett barn til, utløser dette barnet krav om én ny pedagogisk leder.

Til § 1 tredje ledd

Styrers tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til normen for pedagogisk bemanning. Den tiden styreren arbeider direkte med barna kan inngå i normen for pedagogisk bemanning. Dersom styrer for eksempel jobber halvparten av tiden med administrasjon og ledelse, betyr det at styrer utgjør en halv pedagogisk leder i beregningen av antall pedagogiske ledere per barn.

Til § 2

Eier kan søke om dispensasjon fra normen om pedagogisk bemanning til kommunen. Dispensasjonsadgangen skal kun brukes unntaksvis. For å sikre at saken blir tilstrekkelig belyst og brukernes rett til medbestemmelse ivaretas, skal uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg legges ved eiers søknad om dispensasjon fra pedagognormen. Når kommunen vurderer om den skal innvilge dispensasjon, må den foreta en konkret vurdering av barnegruppenes sammensetning og behov, barnehagens fysiske miljø (ute- og innearealer), barnehagens totalbemanning og personalets samlede kompetanse. Kommunen kan stille vilkår ved innvilgelse av dispensasjon.

I barnehagestatistikken som er publisert av Utdanningsdirektoratet finner vi statistikk for *Barn per barnehagelærer* (pedagognorm). I definisjonen av beregningsmåten står det at antall barn skal vektes ut fra alder, men at det ikke skal tas hensyn til barnas oppholdstid.

3.1.3 KOMPETANSEKRAV

Kompetansekrav for daglig leder (styrer) og pedagogiske ledere er gitt i barnehageloven, mens adgang til å gi dispensasjon fra utdanningskravet er regulert i forskriften.

Barnehageloven, §24 Styrer

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som barnehagelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.

Barnehageloven, § 25 Pedagogisk bemanning

Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Forskriften, § 3 Midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet og kravet om norskferdigheter

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder for inntil ett år om gangen, dersom barnehageeier søker om det, stillingen det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker.

Dispensasjon gjelder den personen det søkes dispensasjon for og til en bestemt stilling i en bestemt barnehage.

3.2 REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1

I den første problemstillingen vurderer vi om grunnbemanningen i barnehagene i Lunner kommune er i tråd med bemannings- og pedagognormene.

- *Barnehagen skal ha en grunnbemanning som tilsvarer kravene i bemanningsnormen om minst én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år.*
- *I grunnbemanningen inngår årsverk utført av pedagogiske ledere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna. Den tiden styrer eventuelt arbeider direkte med barna kan også tas med i beregningen. Andre personer som er å anse som ekstra personale i barnehagen, skal holdes utenfor beregningen.*
- *I beregningen av bemanningsnormen skal antall barn vektes for alder. Det er også anledning til å vekte for oppholdstid.*
- *Barnehagen skal ha en pedagogtetthet som tilsvarer kravene i pedagognormen om minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder.*
- *Styrerens tid til administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av normen for pedagogisk bemanning.*

- *I beregningen av pedagognormen skal antall barn vektes for alder, men ikke for oppholdstid.*
- *Dersom det er gitt dispensasjon fra bemannings- eller pedagognormen skal dette begrunnes i særlige hensyn og innvilges etter en grundig vurdering av om barnehagen kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i perioden det søkes dispensasjon for.*
- *Styrer skal ha utdanning som barnehagelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.*
- *Pedagogisk leder må ha utdanning som barnehagelærer eller annen tre-årig pedagogisk utdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk.*
- *Dersom det er gitt dispensasjon fra utdanningskrav eller norskferdigheter for styrer eller pedagogisk leder skal stillingen først ha vært offentlig utlyst uten å ha fått kvalifiserte søkere. Dispensasjonen gjelder den personen det søkes dispensasjon for og til en bestemt stilling i en bestemt barnehage.*

3.3 REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2

I den andre problemstillingen gjennomfører vi en kartlegging av hvordan den faktiske bemanningen i de utvalgte barnehagene er i noen utvalgte uker. Den faktiske bemanningen vurderes deretter opp mot bemannings- og pedagognormene.

- *Barnehagen skal ha en faktisk grunnbemanning som tilsvarer kravene i bemanningsnormen.*
- *Barnehagen skal ha en faktisk pedagogtetthet som tilsvarer kravene i pedagognormen.*

4. ER GRUNNBEMANNINGEN I BARNEHAGENE I TRÅD MED BEMANNINGS- OG PEDAGOGNORMENE?

I dette kapitlet presenterer vi innsamlet data og vurderer disse opp mot revisjonskriteriene våre for problemstilling 1. Konklusjoner for begge problemstillingene gis i kapittel 6.

4.1 FAKTA

Vi gir først et overblikk over situasjonen i barnehagene i Lunner kommune, for deretter å se på beregningene i de fire utvalgte barnehagene.

4.1.1 STATISTIKK

Nedenfor presenterer vi noen nøkkeltall om barnehagene i Lunner kommune hentet fra Barnehagefakta.no og KOSTRA. Barnehagefakta.no er en nettside utarbeidet av Udir.

Tallene i Barnehagefakta.no og KOSTRA beregnes med utgangspunkt i opplysninger som barnehagene selv rapporterer inn i rapporteringssystemet BASIL⁹ i desember hvert år, og som skal kvalitetssikres av kommunen, Statsforvalteren og Udir. Barnehagefakta.no oppdateres hvert år i februar, mens KOSTRA publiserer nye tall hvert år i mars.

Lunner kommune:

Tabell 4.1 KOSTRA mars 2021

	Lunner				Gran	Jevnaker	KOSTRA-gruppe 1	Landet u/Oslo
	2017	2018	2019	2020	2020	2020	2020	2020
Antall barn korrigert pr årsverk til grunnbemanning, alle barnehager	6,1	6,0	5,8	5,7	5,8	5,4	5,6	5,7
Andel barnehagelærere ift grunnbemanning (%)	40,8	40,7	43,6	43,8	43,2	40,9	43,4	42,4

Vi ser av tabell 4.1 at Lunner kommune sett under ett oppfylte bemannings- og pedagognormene i 2019 og 2020. Kravet til bemanningsnormen er 6 barn (korrigert) per årsverk, og krav til andel barnehagelærere ift grunnbemanning er minimum 42,9 %. Grunnbemanningen i forhold til antall barn og pedagogtettheten har økt i perioden. Pedagogtettheten økte spesielt fra 2018 til 2019, som et resultat av skjerpet pedagognorm (gjeldende fra 1.8.2018).

⁹ BASIL: BARnehage – Statistikk – InnrapporteringsLøsning. Udir.

Statistikk fra Barnehagefakta.no viser at 55,6% av barnehagene (ordinære) i Lunner kommune oppfylte pedagognormen og 33,3% av barnehagene oppfylte pedagognormen med dispensasjon per 15.12.2020. Videre viser tallene at 11,1% av barnehagene i Lunner kommune ikke oppfylte pedagognormen. Dette gjelder Grua barnehage som fikk dispensasjon fra utdanningskravet i etterkant av rapporteringstidspunktet. Andel barnehager som oppfyller pedagognormen, uten dispensasjon, på landsbasis, er 68,8%.

4.1.1 KOMMUNALE BARNEHAGER

Informasjonen i dette kapitlet er basert på samtale med oppvekstfaglig rådgiver i Lunner kommune, samt med styrer i Gamleskolen og Kalvsjø barnehager.

Bemanningsbehovet for den enkelte kommunale barnehage beregnes for budsjettåret. Bemanningen for 2021 ble således beregnet i nov/des 2020. Kommunen har satt et mål for voksentetthet på 6.0 (én ansatt pr seks barn). Det er kun ansatte som arbeider direkte med barna som er inkludert i måltallet. Styrer, læringer, spesialpedagoger, renholdere, og vaktmester holdes utenfor. Beregningene gjøres ut i fra det antall barn styrerne melder inn i årsmeldingen (BASIL) pr 15.12, og det tas ikke hensyn til deltidsplasser. Oppvekstfaglig rådgiver sier at det er så få deltidsplasser at dette ikke vil gi vesentlige endringer i krav til grunnbemanning.

Så lenge barnehagene får fylt opp plassene sine vil bemanningsbehovet være relativt stabilt. På grunn av synkende barnetall har kommunen som sparetiltak redusert antall plasser i barnehagene ift maksimal kapasitet. På rapporteringstidspunktet i desember er alle barn som har fått plass i barnehagen kjent, selv om kanskje noen ikke har oppstart før i januar. Dersom det skulle vise seg at noen barnehager har stor endring i antall barn må bemanningen justeres. Det kan gjøres budsjettendringer gjennom året, for eksempel dersom barnehageopptaket i mars viser vesentlige endringer som får konsekvenser for bemanningsbehovet.

Selv om kapasiteten i barnehagene ikke er fylt opp når årets hovedopptak er gjort i mars, vet en av erfaring at det vil komme til flere barn etter hvert. Det gjøres løpende opptak gjennom året dersom det kommer flere søkere etter hovedopptaket.

Barnehageåret starter i august, men som en konsekvens av reglene om rett til barnehageplass, er det flere barn som starter senere på høsten. Ifølge barnehageloven § 16 har alle barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, rett til å få plass i barnehage fra august. Barn som fyller ett år i september, oktober og november det året det søkes om barnehageplass, har rett til plass innen utgangen av den måneden de fyller ett år. Barn som fyller ett år etter 30.11 har ikke rett til plass i inneværende barnehageår. Mange som søker får likevel plass hvis det er ledig kapasitet, enten i desember eller på nyåret. Det kan derfor være slik at kapasiteten i barnehagene ikke er fylt opp før i desember/januar.

I og med at bemanningsbehovet er beregnet ut ifra det antall barn som er i barnehagen per 15.12, vil det ofte være slik at barnehagene har en bedre bemanning enn bemannings- og pedagognormens krav ved oppstart i august, og utover høsten, fram til alle barn som har fått plass har startet opp. Det er derfor en ekstra telledato per 15.8 for å sikre at det ikke er vesentlige avvik. Dette gjelder også de private barnehagene.

I tabell 4.2 ser vi kommunens beregning av bemanningsbehovet for 2021, basert på antall plasser rapportert fra barnehagene.

Tabell 4.2. Beregning av bemanningsbehov i barnehagene, budsjett 2021. Kilde Lunner kommune.

		Totalt	Eventyrskogen	Harestua Arena	Kalvsjø	Gamleskolen	Roa
Godkjent lek-oppholdsareal		1 621	394	400	432	210	185
Plasser barn over 3 år		197	52	47	58	17	23
Plasser barn under 3 år		103	25	24	25	13	16
Totalt plasser: Utg.punkt for beregning av bemanning i den enkelte bhg	2	403	102	95	108	43	55
Antall ped.ledere, beregnet iht pedagognorm	14	28,79	7,29	6,79	7,71	3,07	3,93
Andel styrer i barnehagen		450 %	100 %	100 %	100 %	50 %	100 %
Bemanningsfaktor iht bemanningsnorm	6	67,17	17,00	15,83	18,00	7,17	9,17
Antall pedledere, reelt		31,00	8,00	7,00	8,00	4,00	4,00
Antall assistent/fagarb		36,17	9,00	8,83	10,00	3,17	5,17

Barnehagene kan "veksle" inn plasser mellom aldersgruppene dersom de får flere/færre barn i en aldersgruppe enn veiledende plasser. For eksempel har Kalvsjø veiledende 50 plasser for barn 3-6 år og 30 plasser for barn 0-2 år. Dette gir totale plasser på 110 (omregnet til store barn). Per i dag er kun 108 plasser i bruk, da behovet ikke er større. Vi ser at barnehagen har rapportert 58 store barn og 25 små barn, som til sammen gir 108.

Ut fra tallene for antall barn beregnes behovet for antall personer i grunnbemanning og antall pedagoger for hver barnehage. Antall pedagoger avrundes oppover til nærmeste hele tall. Ifølge beregningen skal kommunen totalt ha 67,17 årsverk i grunnbemanning i kommunale barnehager i 2021, hvorav 31 årsverk skal være pedagoger.

Gamleskolen barnehage

Fra kommunens beregning ser vi at bemanningsbehovet for Gamleskolen barnehage våren 2021 er 7,17 årsverk i grunnbemanning, hvorav 4 årsverk pedagoger. I tabell 4.3 nedenfor viser vi beregninger av bemanningsbehovet basert på informasjon innhentet fra barnehagen om bemanning og antall barn med plass for høsten 2020 og våren 2021.

Tabell 4.3. Beregning av bemannings (B)- og pedagognorm (P), Gamleskolen barnehage.

	Antall barn		Grunnbemanning		Ped.ledere		Normer		
	0-2 år	3-6 år	Antall	Årsverk	Antall	Årsverk	B	P	P
Høst 2020	11	16	9	7,0	5	3,9	6,3	2,7	3
Vår 2021	13	17	9	7,1	5	4,0	7,17	3,1	4

Vi ser av tabellen at barnehagen ligger over kravet til grunnbemanning og antall pedagoger høsten 2020, mens våren 2021 er bemanningen helt i tråd med kravene i forhold til antall barn med plass. Grunnbemanningen ligger rett i underkant av kravet, men dersom en tar hensyn til deltids plasser i beregningen er de innenfor. Vi observerer at barnehagen oppfylder bemannings- og pedagognormen inneværende barnehageår.

Styrer i Gamleskolen barnehage har en 50% stilling og er utdannet barnehagelærer.

Kalvsjø barnehage

Bemanningsbehovet for Kalvsjø barnehage er beregnet av kommunen til 18,0 årsverk i grunnbemanning, hvorav 8 årsverk pedagoger. Tabell 4.4 er satt opp med grunnlag i informasjon innhentet fra barnehagen.

Tabell 4.4. Beregning av bemannings (B)- og pedagognorm (P), Kalvsjø barnehage.

	Antall barn		Grunnbemanning		Ped.ledere		Disp.	Normer		
	0-2 år	3-6 år	Antall	Årsverk	Antall	Årsverk	Årsverk	B	P	P
Høst 2020	23	56	24	18,0	9	8,0	0,6	17,0	7,3	8
Vår 2021	24	59	24	18,0	9	8,0	0,6	17,8	7,6	8

Som vi ser av tabellen har barnehagen 18 årsverk i grunnbemanning og 8 årsverk pedagoger inneværende barnehageår. Tallet for pedagoger inkluderer en 60% stilling som har fått dispensasjon fra utdanningskrav for barnehagelærer. Barnehagen har noe bedre kapasitet i bemanningen om høsten enn om våren. Vi ser at tallet for antall barn med plass våren 2021 har en liten endring ift tallene i kommunens beregninger, jf. tabell 4.2, slik at totalt antall plasser er redusert til 107 (fra 108). Dette gjør at det faktiske bemanningsbehovet er endret til 17,8 årsverk.

Vi observerer at barnehagen oppfyller bemanningsnormen inneværende barnehageår, og pedagognormen med dispensasjon.

Barnehagen har styrer i 100% stilling som har utdanning som barnehagelærer, med styrerutdanning som tillegg.

4.1.2 PRIVATE BARNEHAGER

De to private barnehagene vi har sett nærmere på beregner bemanningsbehovet løpende i forhold til det antall barn som har fått plass gjennom barnehageåret. Dersom det skjer endringer i antall barn som påvirker krav til antall ansatte endrer de bemanningen. Vi har fått informasjon om antall barn og grunnbemanning fra barnehagene, og fra barnehagenes årsmeldinger per 15.12.2020. I beregningene av grunnbemanning har vi også sett på barnehagenes oversikt over turnus for de aktuelle ukene.

Antall barn med plass regnes om slik at alle telles som store barn (barn under tre år ganges med to).

Grindvoll barnehage

Tabell 4.5. Beregning av bemannings (B)- og pedagognorm (P), Grindvoll barnehage.

Grindvoll barnehage	Antall barn Heltid		Antall barn Deltid (<3år)		Beregning normer		Krav pedagog	Faktisk bemanning		Disp.
	3-6 år	0-2 år	80%	60%	B	P	P	B	P	
Høst 2020	16	9	2	1	6,4	2,9	3	6,5	3,1	X
Vår 2021	14	9	2	1	6,1	2,7	3	6,1	2,7	X

I tabellen over ser vi antall barn med plass i barnehagen høsten 2020 og våren 2021 og tilhørende krav til bemanning. I beregningen av bemanningsnormen er det tatt hensyn til deltidsplasser, slik at en deltids plass på fire dager (80%) for et barn under tre år telles som 1,6 barn over tre år¹⁰. Det er ikke tatt hensyn til deltidsplasser i beregningen av antall pedagoger.

Grindvoll barnehage har totalt 6,5 årsverk i grunnbemanning høsten 2020, hvorav 3,1 årsverk pedagoger. 0,4 årsverk av pedagogene har dispensasjon fra utdanningskravet. Barnehagen oppfyller bemanningsnormen, samt pedagognormen med dispensasjon høsten 2020.

Våren 2021 har barnehagen to færre barn over tre år og bemanningskravet går derfor ned med 0,3 årsverk. Som et resultat av nedgangen har barnehagen redusert bemanningen med 0,4 årsverk og fått dispensasjon fra pedagognormen. Barnehagen oppfyller bemanningsnormen og har fått dispensasjon fra kravet til pedagognormen våren 2021.

Barnehagen har 50% styrerressurs som utførers av eier. Eier har utdanning som barnehagelærer.

Grua barnehage

Tabell 4.6. Beregning av bemannings (B)- og pedagognorm (P), Grua barnehage.

Grua barnehage	Antall barn		Beregning normer		Krav pedagog	Faktisk bemanning		Disp.
	3-6 år	0-2 år	B	P	P	B	P	
Høst 2020	35	16	11,2	4,8	5	12,4	5,5	
Vår 2021	33	22	12,8	5,5	6	12,9	6	X

Grua barnehage teller antall barn uavhengig av heltids- eller deltids plass. Dette gir et litt høyere krav til grunnbemanning enn nødvendig, men dersom de har få deltids plasser vil forskjellen være liten.

Barnehagen har 12,4 årsverk i grunnbemanning, hvorav 5,5 årsverk pedagoger høsten 2020, og oppfyller dermed kravene til begge normene. Fra nyåret fikk barnehagen endringer i barnegruppen som førte til behov for én ekstra pedagog. Eier av barnehagen har fått dispensasjon fra utdanningskrav for barnehagelærer i 50% fra 1.1.21 for å dekke det midlertidige behovet for pedagog. Hun jobber fulltid i barnehagen, i hovedsak på kontoret, men har også mye tid ute blant barna. Hun har blant annet ansvar for førskolen, et tilbud for de eldste barna en dag i uken. Utover denne dagen går eier ikke i den faste turnusen, men hjelper med aktiviteter, lunsj, bleieskift, pedagogisk opplegg, etc.

Styreroppgavene i Grua barnehage er delt mellom eier i 50% og en barnehagelærer i 50%. Eier har ikke utdanning som barnehagelærer eller annen pedagogisk utdanning.

¹⁰ I den offisielle statistikken vektes oppholdstid på en annen måte, men kravet til grunnbemanning blir også her 6,4 og 6,1.

4.1.3 DISPENSASJONER

Ifølge oppvekstfaglig rådgiver i kommunen er det ikke gitt noen dispensasjoner fra bemanningsnormen i Lunner kommune. Det blir gitt noen dispensasjoner fra utdanningskrav for pedagogisk leder. Barnehagen skal da dokumentere at stillingen har vært lyst ut. Det kan være vanskelig å få kvalifiserte søkere dersom det gjelder mindre stillingsprosjenter, eller kortere vikariat. Det er også gitt dispensasjon fra pedagognormen, f.eks. ved svangerskapspermisjoner. Dispensasjonene skal være midlertidige.

For barnehageåret 2020/2021 har Lunner kommune gitt følgende dispensasjoner;

Eventyrskogen barnehage:

3 dispensasjoner fra utdanningskravet for pedagogisk leder i 20% stilling, tilsammen 60%, for perioden 1.8.20 – 31.7.2021. Barnehagen har lyst ut stillingene, men har ikke fått kvalifiserte søkere.

Harestua Arena:

2 dispensasjoner fra utdanningskravet for pedagogisk leder for perioden 10.8.2020 – 31.7.2021. Barnehagen har lyst ut stillingene, men ikke fått kvalifiserte søkere. Det er ikke oppgitt i vedtaket hvilken stillingsprosent dispensasjonene gjelder.

Kalvsjø barnehage:

1 dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder for perioden 10.8.2020 – 25.5.2021. Barnehagen har lyst ut stillingen, men ikke fått kvalifiserte søkere. Det er ikke oppgitt i vedtaket hvilken stilling det er gitt dispensasjon for (stillingsprosent).

Grindvoll barnehage:

1 dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder i 40% stilling for høsten 2020/. Stillingen har vært utlyst, men de har ikke fått kvalifiserte søkere.

1 dispensasjon fra pedagognormen i perioden 1.1.2021 – 31.7.2021. Det er ikke opplyst i vedtaket hvor stor stilling det er gitt dispensasjon for. Ifølge vedtaket er en uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg lagt ved søknaden.

Oppvekstfaglig rådgiver sier at barnehagen fikk redusert behov for grunnbemanning med 40%, og at alternativene var å redusere stillingen til en fast ansatt med 40%, eller å avslutte engasjementet til pedagogen på dispensasjon fra utdanningskrav i 40% stilling. I vurderingen ble det lagt vekt på stabilitet i personalgruppa, barnehagens totalbemanning, og at eier er pedagog som har anledning til å være en del av bemanningen i større grad når barnetallet synker.

Grua barnehage:

1 dispensasjon fra utdanningskrav for pedagogisk leder i 50% stilling i perioden 1.1.21-31.7.21. Barnehagen har lyst ut stillingen, men ikke fått kvalifiserte søkere. Dispensasjonen gjelder eier.

4.2 VURDERING

I dette kapitlet vurderer vi de innsamlede dataene opp mot revisjonskriteriene som vi utledet i kapittel 3. Vurderingene skal gi grunnlag for å konkludere på problemstilling 1. Konklusjonene gis i kapittel 6.

Nedenfor gjengis det enkelte revisjonskriterium i kursiv, med påfølgende vurderinger.

4.2.1 VURDERING KNYTTET TIL KRAV I BEMANNINGSNORMEN

Barnehagen skal ha en grunnbemanning som tilsvarer kravene i bemanningsnormen om minst én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år.

Revisjonen vurderer at Gamleskolen, Kalvsjø og Grindvoll barnehager inneværende barnehageår har en grunnbemanning som er i tråd med kravene i bemanningsnormen.

Når det gjelder Grua barnehage vurderer revisjonen at grunnbemanningen er i tråd med kravene i bemanningsnormen høsten 2020. Våren 2021 gir imidlertid antall ansatte som er satt opp i turnus et lavere antall årsverk i grunnbemanningen enn bemanningsnormen krever. Revisjonen finner at barnehagen ikke har dokumentert at eier inngår som en del av grunnbemanningen i 50% stilling denne våren.

I grunnbemanningen inngår årsverk utført av pedagogiske ledere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna. Den tiden styrer eventuelt arbeider direkte med barna kan også tas med i beregningen. Andre personer som er å anse som ekstra personale i barnehagen, skal holdes utenfor beregningen.

Revisjonen tolker årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna som årsverk som går i turnus, eller som er satt opp på vaktliste. I Gamleskolen, Kalvsjø og Grindvoll barnehager står alle årsverk oppgitt som grunnbemanning i en fast turnus. Dette gjelder også styrer i Grindvoll barnehage som har en stilling som pedagog i 65%.

I Grua barnehage oppgis eier som en del av grunnbemanningen i 50% stilling våren 2021. Ifølge turnusen har eier kun én dag i uken sammen med barna. Eier sier at hun daglig bruker mye tid ute blant barna og at hun ofte hjelper til der det trengs. I merknaden til lovkravet står det at den tiden styrer arbeider direkte med barna også kan tas med i beregningen av grunnbemanningen. Revisjonen mener at den tiden som styrer arbeider direkte med barna og som skal være en del av grunnbemanningen må kunne dokumenteres.

Ingen av barnehagene har inkludert lærlinger eller annet ekstrapersonale i oppgitt grunnbemanning.

I beregningen av bemanningsnormen skal antall barn vektas for alder. Det er også anledning til å vekte for oppholdstid.

I beregningen av bemanningsbehov tar alle barnehagene utgangspunkt i antall barn vektet for alder. Når det gjelder vekting av barnas oppholdstid er det kun Grindvoll barnehage som tar hensyn til dette. Dersom barna vektas for oppholdstid i beregningene gir dette et litt lavere bemanningskrav.

4.2.2 VURDERING KNYTTET TIL KRAV I PEDAGOGNORMEN

Barnehagen skal ha en pedagogtetthet som tilsvarer kravene i pedagognormen om minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder.

Revisjonen vurderer at Gamleskolen barnehage for inneværende barnehageår har et antall årsverk pedagoger i grunnbemanningen som er i tråd med kravene i pedagognormen. Dette gjelder også Kalvsjø barnehage når en tar hensyn til én dispensasjon fra utdanningskrav for pedagog.

Grindvoll barnehage oppfyller pedagognormen høsten 2020 med én dispensasjon fra utdanningskravet. For våren 2021 oppfyller Grindvoll ikke kravet til pedagogtetthet, men har fått dispensasjon fra pedagognormen for 30% pedagogstilling.

Når det gjelder Grua barnehage vurderer revisjonen at pedagogtettheten er i tråd med pedagognormen høsten 2020. Våren 2021 har barnehagen dispensasjon fra pedagognormen i 50% stilling. Barnehagen kan ikke dokumentere at stillingen det er gitt dispensasjon for benyttes som en del av grunnbemanningen i det direkte arbeidet med barna.

Styrerens tid til administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av normen for pedagogisk bemanning.

I Gamleskolen og Kalvsjø barnehage er styrer ikke en del av grunnbemanningen. I Grindvoll barnehage har styrer en definert stillingsprosent som pedagogisk leder, og som er dokumentert i turnusen.

Revisjonen vurderer at når det gjelder Grua barnehage er det et tvilsspørsmål hvorvidt eiers tid til administrasjon og ledelse inngår i beregningen av normen for pedagogisk bemanning. Eier har dispensasjon fra utdanningskrav for pedagogisk leder i 50%, men kan ikke dokumentere at hun benytter en 50% stilling som en del av grunnbemanningen i direkte arbeid med barna.

I beregningen av pedagognormen skal antall barn vektas for alder, men ikke for oppholdstid.

I beregningen av bemanningsbehov tar alle barnehagene utgangspunkt i antall barn vektet for alder. Ingen av barnehagene tar hensyn til barnas oppholdstid i beregningen.

Pedagogisk leder må ha utdanning som barnehagelærer eller annen tre-årig pedagogisk utdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Revisjonen vurderer at barnehagene i hovedsak har pedagogiske ledere med utdanning som barnehagelærer eller annen relevant utdanning. I de tilfellene der barnehagene har behov for pedagoger, men ikke får kvalifiserte søkere, blir det søkt om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet.

4.2.3 VURDERING KNYTTET TIL KRAV TIL DISPENSASJONER

Dersom det er gitt dispensasjon fra utdanningskrav eller norskferdigheter for styrer eller pedagogisk leder skal stillingen først ha vært offentlig utlyst uten å ha fått kvalifiserte søkere. Dispensasjonen gjelder den personen det søkes dispensasjon for og til en bestemt stilling i en bestemt barnehage.

Alle dispensasjoner som kommunen har gitt fra utdanningskrav for pedagogisk leder for barnehageåret 2020/2021 gjelder stillinger som først har vært utlyst uten å ha fått kvalifiserte søkere, samt for bestemte personer i bestemte stillinger i bestemte barnehager.

Når det gjelder dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder gitt til eier og driver av Grua barnehage, vurderer revisjonen at kommunen som tilsynsmyndighet kunne ha bedt om dokumentasjon av hvordan eier planla å bruke en halv stilling som pedagogisk leder.

Dersom det er gitt dispensasjon fra bemannings- eller pedagognormen skal dette begrunnes i særlige hensyn og innvilges etter en grundig vurdering av om barnehagen kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i perioden det søkes dispensasjon for.

Kommunen har gitt én dispensasjon fra pedagognormen våren 2021. Revisjonen vurderer at kommunen har gjort en grundig vurdering av situasjonen som grunnlag for å fatte vedtak om dispensasjon.

4.2.4 VURDERING KNYTTET TIL STYRER

Styrer skal ha utdanning som barnehagelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.

Styrerne i Gamleskolen, Kalvsjø og Grindvoll barnehager har utdanning som barnehagelærer. I Grua barnehage er det to personer som oppgis som styrer, i 50% stilling hver, hvorav eier er den ene. Eier har ikke utdanning som barnehagelærer.

5. ER DEN FAKTISKE BEMANNINGEN I BARNEHAGENE I TRÅD MED BEMANNINGS- OG PEDAGOGNORMENE?

I dette kapitlet presenterer vi data og vurderer disse opp mot revisjonskriteriene for problemstilling 2. Målet med problemstillingen er å vurdere den faktiske bemanningen i de fire utvalgte barnehagene i uke 39, 43, 47, 4, 7 og 11, når vi tar hensyn til personalets fravær, opp mot kravene i bemannings- og pedagognormene.

Tre av de fire barnehagene er avdelingsbarnehager, der små og store barn er delt inn i ulike avdelinger. Den fjerde barnehagen, Grua, er opprinnelig en basebarnehage, uten avdelinger, men har på grunn av covid-19 delt ungene inn i to "avdelinger" dette barnehageåret. Vår kartlegging fokuserer på barnehagene som helhet, da det ville bli alt for ressurskrevende å kartlegge antall barn og antall voksne tilstede, fravær, og vikarer, per avdeling. Vi har heller ikke sett på hvordan bemanningen fordeler seg gjennom en dag, men kun på hvor mange voksne som har vært tilstede gjennom dagen, og hvor mange av disse som er vikarer. Dette er også i henhold til lovens krav.

5.1 FAKTA

Åpningstider

De kommunale barnehagene i Lunner har stengt tre uker i juli, samt jul og påske. De har i tillegg fem planleggingsdager gjennom året. De har åpent 9,5 timer om dagen. De private barnehagene Grua og Grindvoll har stengt fire uker i juli, samt jul og påske og har inntil fire planleggingsdager i året. De har 10 timers åpningstid. Arbeidstiden er 7,5 timer i Gamleskolen, Kalvsjø og Grindvoll, mens den er 8 timer, inklusive en halvtimes pause, i Grua.

Turnus

Grunnturnus for neste barnehageår fastsettes om våren, etter barnehageopptaket, og når barnehagene har oversikt over neste års personale. Turnusen tilpasses personalets ønsker, så langt det lar seg gjøre, og behovene i barnegruppa. For eksempel trenger noen barn ekstra ressurser. Turnusen kan bli endret gjennom året dersom det blir endringer i barnegruppene. Arbeidstiden til pedagogiske ledere skal inkludere minimum 4 timer plantid/ubunden tid i uken i full stilling. Denne tiden skal også innpasses i turnusen. Barnehagene har ulike måter å ta ut plantiden på. Vi ser at mange velger å ta ut plantiden i sammenheng, slik at en pedagog i full stilling setter av én hel dag med plantid annenhver uke. Plantiden er en del av pedagogenes arbeidstid og teller med i pedagognormen, selv om de ikke er tilstede sammen med barna disse timene. Vi har ikke skilt ut plantiden når vi teller antall pedagoger. Det vil si at faktiske tall for antall pedagoger også inkluderer de som ikke er tilstede ute sammen med barna, men som har kontordag.

5.1.1 GAMLESKOLEN BARNEHAGE

Informasjonen baserer seg på samtale med styrer og tillitsvalgt, samt oversendt dokumentasjon. Revisjonen har også fått tilgang til det digitale systemet MyKid, som barnehagene blant annet bruker til å registrere oppmøte og fravær, både hos personalet og barna.

Tabell 5.1. Grunnbemanning sammenlignet med krav i bemannings(B)- og pedagognormen (P)

Gamleskolen	Antall barn		Grunnbemanning		Ped.ledere		Normer		
	0-2 år	3-6 år	Antall	Årsverk	Antall	Årsverk	B	P	P
Uke 39, 43, 47	11	16	9	7,0	5	3,9	6,3	2,7	3
Uke 4, 7, 11	13	17	9	7,1	5	4,0	7,17	3,1	4

Som vi kan se av tabell 5.1 har Gamleskolen barnehage totalt ni ansatte i grunnbemanningen (7 årsverk), hvorav fem pedagoger (4 årsverk). I tillegg kommer styrer i 50% stilling og en lærling i full stilling. Barnehagen har én avdeling for små barn og én avdeling for store barn.

Møter og ferieavvikling

Avdelingsmøter og personalmøter foregår etter arbeidstid. Personalet opparbeider fleksitid som de bruker til å avspasere jule- og påskeferien. Det er medbestemmelsesmøter på dagtid annenhver måned mellom styrer og tillitsvalgte. Ellers foregår foreldresamtaler på dagtid, og møter med PPT. I perioder hvor det er mye å gjøre kan pedagogene få ekstra timer til plantid. Personalet skal helst ta fire uker ferie sammenhengende, i tilknytning til når barnehagen har sommerstengt.

Sykefravær og bruk av vikar

Gamleskolen barnehage har hatt et relativt lavt sykefravær de siste årene, men (hittil) i 2021 har de hatt et høyt sykefravær med blant annet flere langtidssykemeldte. Styrer sier at å jobbe i barnehage er krevende både fysisk og psykisk. De har flere i personalgruppen som har jobbet i barnehage i mange år og som har ulike slitasjeplager. I tillegg opplever de et økende press knyttet til det ansvaret som jobben medfører. Det stilles flere krav nå enn tidligere, fra foreldre, og til dokumentasjon og systematikk.

Ifølge styrer har de ansatte er en høy terskel for ikke å gå på jobb, og det er tillit til at fravær har gyldig grunn. Personalet er villige til å strekke seg for å få dagen til å gå i hop. På dager med store utfordringer kan de for eksempel jobbe litt ekstra. Tillitsvalgt sier at arbeidsmiljøet er godt, og at personalet er fleksible på å flytte arbeidsdager, etc. Hun mener at de er heldige som har en flink lærling i barnehagen som er en god "ekstraressurs". Lærlingen er ikke medregnet i grunnbemanningen, og har ikke eget ansvar, men på dager med fravær i personalet hender det at hun noen ganger telles som "en voksen" tilstede.

Styrer sier at hun synes kommunen har en god HR-avdeling som er til god hjelp ift ulike personalsaker. Avdelingen kommer tidlig på banen med tilbud om ulike tiltak, og deltar i prosesser om for eksempel arbeidskapasitet, overgangstønader, etc.

Ifølge styrer gjør de alltid en vurdering av barnegruppen tilstede, før de tar en avgjørelse om å skaffe vikar. Det er ikke mulig å få vikarer som har pedagogkompetanse, men de kan spørre pedagogene i deltidsstilling om å jobbe ekstra, eller styrer kan gå inn hvis det passer.

Vikarbudsjettet er ganske stramt, sier styrer, og det er derfor ikke mulig å sette inn vikar for hvert fravær (korttid). I 2021 er budsjettet på kr 60.000,-, og de må prøve å "spare" slik at ikke hele budsjettet brukes opp for tidlig. Ved langtidsfravær settes det alltid inn vikar etter 16 dager. Kommunen har en felles vikarliste, men det kan være en utfordring å få tak i vikarer. Barnehagen har ikke så ofte bruk for vikar som de store barnehagene.

Kartlegging av den faktiske bemanningen

Som tabell 5.1 ovenfor viser oppfyller Gamleskolen barnehage både bemanningsnormen og pedagognormen når en ser på antall ansatte i grunnbemanningen. I tabellene 5.2 og 5.3 nedenfor har vi forsøkt å vise hvordan den faktiske bemanningen ser ut i de utvalgte ukene, når en tar hensyn til personalets fravær. Vi ser den faktiske bemanningen opp mot faktisk antall barn tilstede. Sum antall barn er omregnet slik at alle barn telles som store barn (barn under tre år ganges med 2). Faktisk behov for pedagoger er avrundet oppover, da ett barn mer enn kravet krever én ekstra pedagog i full stilling. Vi har også kartlagt bruk av vikar og vikarenes kvalifikasjoner.

Tabell 5.2. Oversikt over faktisk bemanning og bruk av vikarer. Gamleskolen, uke 39, 43, 47, 2020.

GAMLESKOLEN	Uke 39					Uke 43					Uke 47				
	M	Ti	O	To	F	M	Ti	O	To	F	M	Ti	O	To	F
Sum antall barn tilstede (omregnet)	34	31	28	35	33	34	33	30	31	30	29	32	26	32	31
Faktisk behov bemanning	5,7	5,2	4,7	5,8	5,5	5,7	5,5	5,0	5,2	5,0	4,8	5,3	4,3	5,3	5,2
Faktisk behov pedagog	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3
Antall voksne tilstede	7	7	5	7+1t	7	6	6	5	7	6	6	7	6	7+1t	6
herav pedagoger	4	4	1	3	5	4	4	3	5	5	3	4	3	3	4
herav vikarer			1	1t	1				1	1				1t	1
Kvalifikasjon vikar			ass	s	s				s	s				s	s
Pluss lærling	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Kvalifikasjon vikar: ass= assistent (fra personalet), s= styrer (som er pedagog), u= ufaglært vikar.

Tabell 5.3. Oversikt over faktisk bemanning og bruk av vikarer. Gamleskolen, uke 4, 7 og 11, 2021.

GAMLESKOLEN	Uke 4					Uke 7					Uke 11				
	M	Ti	O	To	F	M	Ti	O	To	F	M	Ti	O	T	F
Sum antall barn tilstede (omregnet)	40	33	35	34	29	27	29	30	35	34	33	35	32	stengt	31
Faktisk behov bemanning	6,7	5,5	5,8	5,7	4,8	4,5	4,8	5,0	5,8	5,7	5,5	5,8	5,3		5,2
Faktisk behov pedagog	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3		3
Antall voksne tilstede	8	7	7	7+2,5t	7+2,5t	7	5+2,5t	5	7	7+2,5t	7	7	6		6
herav pedagoger	4	4	4	4	5	3	3	2	4	4	3	3	2		4
herav vikarer	1	1	1	1+2,5t	2,5t	1	2,5t	2		1+2,5t	1	2	1		2
Kvalifikasjon vikar	u	ass	u	u+s	s	u	s	u		u+s	u	u+s	u		u+s
Pluss lærling	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1

Som vi ser av tabellene er bemanningen innenfor kravene, sett opp mot antall barn, for stort sett samtlige dager i de seks ukene. Tre dager er markert med rødt, der antall pedagoger ikke er i samsvar med krav. Alle tre dagene er onsdager. Vi ser at antall barn tilstede er en del lavere enn antall barn med plass, som er 43 i høstukene og 47 etter nyttår (omregnet).

For seks dager oppfyller barnehagen bemanningsnormen ved hjelp av vikar. Tre av disse gjelder uke 11. Vi ser at styrer har bidratt inn i barnegruppa i alle ukene. Fra og med januar har de brukt to faste ringevikarer. Det er satt inn vikar alle dager, med unntak av én, i uke 4, 7 og 11.

Tabell 5.4 nedenfor viser antall dager fravær i løpet av de seks ukene, og fraværsgrunn. Barnehagen hadde lite fravær høsten 2020, men noe sykefravær i de tre ukene i 2021.

Tabell 5.4. Kartlegging av fravær i Gamleskolen barnehage.

	Uke 39		Uke 43		Uke 47		Uke 4		Uke 7		Uke 11	
Antall dager/timer	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
Egenmelding	2										1	
Sykemelding									3	2	5	
Langtidssykemeld.								5		2		3
Avspasering/fri	5t											
Ferie				6	3							
Møte												

Pedagog (P), Assistent/fagarbeider (A)

5.1.2 KALVSJØ BARNEHAGE

Informasjonen baserer seg på samtale med styrer og tillitsvalgt. I tillegg har vi innhentet informasjon fra det digitale systemet MyKid.

Tabell 5.5. Grunnbemanning sammenlignet med krav i bemannings(B)- og pedagognormen (P)

Kalvsjø	Antall barn		Grunnbemanning		Ped.ledere		Disp.	Normer			Støtte
	0-2 år	3-6 år	Antall	Årsverk	Antall	Årsverk		B	P	P	
Uke 39, 43, 47	23	56	24	18,0	9	8,0	0,6	17,0	7,3	8	3,6
Uke 4, 7, 11	24	59	24	18,0	9	8,0	0,6	17,8	7,6	8	4,4

Kalvsjø barnehage er den største kommunale barnehagen, med til sammen 83 barn inneværende barnehageår, fordelt på fem avdelinger. De har 24 ansatte i grunnbemanningen (18 årsverk), hvorav 9 pedagoger (8 årsverk). I tillegg kommer styrer, en lærling, en ungdom i arbeidstrening, pluss 4,4 årsverk støtteressurs (våren 2021). Disse telles ikke med i grunnbemanningen. Støtteressurs er assistenter for barn som har fått tildelt ekstra støtte etter vedtak. Som vi viste til i kapittel 4, oppfyller barnehagen begge normene i inneværende barnehageår, med dispensasjon fra utdanningskrav for pedagog i 60% stilling.

Møter

Barnehagen har i utgangspunktet ett felles personalmøte én gang i måneden på kveldstid. Videre skal alle fem avdelinger ha hver sine avdelingsmøter annenhver uke på dagtid, 1,5 time. De andre avdelingene tar over ungene mens en avdeling har møte. De har også pedagogmøter annenhver tirsdag, fra 12.30 – 14.45. Under coronapandemien får de ikke gjennomført avdelingsmøter, og de andre møtene foregår på Teams. Det meste av tiden på personalmøtene brukes avdelingsvis nå under pandemien.

Noen mandager har de veiledning fra habiliteringstjenesten, der ressurser blir tatt ut av barnegruppa. De prøver å sette inn vikar.

Sykefravær og bruk av vikar

Kalvsjø barnehage har hatt et relativt høyt sykefravær over flere år. Fraværet gjelder i hovedsak langtidssykemeldinger. Årsakene til sykefraværet er sammensatt, men langtidsfraværet kan skyldes utfordringer knyttet til psykisk helse, rygg, nakke, armer, hodepine, samt andre ting som dukker opp, f.eks. benbrudd.

Barnehagen har en fagarbeider på dispensasjon fra utdanningskravet for pedagog for hele barnehageåret. I tillegg er det satt inn en vikar for en pedagog som ble langtidssykemeldt høsten 2020. Vikaren som er satt inn er ikke pedagog. For å konstituere en fagarbeider som pedagog må stillingen først lyses ut, uten at det kommer inn kvalifiserte søkere. Det er vanskelig å lyse ut en stilling for å dekke et sykefravær som går fra måned til måned.

Per april har barnehagen ni personer som er i helt eller gradert ulønnet sykepermisjon eller som har hel eller gradert langtidssykemelding.

Corona-pandemien har også ført til at ansatte tidvis blir satt i karantene eller ventekarantene, og at personalsituasjonen er mer ustabil. Etter vinterferien har de hatt en del ekstra fravær som skyldes pandemien, og 2-3 avdelinger har hatt redusert åpningstid enkelte dager.

I inneværende barnehageår er det som regel satt inn vikar ved fravær, så sant det har latt seg gjøre. Tillitsvalgt sier at det blir en del vikarbruk og at dette preger arbeidsdagen. En vikar kan ikke fylle samme rolle som en fast ansatt, og mange vikarer innebærer mer arbeid på de faste som står i jobben. Hun mener det er en utfordring at flere vikarer snakker dårlig norsk. Det er vanskeligere å få til gode situasjoner med barna, f.eks. løse opp i konflikter, når en ikke mestrer språket. Vikarene er jevnt over ufaglærte, men de kan være heldige å få nyutdannede fagarbeidere eller vikarer med erfaring. De gode vikarene blir ofte satt inn der det er langtidssykemeldinger, og det blir derfor få vikarer igjen til korttidsfravær.

Tillitsvalgt har jobbet i barnehage i mange år og sier at det er en krevende jobb. For å klare å stå i jobben over tid må en ha et stort engasjement for å jobbe med barn, og virkelig brenne for jobben. Det blir lange dager, lite pauser, mye fysisk arbeid, og mye ansvar. Det er viktig å passe på egen helse gjennom å være aktiv, trene, sove nok, etc. Som pedagog har en lite rom for å få gjort alt som bør gjøres, utover det å være ute i barnegruppa. Plantiden strekker ikke til, og det har lett for å bli ekstraarbeid. Arbeidsmengden varierer ift behovene i den barnegruppa du har ansvar for. Det er mer arbeidskrevende dersom flere barn har spesielle behov, om det er problemstillinger ift oppmeldinger til PPT og barnevern, etc. Overtidsarbeid skal avspaseres, men dette er ikke alltid like lett å få til.

Kartlegging av den faktiske bemanningen:

I tabellene nedenfor viser vi den faktiske bemanningen i barnehagen, sett opp mot faktisk antall barn i de aktuelle ukene.

Tabell 5.6. Oversikt over faktisk bemanning og bruk av vikarer. Kalvsjø, uke 39, 43 og 47, 2020.

KALVSJØ	Uke 39					Uke 43					Uke 47				
	M	Ti	O	To	F	M	Ti	O	To	F	M	Ti	O	To	F
Sum antall barn tilstede (omregnet)	72	84	88	88	88	97	87	88	91	90	91	89	94	87	84
Faktisk behov bemanning	12,0	14,0	14,7	14,7	14,7	16,2	14,5	14,7	15,2	15,0	15,2	14,8	15,7	14,5	14,0
Faktisk behov pedagog	6	6	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	6
Antall voksne tilstede	17	19+3,5t	20	17	18	18	20	20	17	19+2t	16	20	20	15	15
herav pedagoger	7	7	6+3,5t	6	7	7	8	7	8	8	6	8	7	8	5
herav vikarer	3	2+3,5t	2+3,5t	2	3	3	2	2	3+2t	2+2t	3	2	4	2	5
Pluss støtteressurs	3	2	2	2	2	3	3	1	3	2	3	3	1	2	3
Pluss lærling			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Tabell 5.7. Oversikt over faktisk bemanning og bruk av vikarer. Kalvsjø, uke 4, 7 og 11, 2021.

KALVSJØ	Uke 4					Uke 7					Uke 11				
	M	Ti	O	To	F	M	Ti	O	To	F	M	Ti	O	T	F
Sum antall barn tilstede (omregnet)	80	75	77	73	55	90	102	97	97	98	99	96	96	99	95
Faktisk behov bemanning	13,3	12,5	12,8	12,2	9,2	15,0	17,0	16,2	16,2	16,3	16,5	16,0	16,0	16,5	15,8
Faktisk behov pedagog	6	6	6	6	4	7	8	7	7	7	8	7	7	8	7
Antall voksne tilstede	16+4t	15	16+3t	18	15	17	17	21	16	18	18	18+4t	19	18	16
herav pedagoger	6	7	6	7	6	6	7	6	6	6	7	7	7	7	7
herav vikarer	2+4t	3	3+3t	4	3	3	4	6	2	5	4	2+4t	3+4t	3+4t	5
Pluss støtteressurs	4	4	2	4	4	4	4	2	4	4	4	4	4	4	5
Pluss lærling			1	1	1	1	1	1							

Vi ser av tabellene at Kalvsjø barnehage ikke har nok pedagoger i forhold til antall barn tilstede i 11 av 30 dager disse ukene. Én pedagog er langtidssykemeldt fra november, uten at det er satt inn vikar med pedagogkompetanse. Dette gjør situasjonen sårbar, særlig dersom flere pedagoger har fravær. Vi ser at det er flest avvik i uke 7. Både uke 4 og 7 har åtte fraværsdager blant pedagogene, se tabell 5.8 under, men i uke 4 var det færre barn tilstede. I uke 7 er det også én dag hvor bemanningen er litt under kravet, men ellers er bemanningen for det meste godt innenfor kravet i bemanningsnormen.

Det er brukt minimum to vikarer alle dager i alle seks ukene. I uke 7 er 20 av 89 dagsverk vikar, eller 22,5%. Eventuelle vikarer for støtteressurs er holdt utenom. Dersom vi ser på vikarbruken for hver avdeling (ikke vist i tabell) finner vi at én avdeling har vikar i 37% av alle dagsverkene (inkl vikar for støtteressurs) disse ukene, fordelt på 7 ulike vikarer (44 dagsverk vikar av 120 dagsverk i turnus). Én avdeling har 10 ulike vikarer i løpet av disse ukene. I en annen avdeling observerer vi at det er ingen dag ulla disse seks ukene at alle i turnusen har vært tilstede.

Tabell 5.8. Kartlegging av fravær i Kalvsjø barnehage. Støtteressurs inkludert.

	Uke 39		Uke 43		Uke 47		Uke 4		Uke 7		Uke 11		Sum
	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	
Egenmelding	2,5	3		1,5	1	2	3	3	2	2		4	24
Sykemelding		2		3	3	5		4				2	19
Langtidssykemeld.		9		13		8	5	16	5	16	5	13	90
Avspasering/fri	2		1	1		2						1	7
Ferie					1	6		1					8
Møte/kurs	3								1				4
Sum	7,5	14	1	18,5	5	23	8	24	8	18	5	20	152

Dersom vi tar 18 årsverk pluss ca. 4 årsverk støtteressurs i seks uker får vi omtrentlig 660 dagsverk. Fraværet disse ukene (152 dager) utgjør dermed ca 23%. Pedagogenes plantid og møter er da ikke inkludert. Dersom vi tar vekk ferie, avspasering og kurs får vi 133 fraværsdager, som utgjør ca. 20% sykefravær.

5.1.3 GRINDVOLL BARNEHAGE

Informasjonen er basert på samtale med styrer og eier, og på oversendt dokumentasjon.

Tabell 5.9. Grunnbemanning sammenlignet med krav i bemannings(B)- og pedagognormen (P).

Grindvoll	Antall barn		Grunnbemanning		Ped.ledere		Disp.	Normer		
	0-2 år	3-6 år	Antall	Årsverk	Antall	Årsverk		B	P	P
Uke 39, 43, 47	9	16	8	6,5	4	3,1	0,4	6,4	2,9	3
Uke 4, 7, 11	9	14	7	6,1	3	2,7	0,3	6,1	2,7	3

Grindvoll er en privat barnehage som eies og drives av styrer og mannen hennes. Eier er selv styrer i 50% og pedagog i 65%. Barnehagen har to avdelinger, en for små barn og en for store barn. Gruppen for store barn er en utegruppe.

Barnehagen har sju fast ansatte i grunnbemanningen, inklusive eier og mannen hennes. Høsten 2020 hadde de i tillegg en barnevernspedagog i 45% midlertidig stilling med dispensasjon fra utdanningskravet for barnehagelærer. Våren 2021 har de fått dispensasjon fra pedagognormen. Ett ekstra barn utover 7/14 barn krever en ekstra pedagog i full stilling. Dette betyr at de alternativt må redusere på stillingene til de andre assistentene, og at det blir en dyrere løsning.

Styrer sier det er vanskeligere å rekruttere pedagoger enn fagarbeidere. De fikk ingen kvalifiserte søkere når de lyst ut en pedagogstilling i fjor høst (men dette var en liten stilling), mens de fikk over 40 søkere når de søkte etter assistent.

Møter

Barnehagen har to-tre personalmøter på kveldstid i halvåret. En sjelden gang har de pedagogmøter på dagtid. Det kan innimellom være møter med f.eks. PPT eller ressursteamet i kommunen, knyttet til barn med spesielle behov. De har generelt lite møtevirksomhet på dagtid.

Sykefravær og bruk av vikar

I 2020 hadde noen personer et sykefravær på under 1%, mens noen hadde et sykefravær på mellom 20-50%. Det er en del helseproblemer blant personalet.

Corona-pandemien preger barnehagen ved at flere unger og ansatte har fravær grunnet testing og karantene. Situasjonen er mer sårbar, og de er mindre fleksible ift bruk av personalet og samarbeid på tvers av avdelingene. De to avdelingene er nå hver sin kohort. Dette har ført til at alle i personalet må stå på ekstra, og at det er mange aktiviteter de ikke kan gjennomføre. De planlegger så godt de kan for å ivareta barna som de skal. Det har gått bra, men alle må innstille seg på å strekke seg litt lenger, f.eks. gå en time lenger, etc. De ser også at barna har flere fridager enn normalt. Det antas at årsaken er at mange foreldre har en mer fleksibel arbeidshverdag nå, da mange sitter på hjemmekontor.

Barnehagen har en-to faste ringevikarer. I tillegg kan de i nødstilfeller be de som jobber deltid om å jobbe litt ekstra. Ofte er det styrer og mannen hennes som tar noen ekstra timer, eller styrer kan ta en vakt dersom hun har kontordag. Som drivere av barnehagen prøver hun og mannen å ta belastningen selv dersom det er akutte ting som oppstår, framfor å belaste det øvrige personalet med overtid.

Kartlegging av den faktiske bemanningen:

Tabellene 5.10 og 5.11 nedenfor viser antall barn tilstede, faktisk bemanning sett opp mot faktisk behov, og bruk av vikar i de seks ukene vi ser på.

Tabell 5.10. Oversikt over faktisk bemanning og bruk av vikarer. Grindvoll, uke 39, 43 og 47, 2020.

GRINDVOLL	Uke 39					Uke 43					Uke 47				
	M	Ti	O	To	F	M	Ti	O	To	F	M	Ti	O	To	F
Sum antall barn tilstede (omregnet)	29	30	28	30	27	33	37	35	34	32	32	31	28	33	29
Faktisk behov bemanning	4,8	5,0	4,7	5,0	4,5	5,5	6,2	5,8	5,7	5,3	5,3	5,2	4,7	5,5	4,8
Faktisk behov pedagog	3	3	2	3	2	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3
Antall voksne tilstede	6	6	6+5t	6	6	6	6	6	6	5+4t	6	6	5+5,5t	6+2,5t	5
pluss plantid/ubunden tid	1,5t	1		2,5t					2,5t		1,5t	1		2,5t	
herav pedagoger	2	3	2+5t	2+4t	2	2	1	2	2	1	3	3	2+5,5t	3	2
herav vikarer	1			3,5t	2	1	1+2t		1	2					
Kvalifikasjon vikar	a			a	a+a	a	a+a		a	a+a					

a= assistent/ufaglært, pl=pedagogisk leder, s=styrer

Tabell 5.11. Oversikt over faktisk bemanning og bruk av vikarer. Grindvoll, uke 4, 7 og 11, 2021.

GRINDVOLL	Uke 4					Uke 7					Uke 11				
	M	Ti	O	To	F	M	Ti	O	To	F	M	Ti	O	T	F
Sum antall barn tilstede (omregnet)	33	31	28	27	22	32	30	30	35	28	36	32	30	31	28
Faktisk behov bemanning	5,5	5,2	4,7	4,5	3,7	5,3	5,0	5,0	5,8	4,7	6,0	5,3	5,0	5,2	4,7
Faktisk behov pedagog	3	3	2	2	2	3	3	3	3	2	3	3	3	3	2
Antall voksne tilstede	6	5+2t	5+2t	5+2t	5+2t	6	5	5+2t	6	6	5+2,5t	6	5+2t	5+0,5t	5
pluss plantid/ubunden tid		1					1			2,5t		1			2,5
herav pedagoger	2	2+2t	5,5t	2+2t	2+1t	2	2	1	2	1	2	3	2	3	2
herav vikarer	1	1+2t	2	1+2t	2+1t	1		1	1	1	2,5t			0,5t	
Kvalifikasjon vikar	a	a+s	a	a+s	a+s	a		a	a	a	a+s			s	

Som vi ser av tabellene er det flere dager hvor barnehagen ikke oppfyller kravene til pedagognormen. Våren 2021 har barnehagen tilsammen 2,7 årsverk pedagoger, og dispensasjon fra pedagognormen i 30%. I uke 4 og 7, jf tabell 5.12 nedenfor, har de i tillegg en sykemeldt pedagog. For ukene høst 2020 er personen med dispensasjon fra utdanningskrav ofte brukt som vikar. Revisjonen mener at denne vikaren ikke skal ha pedagogkvalifikasjon da det er gitt dispensasjon for en stilling på 40%.

Bemanningen er i hovedsak iht krav i bemanningsnormen, med unntak av noen få dager.

Tabell 5.12. Fravær i Grindvoll barnehage.

	Uke 39		Uke 43		Uke 47		Uke 4		Uke 7		Uke 11	
Antall dager/timer	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
Egenmelding			2		1						1	2
Sykemelding								4				
Langtidssykemeld.			5				4		5			
Avspasering/fri	2+6t	1		5t		5t	1					
Ferie												
Møte					2t		2t					

Som vi ser av tabell 5.12 er det noe fravær blant pedagogene. Det er langtidssykemeldinger både i uke 43, uke 4 og 7. Dette gjør situasjonen ekstra sårbar, siden de i utgangspunktet er for få pedagoger.

5.1.4 GRUA BARNEHAGE

Informasjonen er basert på samtale med eier og pedagogisk ansvarlig, samt på oversendt dokumentasjon.

Tabell 5.13. Grunnbemanning sammenlignet med krav i bemannings(B)- og pedagognormen (P).

Grua	Antall barn		Grunnbemanning		Ped.ledere		Disp.	Normer		
	0-2 år	3-6 år	Antall	Årsverk	Antall	Årsverk		B	P	P
Uke 39, 43, 47	16	35	14	12,6	6	5,5		11,2	4,8	5
Uke 4, 7, 11	22	33	15	12,9	7	6,0	0,5	12,8	5,5	6

Grua barnehage er den største private barnehagen i kommunen. Eier er ikke pedagog selv, men har tilsatt en barnehagelærer som styrer i 50% fra 2018. De deler på lederansvaret, slik at den ene tar det administrative (eier) og den andre har ansvaret for det pedagogiske. Eier jobber fulltid i barnehagen, i utgangspunktet på kontoret, men har også mye tid ute med barna. Hun har normalt én dag fast i uken hvor hun jobber med førskolen, et opplegg for de eldste barna. Fra 1.1.2021 fikk de inn flere nye små barn som førte til økt behov for pedagoger. Eier fikk dispensasjon fra utdanningskravet i 50%.

Barnehagen er i utgangspunktet en basebarnehage med plass til 53 barn. De lager egne opplegg tilpasset alderen på barna mellom kl. 9-14, mens de har morgen og ettermiddag felles. I corona-perioden har de delt barna i to adskilte grupper etter alder. Personalet er også i hovedsak delt inn i hver sin avdeling, og skal være mest mulig adskilt. Ved fravær kan det skje noen endringer. De sier at pandemien har krevd mye ekstraarbeid i form av planlegging, tilrettelegging og renhold.

Våren 2021 er de 14 personer i grunnbemanningen, pluss eier. I tillegg har de en lærling. Barnehagen har også en fast ansatt renholder i 60% stilling. Hun har i en periode nå under coronaen jobbet hver dag. Hun jobber på dagtid. Dette mener de har vært veldig nyttig nå som de har mye ekstraarbeid knyttet til renhold. Hun kan også bistå på avdeling om det skal være noe, og hun hjelper til med innkjøp. Denne ordningen avlaster mye ekstraarbeid for de andre ift de praktiske renholdsoppgavene. To av assistentene har etter jul én dag med renhold hver. Dette er kun et tiltak nå i pandemien.

Møter

Barnehagen har felles personalmøte på kveldstid én gang i måneden. I tillegg har de vanligvis gruppemøter og pedagogmøter på dagtid, annenhver tirsdag, i tre kvarter. Møtene foregår når barna får frukt kl. 14.00. Da er det ikke så sårbart å gå fra. Ellers har pedagogene som samarbeider (2 og 2) en felles halvtime når den ene har plantid (fra 14.00 til 14.30). Siden de har en lærling får de flere voksne sammen med barna når pedagogene har plantiden sin.

Sykefravær

Barnehagen har generelt lavt sykefravær. Nå i corona-perioden er det noe mer korttidsfravær som skyldes testing og karantene, spesielt de 3-4 siste ukene (mars, april).

Ifølge de to lederne er det å jobbe i barnehage en fysisk krevende jobb, med mye løfting som kan gi rygg- og nakkeplager. De har derfor opprettet en egen ordning med tilbud om akupunktør/massør i arbeidstiden, en halv dag hver onsdag. En time varer i tre kvarter, som personalet kan booke til matpausen sin. Tilbudet er veldig populært, og blir satt stor pris på. De må betale litt selv, samt at barnehagen bidrar med litt.

I inneværende barnehageår har de hatt én langtidssykemelding etter jul i fire uker, pluss en sykemelding i to uker. Ellers kun korttidsfravær. Det var lite fravær høsten 2020. De prioriterer å sette inn vikar ved fravær, så sant det lar seg gjøre, da de vet hvor viktig det er å være nok voksne. De har en fast ringevikar, ellers går de to styrerne inn selv. Vikaren er den beste de har. Hun er pensjonist og en trygg og god voksen som barna er glad i. Det er veldig greit å ha en fast vikar. Hun vet hva hun skal gjøre, og de behøver ikke å bruke tid på opplæring.

De jobber mye med arbeidsmiljøet, og har det som tema på personalmøtene. De arrangerer en del sammenkomster etter arbeidstid, og har julebord hvert år. Alle ansatte møter opp. Siden de i utgangspunktet er en basebarnehage kjenner alle hverandre godt. Dette gjør at også barna blir kjent med alle de voksne, og det har ingen betydning for barna om de bytter eller snur på turnusen.

Rekruttering

Det er litt utfordrende å søke etter barnehagelærer, men selv om det ikke er mange kvalifiserte søkere har de alltid fått noen gode. Det er også nyttig å bruke nettverket sitt. Da kan de finne noen uten at de behøver å lyse ut. Det er vanskelig å få ta i pedagoger i korte engasjement.

Kartlegging av den faktiske bemanningen:

I tabell 5.14 og 5.15 nedenfor viser vi faktisk antall barn og bemanning i de utvalgte ukene, samt fravær og bruk av vikarer. Tall for antall barn tilstede man-fre uke 43 og to-fre uke 47 var ikke tilgjengelige.

Tabell 5.14. Oversikt over faktisk bemanning og bruk av vikarer. Grua, uke 39, 43 og 47, 2020.

GRUA	Uke 39					Uke 43					Uke 47				
	M	Ti	O	To	F	M	Ti	O	To	F	M	Ti	O	To	F
Sum antall barn tilstede (omregnet)	63	65	63	56	54	65					62	64	61		
Faktisk behov bemanning	10,5	10,8	10,5	9,3	9,0	10,8					10,3	10,7	10,2		
Faktisk behov pedagog	5	5	5	4	4	5					5	5	5		
Antall voksne tilstede	11	11	13	12	12	11	11	13	12	12	10+6,5	11	13	12	12
pluss plantid/ubunden tid	1	1	1			1		1			1	1	1		
herav pedagoger	5	5	6	5	5	5	4	6	5	6	5	5	6	5	6
herav vikarer					1	1	1								
Kvalifikasjon vikar					L	pl	pl								
Pluss lærling	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

L= lærling, pl= pedagogisk leder, a= assistent.

Tabell 5.15. Oversikt over faktisk bemanning og bruk av vikarer. Grua, uke 4, 7 og 11, 2021.

GRUA	Uke 4					Uke 7					Uke 11				
	M	Ti	O	To	F	M	Ti	O	To	F	M	Ti	O	T	F
Sum antall barn tilstede (omregnet)	72	64	71	69	59	74	71	71	64	66	65	56	58	52	61
Faktisk behov bemanning	12,0	10,7	11,8	11,5	9,8	12,3	11,8	11,8	10,7	11,0	10,8	9,3	9,7	8,7	10,2
Faktisk behov pedagog	6	5	6	5	5	6	6	6	5	5	5	4	5	4	5
Antall voksne tilstede	11	11	12	12	12	11	11	12	12	12	11	11	12	12	12
pluss plantid/ubunden tid	1	1	1			1	1				1	1			
herav pedagoger	5	5	5	5	4	5	6	6	5	5	5	6	6	5	5
herav vikarer		1	1	1	2	2	2	1	1	1	1	2		1	1
Kvalifikasjon vikar		a	L	a	a+L	a	a+L	L	L	L	a	a		a	L
Pluss lærling	1	1		1		1					1				

Tabellene viser at kravet til antall pedagoger ikke er oppfylt for 4 av 30 dager. I tillegg kan tirsdag i uke 43 være et avvik, dersom tallet på antall barn tilstede er omtrentlig som de andre ukene den høsten. Det er spesielt i uke 4 at vi finner avvik. Antall barn med plass (omregnet) utgjør 77 fra 1.1.2021. Dersom antall barn tilstede er over 70 er kravet seks pedagoger. Vi ser at antall barn tilstede er under 70 for 10 av de 15 dagene i uke 4, 7 og 11.

Mandag i uke 7 er grunnbemanningen litt lavere enn normen, selv når vi inkluderer plandagen til en av pedagogene. Vi presiserer at antall voksne er basert på antall personer som er satt opp på turnus disse dagene. Tiden som eier eller styrer bruker i barnehagen når de står på kontortid er ikke tatt med.

Tabell 5.16. Fravær i Grua barnehage.

	Uke 39		Uke 43		Uke 47		Uke 4		Uke 7		Uke 11		Sum
Antall dager	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	
Egenmelding			2								2	2	6
Sykemelding							2		5		2		9
Langtidssykemeld.													
Avspasering/fri	1			2t		1,5t	1						2+3,5t
Ferie													
Møte/kurs							2						2
Kontor							1		1		1		3
Sum	1		2	2t		1,5t	4	2	1	5	3	4	22+3,5t

Som vi kan se av tabellen var det noe mer fravær i vinter enn høsten 2020. Det er til sammen 15 dager med sykefravær/egenmelding disse seks ukene, som utgjør ca 4% av totalt dagsverk for 13 årsverk.

5.2 VURDERING

I dette kapitlet vurderer vi de innsamlede dataene opp mot revisjonskriteriene som vi utledet i kapittel 3. Vurderingene skal gi grunnlag for å konkludere på problemstilling 2. Konklusjonene gis i kapittel 6.

Nedenfor gjengis det enkelte revisjonskriterium i kursiv, med påfølgende vurderinger.

Barnehagen skal ha en faktisk bemanning som tilsvarer kravene i bemanningsnormen.

Med grunnlag i innsamlet data om faktisk antall barn og voksne tilstede i de fire barnehagene i de seks utvalgte ukene, vurderer revisjonen at barnehagene i stor grad oppfyller bemanningsnormen også når vi tar hensyn til personalets fravær. Det er kun for 5 dager av 120 at vi finner avvik knyttet til normen. Ved å ta hensyn til barnas fravær blir kravene til bemanning lavere enn det antall årsverk som barnehagene må tilsette i forhold til antall plasser. Den faktiske bemanningen inkluderer i varierende grad bruk av vikarer, men bemanningsnormen gir ingen restriksjoner i forhold til vikar. I tallene for faktisk bemanning er også pedagogenes plandager inkludert.

Barnehagen skal ha en faktisk pedagogtetthet som tilsvarer kravene i pedagognormen.

Med grunnlag i innsamlet data om faktisk antall barn og pedagoger tilstede i de fire barnehagene i de seks utvalgte ukene, finner revisjonen at det er store ulikheter mellom barnehagene når det gjelder å oppfylle pedagognormen i den praktiske hverdagen. Det er vanskelig å skaffe vikar med kvalifikasjon som pedagog, slik at barnehager som har lengre fravær blant pedagogene vil ha utfordringer ift å etterleve kravene i pedagognormen.

Gamleskolen barnehage:

Gamleskolen barnehage har våren 2021 i utgangspunktet et krav om 4 årsverk pedagog sett i forhold til antall barn med plass. Dersom en ikke hadde rundet kravet oppover til nærmeste hele tall ville kravet ha vært 3,1 årsverk. Dette betyr at det ikke er mange barn som skal ha fravær før kravet til antall pedagoger reduseres til 3. I de ukene vi har sett på finner vi ikke en eneste dag med krav om 4 årsverk. Gamleskolen har dermed ofte én pedagog "å gå på", og er ikke like sårbare for fravær. I løpet av de 30 dagene vi har sett på finner vi tre dager med avvik fra pedagognormen. Vi vurderer at Gamleskolen i stor grad etterlever pedagognormen.

Kalvsjø barnehage:

Kalvsjø barnehage har hatt en del fravær blant pedagogene, noe som påvirker etterlevelsen av pedagognormen, da de ikke har pedagoger å sette inn som vikar. Barnehagen har avvik knyttet til pedagognormen for 11 av 30 dager, eller 37%. Revisjonen vurderer at Kalvsjø barnehage har utfordringer med å etterleve pedagognormen når vi tar hensyn til personalets fravær.

Grindvoll barnehage:

Grindvoll barnehage har våren 2021 dispensasjon fra pedagognormen og har 2,7 årsverk pedagoger, mot et krav på 3. Dette betyr at barnehagen er ekstra sårbar for fravær hos de tre pedagogene som er ansatt. Vi finner at barnehagen har avvik knyttet til pedagognormen for 18 av 30 dager, eller i 60% av de dagene vi har sett på. Revisjonen vurderer at Grindvoll barnehage i mindre grad etterlever pedagognormen i de ukene vi har sett på.

Grua barnehage:

Grua barnehage har lite fravær blant pedagogene sammenlignet med de andre barnehagene. Vi finner at barnehagen har 4-5 avvik fra pedagognormen i de seks ukene vi har sett på. Revisjonen vurderer at Grua barnehage i hovedsak oppfyller pedagognormen når vi tar hensyn til fravær.

6. KONKLUSJON

Revisor skal konkludere i forhold til problemstillingene. Konklusjonene gis med bakgrunn i revisjonens vurderinger i kapittel 4 og 5.

Problemstilling 1:

Er grunnbemanningen i barnehagene i Lunner kommune i tråd med gjeldende bemannings- og pedagognormer?

Konklusjon:

Grunnbemanningen i barnehagene i Lunner kommune er i stor grad i tråd med gjeldende bemannings- og pedagognormer.

Det presiseres at revisjonen baserer konklusjonen på innsyn i fire utvalgte barnehager i kommunen, to kommunale og to private.

Når det gjelder bemanningsnormen mener revisjonen at antall årsverk i grunnbemanningen bør reflekteres i barnehagenes turnus. Dette er ikke tilfelle i Grua barnehage, der ca. 0,3 årsverk av oppgitt grunnbemanning ikke er en del av den ordinære turnusen vinteren/våren 2021. Revisjonen mener derfor at barnehagen har et avvik i forhold til bemanningsnormen.

Det samme argumentet gjelder for pedagognormen. Pedagogene er en del av grunnbemanningen og antall årsverk bør reflekteres i barnehagenes turnus. Dette er ikke tilfelle for ca. 0,3 årsverk i Grua barnehage vinteren/våren 2021.

Revisjonen finner at barnehagene i hovedsak har pedagogiske ledere med utdanning som barnehagelærer eller annen relevant utdanning. I de tilfellene der barnehagene har behov for pedagoger, men ikke har fått kvalifiserte søkere har de fått midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet. Dette gjelder tre av de fire barnehagene. I tillegg har Grindvoll barnehage fått dispensasjon fra pedagognormen. Slik dispensasjon skal begrunnes ut ifra særlige hensyn og revisjonen finner at kommunen har gjort en grundig vurdering som grunnlag for vedtaket.

Problemstilling 2:

Er den faktiske bemanningen i barnehagene i tråd med bemannings- og pedagognormene, dersom en tar hensyn til personalets fravær?

Konklusjon:

Den faktiske bemanningen i barnehagene når en tar hensyn til personalets fravær er i stor grad i tråd med bemanningsnormen.

Selv om enkelte av barnehagene har et relativt høyt fravær blant de ansatte, fører bruk av vikarer til at antall voksne tilstede i forhold til antall barn er innenfor normens krav. Bemanningsnormen gir ingen krav til de ansattes kompetanse.

Den faktiske bemanningen i barnehagene når en tar hensyn til personalets fravær er i varierende grad i tråd med *pedagognormen*. Dette har sammenheng med at noen barnehager har hatt større utfordringer i forhold til fravær blant pedagogene enn andre, og det faktum at det er vanskelig å finne vikar med pedagogkompetanse. Det er også en forskjell på barnehagenes pedagogkapasitet siden beregnet antall pedagoger skal rundes oppover til nærmeste hele tall. Dersom det er et lite antall barn som gir utslaget om en ekstra pedagog vil barnehagen ofte ha litt ekstra kapasitet, fordi det alltid vil være et antall barn som ikke er tilstede.

Det presiseres at revisjonen baserer konklusjonen på innsyn i fire utvalgte barnehager i en utvalgt tidsperiode på seks uker høsten 2020 og vinteren 2021.

Revisjonen har ingen anbefalinger.

REFERANSER

Lov om barnehager. Kunnskapsdepartementet.

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon. Kunnskapsdepartementet.

NOU 2012:1 *Til barnas beste.*

Meld.St.24 (2012-2013). *Framtidens barnehage.*

Prop.67 L (2017-2018), *Endringer i barnehageloven mv.* Kunnskapsdepartementet.

Lunner kommune. Budsjett og økonomiplan for 2019-2022, 2020-2023, og 2021-2024.

Vedtekter for kommunale barnehager i Lunner kommune.

Vedtekter for Grua barnehage.

Årsmeldinger til Utdanningsdirektoratet (BASIL) for Gamleskolen, Kalvsjø, Grindvoll og Grua barnehager.

Diverse nettsider:

Barnehagefakta.no

Udir.no

SSB.no

Lunner.kommune.no

VEDLEGG KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE



Kommentarer til rapportutkast

-Praktisering av bemannings og pedagognorm i barnehager

1. Har informasjonen om prosjektets formål og gjennomføring vært god nok?

Vi opplever at det har vært god informasjon i forkant. Denne informasjonen gjorde også sitt til at barnehagemyndighet på et tidlig tidspunkt kunne orientere alle barnehager om at prosjektet skulle gjennomføres. Det igjen har bidratt til at også de private barnehagene har vært positive til prosjektet, og at det ikke har vært spørsmål knyttet til utlevering av informasjon.

2. Har dere kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller beskrivelse av fakta?

Vi opplever at metode og anvendte kilder har blitt valgt i samsvar med barnehagemyndighet, og det synes vi er positivt. Vi hadde konkrete innspill til hvilke barnehager som burde bli valgt ut, og opplever at det ble tatt hensyn til.

Når det gjelder valg av periode for å kartlegge den faktiske bemanningen ønsker vi å påpeke at det var klokt å ta utgangspunkt i utvalgte uker som allerede hadde vært. Det gjorde sitt til at alle barnehagene faktisk er blitt vurdert på likt grunnlag, og på grunnlag av hvordan vikarbruk faktisk foregikk uten at det var påvirket av et pågående prosjekt.

Når det gjelder anvendte kilder merker vi oss at dere har hatt tilgang til det digitale verktøyet «My-kid» i de kommunale barnehagene. Samme tilgang burde dere også sørget for å få til de private; I alle fall en av de to valgte private barnehagene bruker dette verktøyet.

3. Har dere kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner?

Ingen kommentar utover at kriteriene som ligger til grunn er de kriteriene det er naturlig å ta utgangspunkt i.

4. I hvilken grad oppfattes rapporten som nyttig?

Rapporten bekrefter det vi i utgangspunktet selv tenkte var på plass mht bemanning. Vi tenker videre at rapporten vil danne et godt utgangspunkt for videre arbeid knyttet til bemanning i barnehage, og det blir et godt verktøy fordi vi nå har noe håndfast å vise til når spørsmål om vi forholder oss til normen dukker opp.

Rapporten er også egnet som et utgangspunkt for barnehagemyndighets eventuelle videre tilsyn/oppfølging av den enkelte barnehage.

5. Har dere kommentarer til rapportens oppbygging og språk?

Nei

6. Hva er kommunedirektørens samlede vurdering av revisjonsrapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger

Rapportens vurderinger er i tråd med kommunedirektørens oppfatninger. Det pekes på at ved lengre fravær blant pedagoger så vil barnehagene ha utfordringer ift å etterleve kravene i pedagognormen. Dette er et kjent problem og en stor utfordring.

Rapportens konklusjoner på både problemstilling 1 og 2 er vi heller ikke uenige i.

Vi merker oss at revisjonen ikke har noen anbefalinger, men ønsker å understreke at revisjonens vurderinger og konklusjoner vil i neste omgang danne grunnlag for tettere oppfølging med enkelte barnehager.

For kommunedirektøren

Mette Grønmyr

Konst. Kommsjef oppvekst og kultur