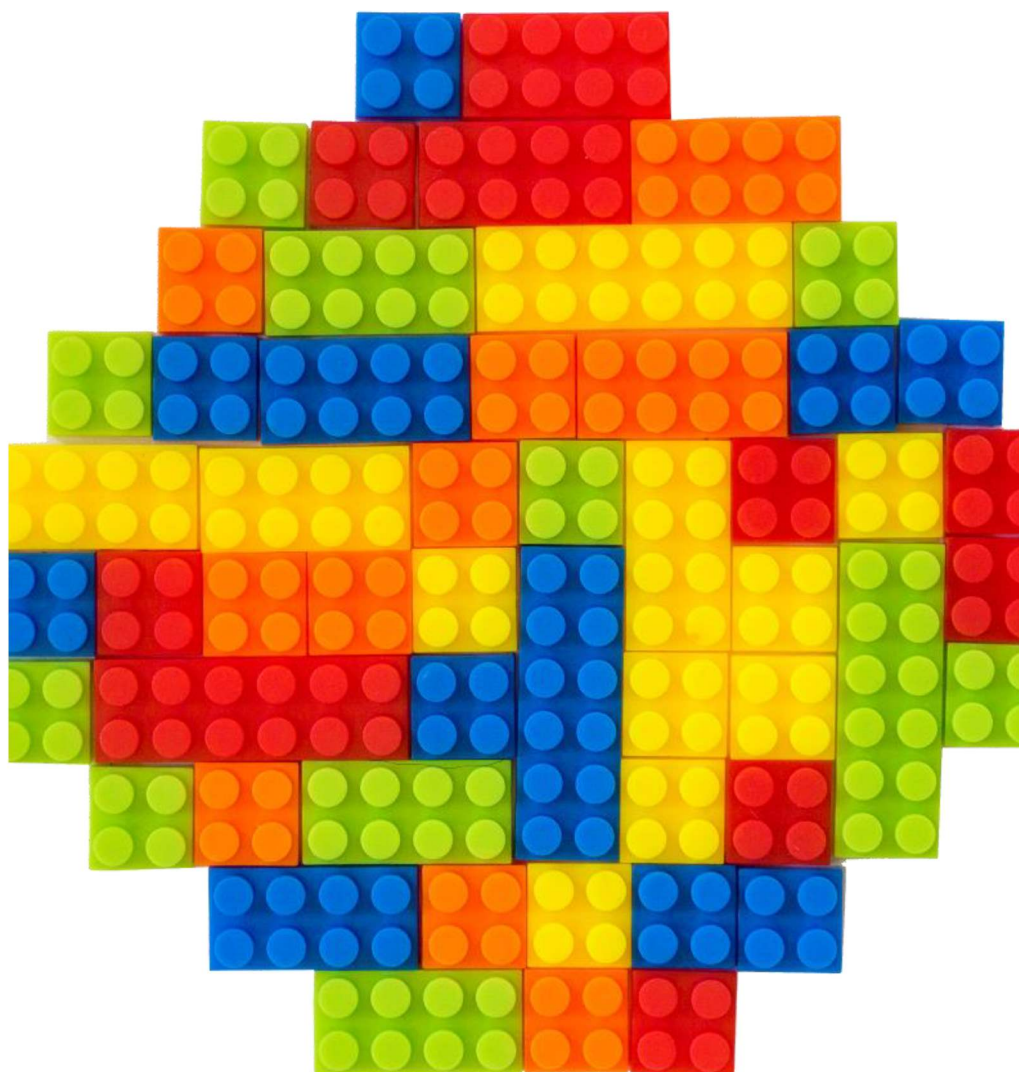




Forvaltningsrevisjon | Kvam herad

Kvalitet, kompetanse og sjukefråvær i barnehagar

April 2021

«Forvaltningsrevisjon av kvalitet,
kompetanse og sjukefråvær i barnehagar»

April 2021

Rapporten er utarbeidd for Kvam herad
av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av kvalitet, kompetanse og sjukefråvær i barnehagar i Kvam herad. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Kvam herad i sak PS 26/20 den 21.09.2020. Revisjonen har nytta intervju og dokumentanalyse som metodar i arbeidet med rapporten.

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke korleis Kvam herad arbeider for å redusere og følgje opp sjukefråvær i barnehagane, og korleis heradet sikrar tilstrekkeleg kvalitet og kompetanse i barnehagane. I tillegg har det vore eit føremål å undersøke kva rutinar Kvam har for tilsyn med private barnehagar i heradet.

Det er seks kommunale og ein privat barnehagar i Kvam herad. Dei kommunale barnehagane ligg til oppveksteininga i Kvam herad, og leiar for barnehage og skule er næraste leiar for barnehagestyrarane i heradet.

Det er eit krav i barnehagelova om at barnehagar skal fastsette ein årsplan for den pedagogiske verksemda (§ 2 i barnehagelova). Undersøkinga viser at det blir utarbeidd **årsplanar** for arbeidet i alle barnehagane. Det blir også utarbeidd planar for kortare og lengre tidsrom og for dei ulike barnegruppene i dei einskilde avdelingane i barnehagane. Arbeidet med årsplanar og tilhøyrande planar følgjer ikkje ein felles mal og systematikk på tvers av dei kommunale barnehagane. Revisjonen meiner at heradet med fordel kan arbeide for eit felles malverk slik at ein sikrar ein sams praksis for utarbeiding av årsplanar i heradet.

Barnehagane vurderer jamleg status for arbeidet med å følgje opp årsplanen, men det er skilnad mellom barnehagane når det gjeld kor systematisk dei jobbar med dette i løpet av barnehageåret, og i kva grad tilsette er direkte involvert i arbeidet med vurderinga. Som for årsplanar, meiner revisjonen at heradet med fordel kan utarbeide ein felles systematikk for oppfølging og evaluering av årsplanar gjennom til dømes eit fast årshjul der dette inngår.

Kvam herad gjennomfører **trivselsundersøkingar** i barnehagane. Dette skjer gjennom ei 10-faktorundersøking som blir gjennomført annakvart år. I tillegg blir det årleg gjennomført medarbeidersamtalar med dei tilsette i barnehagane og barnehageleiinga får informasjon om arbeidsmiljøet gjennom jamlege møte med hovudtillitsvalde og hovudverneombod. Revisjonen meiner dette verkar føremålstenleg for å sikre at ein i heradet har oversikt over potensielle utfordringar knytt til arbeidsmiljø og tilsette sin trivsel i barnehagane. Det blir likevel i undersøkinga etterlyst ei tydeleggjering av rollar og ansvar knytt til arbeid med arbeidsmiljø i barnehagane. Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at heradet i større grad bør tydeleggjere rollar og ansvar for styrarar, pedagogiske leiarar og barnehageeigar når det gjeld arbeidsmiljørelatert arbeid i barnehagane. Gjennom å tydeleggjere rollar og ansvar kan heradet i større grad sikre at det blir gjennomført systematisk arbeid knytt til arbeidsmiljø i alle barnehagane i heradet.

Gjennomførte trivselsundersøkingar i barnehagane viser at barnehagane i heradet scorar lågare enn gjennomsnittet for barnehagar i Noreg på åtte av dei ti faktorane, medan dei ligg likt som landsgjennomsnittet på dei to siste faktorane. Faktorane med lågast gjennomsnittleg score hos barnehagane i heradet er sjølvstende, meistringsorientert leiing, rolleklårleik og relevant kompetanseutvikling. Det går vidare fram av intervju at fysisk arbeidsmiljø og slitasjeskader er ei utfordring for fleire tilsette i barnehagane. Resultatet frå trivselsundersøkinga i 2019 viser samstundes at det er **noko skilnad i kva dei tilsette peiker på som forbettringsområde i dei ulike barnehagane** i heradet. På faktoren meistringsklima er det til dømes to barnehagar som får score på 3,9 frå sine tilsette, medan ein av barnehagane får 4,7 i score frå sine tilsette (på ei skala der 5 er best og 1 er dårlegast).

Undersøkinga viser at barnehagane ikkje arbeider systematisk med **oppfølging av forbettringspunkt** som blir valt ut som tiltaksområde for barnehagane etter 10-faktorundersøkinga. Revisjonen meiner at dette er uheldig, og at heradet i større grad bør sikre at dei etablerte rutine og malane for arbeidet med å gjennomføre undersøkinga og følgje opp påpeikte betringssområde er tilstrekkeleg kjende for styrarane i barnehagane, og at dei blir gjennomført.

I 2018 blei det innført nye krav til grunnbemanning i norske barnehagar. Kvam herad har ei **grunnbemanning** i dei kommunale barnehagane som er i samsvar med talet på born i ulike aldersgrupper, og oppfyller med dette krava som er sett i lovverket knytt til grunnbemanning. Bemanningsnorma gjeld for kvar barnehage, og ikkje per avdeling eller barnegruppe. Undersøkinga viser likevel at grunnbemanninga ikkje dekkjer heile opningstida til barnehagane i heradet. Revisjonen vil difor understreke at kravet til grunnbemanning er eit minimumskrav og at det går fram av barnehagelova at bemanninga må være tilstrekkeleg til at personalet kan drive ei tilfredsstillande pedagogisk verksemd. Heradet bør difor jamleg gjere ei vurdering av om bemanninga er tilstrekkeleg i alle barnehagane til å ivareta dette kravet.

Kvam herad har i årsmeldinga for 2019 sett eit felles **mål for legemeldt sjukefråvær** gjeldande for alle verksemdene i heradet. Undersøkinga viser at fem av seks barnehagar ikkje når denne felles målsettinga. Revisjonen er merksam på at sjukefråvær hos nokre tilsette i ein barnehage med få medarbeidarar kan gi høge sjukefråværestal.

Det har vore låg auke i **sjukefråvær i barnehagane under covid-19 pandemien** samanlikna med året før. Det har totalt vore ein auke frå 1,5 % sjukefråvær ved eigenmeldingar i 2019 til 1,6 % i 2020. Det var frå 2019 til 2020 ei auke i sjukefråvær (både legemeldt og eigenmelding) på 1,8 % i barnehagane.

Det er ikkje sett konkrete måltal for sjukefråvær i barnehagane, verken samla eller kvar for seg. Målet er at sjukefråværet skal vere lågast mogeleg. Revisjonen meiner at dette målet er lite konkret, og lite tilpassa dei einskilde barnehagane sin situasjon. Revisjonen vil her vise til at det er eit krav i arbeidsmiljølova som seier at systematisk HMT-arbeid inneber at arbeidsgivar skal fastsetje mål for helse, miljø og tryggleik (§ 3-1 andre ledd bokstav a).

Basert på undersøkinga som er gjennomført meiner revisjonen at heradet har **oversikt over årsaker til sjukefråværet i barnehagane**. Likevel vurderer revisjonen at det vil vere føremålstenleg med ei meir systematisk oversikt over arbeidsrelatert sjukefråvær lokalt og på tvers av barnehagane for å i større grad ha oversikt over årsaker til fråvær i kvar enkelt barnehage og variasjonar i sjukefråvær mellom barnehagane. På denne måten vil heradet også kunne legge til rette for å jobbe meir systematisk med førebygging av sjukefråvær.

I følge arbeidsmiljølova skal arbeidsgivar sørge for systematisk arbeid med førebygging og oppfølging av sjukefråvær (§ 3-1 andre ledd bokstav f). Kvam herad har ikkje etablert planar, system eller rutinar for å systematisk **følgje opp og førebyggje sjukefråvær** i barnehagane. Revisjonen vurderer at dette ikkje er i samsvar med krav i arbeidsmiljølova. Samtidig går det fram at styrarane i barnehagane jobbar med førebyggjingsiltak gjennom mellom anna jamlege medarbeidersamtalar, dialog med tilsette og ergonomiske hjelpemiddel for å sikre eit godt arbeidsmiljø og gjennom dette kunne førebygge sjukefråvær. Styrarane viser til at slitasjeskader, og tilrettelegging i forhold til dette, er den største utfordringa når det gjeld sjukefråvær i medarbeidargruppa, og etterlyser ei meir systematisk oppfølging og tiltak frå heradet for å førebygge både denne typen skader, og ei meir systematisk oppfølging av sjukefråværsarbeid generelt.

Det er ikkje etablert rutinar for å sikre systematisk **erfaringsdeling på tvers av barnehagane** i heradet knytt til sjukefråværsrelatert arbeid. Det blir samtidig vist til at det blir gjennomført jamlege styrarmøte og at det her er rom for å dele erfaringar og drøfte tema etter behov eller ønskje. Revisjonen meiner at det vil vere ein fordel om sjukefråværsarbeid er eit jamlege tema i styrarmøta, slik at dei ulike barnehagane kan dele erfaringar med omsyn til arbeidet med å førebygge og redusere sjukefråvær i barnehagane.

Kvam herad gjennomfører fleire aktivitetar for å kartlegge **behov for kompetanse** hos tilsette i barnehagane, mellom anna rapportering om behov for kompetanse i den årlege tilstandsrapporten og drøfting om kompetansebehov for den einskilde i medarbeidersamtalane. Revisjonen merkar seg samtidig at rapportering av kompetanse og kompetansebehov ikkje blir samla i verken lokale eller overordna oversikter eller planar. Dette er ikkje i samsvar med heradet sitt mål om å utarbeide kompetanseplanar i verksemdene. Revisjonen vurderer at det vil vere føremålstenleg for heradet å utarbeide oversikt over kompetanse og behov for kompetanse for dei tilsette i barnehagane i heradet. På denne måten kan heradet arbeide meir systematisk med kompetanseheving/kompetansemål for den enkelte tilsette, og samtidig ha betre oversikt over kva kompetanse barnehagane har og eventuelt har behov for i åra framover.

Når det gjeld **kompetansehevingstiltak**, så viser undersøkinga at Kvam herad har sett i verk fleire tiltak i barnehagane, mellom anna vidareutdanning gjennom Udir, høve til å søkje om stønad til vidareutdanning, oppfølging knytt til fagbrev, tilbod om lærlingplass og deltaking i regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage. I tillegg blir det jamleg gjennomført fagdagar for barnehagane i heradet. Revisjonen meiner at utarbeiding av kompetanseplanar kan gjere at heradet nyttar desse tilboda enda meir systematisk basert på behova til dei einskilde barnehagane og tilsette.

Undersøkinga viser at barnehagane i Kvam herad hentar inn vikarar i samband med sjukefråvær. Undersøkinga viser også at det over fleire år er leigd inn fleire vikarar enn barnehagane har budsjett til, noko som fører til ekstraavgifter for kommunen. I nokre av barnehagane har det vore større **behov for vikarar** i løpet av 2020, noko som har ført til at dei i den eine barnehagen har fått tilsett faste vikarar i ein perioden

Undersøkinga viser at vikarane i barnehagane i heradet i liten grad er **kvalifisert barnehagepersonell**. Det blir vist til at det er ei utfordring å skaffe vikarar for sjukemelde pedagogar, då personar med denne utdanninga i hovudsak er i fast tilsetjing. Som eit tiltak under covid-19 pandemien har heradet utarbeidd ei bemanningsliste for mellom anna barnehagar, slik at personar i heradet med relevant utdanningsbakgrunn kan vikariere i barnehagane i periodar med fråvær.

Vidare blir det vist til at to av seks barnehagar har hatt utfordringar med å skaffe **tilstrekkeleg arbeidskraft** ved sjukefråvær, og at denne utfordringa har blitt større under covid-19 pandemien. Heradet peikar på at dei har sett i verk

tiltak som til dømes open utlysing etter tilkallingsvikarar og felles liste over vikarar i Webcruiter, og at dette kan bidra til å redusere risikoen med utilstrekkeleg bemanning og dermed sikre at barna i barnehagane får tilstrekkeleg oppfølging.

Det er eit krav i rammeplanen for barnehagen at barnehagen skal vere ei pedagogisk verksemd som skal planleggast og vurderast (kap. 7). Kapittel 2 i rammeplanen viser til at pedagogisk leiar har ansvar for å sikre at det pedagogiske arbeidet blir gjennomført. Undersøkinga viser at fem av seks barnehagar det siste året har opplevd at fråvær i periodar har påverka plantida for pedagogane i barnehagane. Fråvær har i mindre grad påverka planlagd innhald og oppgåver for barna i barnehagen. To av dei seks barnehagane viser til at fråvær av fast tilsette har hatt negativ innverknad på innhald og oppgåver for barna i barnehagen det siste året. Samstundes viser fleire til at høg vikarbruk generelt fører til dårlegare kvalitet i barnehagane ettersom det er vanskeleg å få kvalifiserte vikarar.

Kvam herad skal føre **systematisk tilsyn** med at alle kommunale og private barnehagar følgjer reglane i barnehagelova og i forskrift om miljøretta helsevern. For å etablere ein god systematikk for tilsynsarbeidet tilrår Kunnskapsdepartementet at kommunen har ein plan for tilsyn i barnehagane. Kvam herad har etablert plan for gjennomføring av desse tilsyna, men planen inneheld ikkje oversikt over kva barnehagar det skal førast tilsyn med, kor ofte tilsyn skal gjennomførast eller kva som er tema for tilsyna. Vidare går det fram at det ikkje blir gjennomført risikovurderingar som utgangspunkt for eventuelle tilsyn i barnehagane i Kvam herad, og at heradet ikkje har gjennomført tilsyn i barnehagane sidan 2013. Revisjonen peiker på at dette ikkje er i samsvar med krav om at heradet skal føre tilsyn med barnehagane (§ 2 i forskrift om overgangsreglar til barnehagelova – tilsyn, rettleiing, reaksjonar mv.). Revisjonen merkar seg at det er jamleg dialog mellom barnehageleiinga og barnehagestyrarane i Kvam herad, men vil likevel understreke at tilsyn er ein lovpålagt del av heradet sitt ansvar for å sikre barnehagar med tilfredsstillande kvalitet.

Undersøkinga viser at Kvam herad legg til rette for ein **samordna opptaksprosess** der alle barnehagane i heradet blir likehandsama gjennom ein felles opptaksprosess. Heradet gjennomfører opptaksprosessen i samsvar med lovverket og barnehagevedtektene i heradet. Det går fram av undersøkinga at det per i dag er lite som er skriftleggjort knytt til opptaksprosessen og revisjonen meiner at dette er uheldig då det er risiko for at prosessane er sårbare for utskiftingar eller fråvær av personell. Revisjonen meiner difor at heradet bør etablere rutinar som skildrar ansvar og oppgåver knytt til barnehageopptaket i heradet

På bakgrunn av funn og vurderingar i undersøkinga kjem Deloitte med tilrådingar til Kvam herad. Desse går fram av kapittel 14.

Innhald

1	Innleiing	7
2	Om tenestekområdet	10
3	Arbeid med årsplan i barnehagane	11
4	Arbeidsmiljø i barnehagane	14
5	Grunnbemanning	23
6	Mål for sjukefråvær	26
7	Oversikt over årsaker til sjukefråvær	28
8	Tiltak for å førebyggje og redusere sjukefråvær	32
9	Kompetanseutvikling	37
10	Vikarbruk	43
11	Pedagogisk tilbod	48
12	Tilsyn	50
13	Opptaksprosess	55
14	Konklusjon og tilrådingar	59
	Vedlegg 1: Høyringsuttale	63
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	66
	Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	71

Figurar

Figur 1: Organisering av oppveksteininga i Kvam herad (kjelde: Kvam herad)	10
Figur 2: Tilsette si utdanning 2020 (kjelde: udir.no)	38

Tabellar

Tabell 1: Oversikt over barnehagane i Kvam herad (kjelde: barnehagefakta.udir.no)	10
Tabell 2: Resultat for alle barnehagane i Kvam herad i KS-medarbeidarundersøkinga i 2019 (kjelde: Kvam herad)	18
Tabell 3: Resultatet frå 10-faktorundersøkinga frå barnehagane i Kvam herad (kjelde: Kvam herad)	19
Tabell 4: Barn og bemanning i barnehagane i 2020 (kjelde: udir.no)	24
Tabell 5: Legemeldt sjukefråvær i barnehagane i 2020 (kjelde: Kvam herad)	26
Tabell 6: Sjukefråvær i barnehagane frå 2018 til 2020 (kjelde: Kvam herad)	30
Tabell 7: Utgifter til vikarbruk i barnehagar i Kvam herad i 2020 (kjelde: Kvam herad)	44
Tabell 8: Framstilling av prosess for varsla tilsyn (kjelde: Kvam herad)	52

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av kvalitet, kompetanse og sjukefråvær i barnehagar i Kvam herad. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Kvam herad i sak PS 26/20 21.09.2020.

I plan for forvaltningsrevisjon i Kvam herad 2020-2024¹ blei sjukefråvær og bruk av vikarar sett opp som første prioriterte prosjekt. I risiko- og vesentleganalysen² som blei utarbeidd for kontrollutvalet i Kvam herad i 2020 blir det peika på at det ikkje er tilstrekkeleg personell i barnehagane og at mogelege konsekvensar av dette er at barn i barnehagen ikkje får tilstrekkeleg oppfølging, at det ikkje er forsvarleg drift og at det er risiko for regelbrot.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke korleis Kvam herad arbeidar for å redusere og følgje opp sjukefråvær i barnehagane, og korleis heradet sikrar tilstrekkeleg kvalitet og kompetanse i barnehagane. I tillegg har det vore eit føremål å undersøke kva rutinar Kvam har for tilsyn med private barnehagar i heradet.

Med bakgrunn i formålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som har blitt undersøkt:

1. I kva grad har barnehagane utarbeidd ein årsplan for arbeidet i barnehagane, og i kva grad blir arbeidet med oppfølging av planen jamleg vurdert?
2. I kva grad har heradet tilstrekkeleg oversikt over arbeidsmiljøet i dei kommunale barnehagane? Under dette:
 - a) Blir det gjennomført trivselsundersøkingar i barnehagane?
 - b) Kva forbettingsområde er eventuelt identifisert, er det ulikskap mellom barnehagane og korleis blir eventuelle forbettingsområde følgt opp?³
3. I kva grad har heradet sikra ei grunnbemanning i dei kommunale barnehagane som er i samsvar med talet på born i ulike aldersgrupper?
4. Er det utarbeidd tydelege mål for sjukefråværet i dei kommunale barnehagane i Kvam herad, og i kva grad blir måla nådde?
5. Har heradet tilstrekkeleg oversikt over årsaker til sjukefråværet i dei kommunale barnehagane? Under dette:
 - a) I kva grad har heradet oversikt over
 - i. om årsaker til sjukefråværet i dei kommunale barnehagane er arbeidsrelatert?
 - ii. årsaker til eventuelle variasjonar i sjukefråvær i barnehagane?
 - b) Har det vore endringar i sjukefråværet i dei kommunale barnehagane som følgje av Covid-19 pandemien?
6. Har heradet sett i verk systematiske tiltak for å førebyggje og redusere sjukefråværet i dei kommunale barnehagane? Under dette:
 - a) Kva tiltak er sett i verk, og korleis blir tiltaka eventuelt følgt opp og evaluert?
 - b) I kva grad er det etablert tiltak for å sikre erfaringsdeling på tvers av barnehagane knytt til sjukefråværsrelatert arbeid?
 - c) I kva grad blir dei tilsette i dei kommunale barnehagane involvert i å kartlegge eventuelle utfordringar på arbeidsplassane som kan føre til sjukefråvær?
7. I kva grad legg Kvam herad til rette for kompetanseutvikling for tilsette i barnehagane i kommunen? Under dette:
 - a) Har heradet tilstrekkeleg oversikt over kompetansebehovet i barnehagane, og ein plan for å sikre nødvendig kompetanse?
8. Kva konsekvensar har sjukefråvær for bemanning og vikarbruk i dei kommunale barnehagane? Under dette:

¹ Kvam herad. Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024. Vedtatt i heradsstyret i sak 085/20 16.06.2020.

² Kvam herad. Risiko- og vesentlegvurderingar for forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll. Mai 2020. Rapporten er utarbeidd for Kvam herad av Deloitte AS.

³ Revisjonen har valt å slå saman dei to underproblemstillingane «b) Kva forbettingsområde er ev. identifiserte?» og «c) Er det ulikskap mellom barnehagane og korleis ev. forbettingsområde følgt opp?».

- a) I kva grad blir det henta inn vikar i samband med sjukefråvær i barnehagane?
 - b) I kva grad klarar barnehagane å sikre tilstrekkeleg og kvalifisert arbeidskraft ved sjukefråvær?
9. I kva grad har sjukefråvær i dei kommunale barnehagane konsekvensar for det pedagogiske tilbodet til barna? Under dette:
- a) Er sjukefråvær til hinder for barnehagedrift i samsvar med nasjonale føringar for barnehagen sitt innhald og oppgåver (rammeplanen) og for planmessig pedagogisk arbeid?
10. I kva grad sikrar Kvam herad tilstrekkeleg med tilsyn av dei private barnehagane i heradet? Under dette:
- a) Er det etablert tilfredsstillande rutinar for gjennomføring av tilsyn, inkludert risikovurderingar?
 - b) Blir det gjennomført tilsyn i samsvar med krav og rutinar for dette?
 - c) Blir eventuelle avvik som blir avdekka i tilsyn dokumentert og følgt opp?
11. Korleis sikrar heradet ein tilfredsstillande opptaksprosess i barnehagane? Under dette:
- a) Korleis legg heradet til rette for ein samordna opptaksprosess for barnehagane i heradet der likehandsaming av barn og av kommunale og private barnehagar er sikra?⁴

1.3 Avgrensing

Forvaltningsrevisjonen er avgrensa til å omhandle heradet si oppfølging av sjukefråvær i kommunale barnehagar. Private barnehagar, NAV og sjukemeldar (til dømes fastlege) er såleis ikkje omfatta av denne tematikken i prosjektet. Det går fram av forskrift om statistikk over sjukefråvær og fråvær ved barn sin sjukdom § 6 at det i hovudsak er arbeidstilsynet og NAV som kan krevje at ei verksemd legg fram sjukefråværsstatistikk. Kommunen kan dermed ikkje krevje denne oversikta frå private barnehagar.

Målet med heradet sitt tilsyn med private barnehagar er avgrensa til å sikre at dei etterlever lovar og forskrifter og å sikre at barna får eit tilbod med god kvalitet. Det er barnehageeigar sjølv som har ansvar for å mellom anna tilsette tilstrekkeleg og kompetent personale og å følgje opp tilsette ved sjukefråvær.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikra i samsvar med krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet oktober 2020 til mars 2021.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og kommunale vedtak har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om heradet og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. bli samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervjuar utvalde personar frå Kvam herad som er involvert i eller har ansvar for barnehageverksemda eller oppfølging av sjukefråvær i ulike delar av organisasjonen. Vi har intervjuar oppvekstsjefen, konstituert leiar for barnehage og skule, HR-sjefen, rådgjevar for oppvekst, styrarane i dei seks kommunale barnehagane, hovudtillitsvald og vara hovudverneombod. Til saman har vi gjennomført 12 intervju.

1.4.3 Statistikk

Revisjonen har gjennomgått sjukefråværsstatistikk frå Kvam herad, rapportering frå barnehagane til KOSTRA og Utdanningsdirektoratet for å mellom anna sjå på rapporterte tal knytt til bemanninga i barnehagane, og gjere samanlikningar med barnehagesektoren i Kvam herad med relevante samanlikningskommunar.

1.4.4 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuar for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

⁴ Revisjonen har valt å slå saman dei to underproblemstillingane a) Korleis legg heradet til rette for ein samordna opptaksprosess for barnehagane i heradet? og b) Korleis blir likehandsaming av barn og likehandsaming av kommunale og private barnehagar sikra i opptaksprosessen?

Datadelen av rapporten er sendt til heradet for verifisering, og tilbakemeldingar frå heradet gjennom verifiseringa er tatt inn i rapporten. Høyringsutkast av rapporten er sendt til rådmannen for uttale. Rådmannen sin høyringsuttale er å finne i vedlegg 1.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå barnehagelova og arbeidsmiljølova med forskrifter og rettleiarar. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg til rapporten.

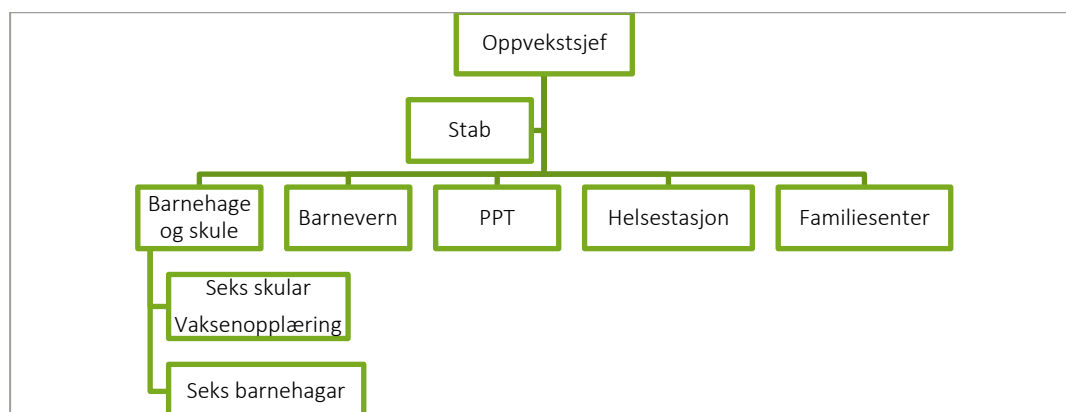
Det blei gjennomført endringar i barnehagelova frå 01.01.2021, noko som mellom anna medfører at det blir stilt nye krav om at heradet skal organisere oppgåva den har som barnehagemynde skild frå oppgåvene den har som barnehageeigar (§ 11 om krav til likebehandling og uavhengigheit). Det er vidare lagt inn krav til barnehagane knytt til psykososialt miljø for barna i barnehagane med aktivitetsplikt. Lovkrava som blir nytta som revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er i all hovudsak likt utforma i barnehagelova som var gjeldande til og med 31.12.2020 som i gjeldande barnehagelov frå 01.01.2021.

2 Om tenesteområdet

2.1 Organisering av barnehagane

Barnehagane i Kvam herad ligg til oppveksteininga i Kvam herad, saman med skule, barnevern, PPT, helsestasjon og familiesenter. Oppvekstsjef har det overordna ansvaret for eininga, medan leiar for barnehage og skule er næraste leiar for barnehagestyrarane i heradet. Kvar barnehage blir pedagogisk og administrativt leia av ein styrar.

Figur 1: Organisering av oppveksteininga i Kvam herad (kjelde: Kvam herad)



Det blir vist til at heradet barnehageåret 2020/2021 har ein konstituert leiar for barnehage og skule som ikkje har formell barnehagefagleg kompetanse. Det blei difor august 2020 omdisponert midlar innan oppvekst si ramme til ein 40 % midlertidig barnehagefagleg rådgjevar for barnehageåret 2020/2021⁵ for å sikre barnehagefagleg kompetanse på kommunenivået. Personen som byrja i denne stillinga blei i oktober 2020 omdisponert til å vere styrar i ein av barnehagane. I januar 2021 fekk heradet inn ein ny person i denne ressursen som frå januar - april jobbar 20 % og frå mai til og med juli 2021 aukar opp til 40 %.⁶

Stillinga leiar for barnehage og skule er vedtatt delt i to frå august 2021. Heradet opplyser at det per medio april 2021 er tilsett leiar for barnehage og at tilsettinga av leiar for skule er i prosess.

2.2 Barnehagane i Kvam herad

Det er seks kommunale barnehagar i Kvam herad: Strandebarm barnehage, Tørvikbygd barnehage, Norheimsund barnehage, Ålvik barnehage, Bjørketeigen barnehage og Sjødnahaugen barnehage. Fram til august 2020 var barnehagane Bjørketeigen og Sjødnahaugen organisert som ein felles barnehage i Øystese barnehage. I tillegg er det ein privat barnehage i heradet, Sandven FUS barnehage, med plass til 80 barn.

I Kvam herad si årsmeldinga for 2019 går det fram at det per desember 2019 var om lag 84 årsverk fordelt på dei kommunale barnehagane i Kvam herad. Tal rapportert frå barnehagane til Utdanningsdirektoratet for 2020 viser at det per 15. desember var 432 barn i barnehage i heradet.

Tabell 1: Oversikt over barnehagane i Kvam herad (kjelde: barnehagefakta.udir.no)

Barnehage	Avdelingar/basar	Tal barn, per desember 2020
Strandebarm barnehage	4	49
Tørvikbygd barnehage	2	18
Nordheimsund barnehage	6	102
Ålvik barnehage	2	28
Bjørketeigen barnehage	3	88
Sjødnahaugen barnehage	5	66

⁵ 01.08.20 - 31.07.21

⁶ Frå 01.08.21 har ikkje oppvekst ramme til å vidareføre den barnehagefaglege ressursen.

3 Arbeid med årsplan i barnehagane

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling:

I kva grad har barnehagane utarbeidd ein årsplan for arbeidet i barnehagane, og i kva grad blir arbeidet med oppfølging av planen jamleg vurdert?

3.2 Revisjonskriterier

I kapittel 7 i forskrift om rammeplan for barnehagen sitt innhald og oppgåver står det følgjande om planlegging og vurdering i barnehagen:

Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet som skal planlegges og vurderes.

Planleggingen synliggjør hvordan barnehagen fortolker og realiserer rammeplanen og skal være utgangspunkt for refleksjon og utvikling av virksomheten

Barnehagen skal utarbeide en årsplan. I tillegg skal det utarbeides planer for kortere og lengre tidsrom og for ulike barnegrupper etter behov. Årsplanen er et arbeidsredskap for barnehagepersonalet og dokumenterer barnehagens valg og begrunnelser. Årsplanen kan gi informasjon om barnehagens pedagogiske arbeid til myndighetsnivåene, barnehagens samarbeidsparter og andre interesserte

Barnehagen skal jevnlig vurdere det pedagogiske arbeidet. Det betyr at det pedagogiske arbeidet skal beskrives, analyseres og fortolkes ut fra barnehagens planer, barnehageloven og rammeplanen. Hovedformålet med vurderingsarbeidet er å sikre at alle barn får et tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen

Dokumentasjon av personalets arbeid synliggjør hvordan personalet arbeider for å oppfylle kravene i barnehageloven og rammeplanen. Dokumentasjon av det pedagogiske arbeidet skal inngå i barnehagens arbeid med å planlegge, vurdere og utvikle den pedagogiske virksomheten. Dokumentasjon av det pedagogiske arbeidet kan gi foreldre, lokalmiljøet og kommunen som barnehagemyndighet informasjon om hva barn opplever, lærer og gjør i barnehagen, og om hvordan barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven og rammeplanen.

Om innhald i årsplanen seier rammeplanen følgjande:

Årsplanen skal vise korleis barnehagen vil arbeide for å omsetje formålet og innhaldet i rammeplanen og dei lokale tilpassingane i pedagogisk praksis. Årsplanen skal mellom anna vise korleis barnehagen arbeider med omsorg, leik, danning og læring. Her må også progresjon tydeleggjera. Ein skal synleggjere korleis medverknaden frå barn og foreldre blir teken inn i planleggingsarbeidet, og korleis barnehagen vurderer det pedagogiske arbeidet sitt. Det skal òg komme fram korleis barnehagen arbeider med tilvenjing av nye barn og sikrar samarbeid og samanheng med skulen

Vidare går det fram av rammeplanen at styrar skal leie prosessen med å utarbeide årsplanen og at årsplanen skal fastsetjast av samarbeidsutvalet (SU) i barnehagen

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Årsplan i barnehagane

3.3.1 Datagrunnlag

Utarbeiding av årsplan i barnehagane

Alle barnehagane har utarbeidd ein årsplan for barnehageåret 2020/2021. Alle årsplanane viser til den nasjonale rammeplanen for barnehagar. Årsplanane inneheld også skildringar av visjon, målsetning og verdiar for

barnehagen, samt informasjon om det pedagogiske opplegget. Vidare inneheld årsplanane informasjon om overgangen frå barnehage til skule, samt informasjon om samarbeidet mellom barnehage og heim og arbeidet med trafikkisikker kommune. Alle årsplanane tar også føre seg korleis både barn og foreldre kan påverke arbeidet i barnehagen, mellom anna ved å skildre ordninga med foreldreråd, samt tiltak for at barna skal få medverke til det som skjer i barnehagen. Nokre barnehagar har utarbeidd årsplan og årshjul i to ulike dokument, medan andre har innarbeidd årshjulet i årsplanen slik at det er samla i eit felles dokument. Vidare har alle barnehagane i Kvam herad gjort årsplanen tilgjengeleg på barnehagane sine eigne nettsider, med unntak av ein barnehage, der årsplanen på nettsida er toårig og gjeldande for åra 2018-2020⁷.

Alle barnehagestyrarane viser til at årsplanen blir brukt som utgangspunkt for utarbeiding av andre planar i barnehagane som til dømes aktivitetsplanar, månadsplanar og andre avdelingsvise planar. To av barnehagane i heradet har ein tredelt planstruktur med ein årsplan, eit årshjul og ein progresjonsplan, medan ein barnehage utarbeidar årsplan og progresjonsplan⁸. Dei andre tre barnehagane har ikkje utarbeidd progresjonsplanar.

Det går fram av intervju at det i hovudsak er barnehagestyrarane, i samarbeid med dei pedagogiske leiarane som utarbeider årsplanen i barnehagane. Samtidig fortel alle styrarane i intervju at dei andre tilsette i barnehagane blir involvert i utarbeidinga av årsplanen

To styrarar fortel at barnehagen varierer mellom å ha årsplanar som strekkjer seg over eitt eller to år og at det dermed ikkje alltid blir oppretta heilt nye årspandokument kvart år. Planen blir likevel alltid revidert årleg for å leggje inn nye tema. Til dømes viser dei til at det har blitt lagt inn tema knytt til trafikkisikkerheit og leikbasert læring i årsplanane dei åra dette har vore fokusområde for alle barnehagane i heradet. Ein tredje barnehage har nyleg gått over frå to-årsplanar til å revidere og utarbeide nye årsplanar årleg. Dei tre andre barnehagane i heradet utarbeidar årleg nye årsplanar.

I intervju med styrarane går det fram at fleire saknar ein felles mal for årsplanane på tvers av barnehagane i heradet, der det til dømes går fram kva informasjon årsplanane skal innehalde. To av styrarane viser til at ein felles mal ville vore føremålstenleg for å sikre eit meir likt tilbod til alle barna i heradet. Behov for ein felles mal har vore drøfta i styrarmøte, men arbeidet med dette er per januar 2021 ikkje starta opp.

Konstituert leiar for barnehage og skule opplever at det er behov for å gjere ein større gjennomgang av rutine for utarbeiding av årsplan i barnehagane og avgjere kva som skal gjerast likt på tvers av barnehagane og kva som kan gjerast ulikt i kvar enkelt barnehage. Konstituert leiar viser til at årsaka til at arbeidet med felles retningslinjer ikkje er sett i gang mellom anna kjem av at dette arbeidet var lagt til oppgåvene til tidlegare barnehagefagleg rådgjevar som var tilsett i ei 40 % stilling frå august 2020. I og med at rådgjevaren måtte inn som styrar i den eine barnehagen frå oktober 2020, har ikkje dette arbeidet blitt prioritert.

Revisjonen får opplyst at arbeidet med årsplanane blir drøfta på dei månadlege styrarmøta med jamne mellom, men at det ikkje blir gjennomført ein systematisk gjennomgang av planane eller noko form for evaluering av årsplanane i dette møtet eller i andre fora.

Vurdering av oppfølginga av årsplanar

Revisjonen får opplyst i intervju at alle barnehagane i heradet jamleg vurderer eige oppfølging av årsplanen lokalt i barnehagen.

Fleire av styrarane fortel at prosessen med å utarbeide ein ny årsplan byrjar på våren, der personalgruppa i barnehagen evaluerer årsplanen for inneverande barnehageår og brukar innspel frå evalueringane inn i arbeidet med neste årsplan. Det blir deretter gjort eventuelle endringar i årsplanen i august basert på barnegruppa som startar opp i barnehagen etter sommaren. Årsplanane blir deretter tatt opp til drøfting i samarbeidsutvalet (SU) i barnehagen, før den blir sendt inn til heradet. I tillegg går det fram at foreldre i fleire barnehagar får moglegheit til å komme med innspel på foreldremøte og/eller at foreldre får høve til å gje tilbakemelding på årsplanen til barnehagen via e-post. Fristen for å sende årsplanen til heradet via systemet Websak er 1. oktober. Vidare skal årsplanen leggst ut på barnehagane si heimeside.

Det går fram av årshjul for styrarar⁹ at det blir gjennomført personalmøte kvar månad unntatt desember. I intervju blir det vist til at personalmøta er ein arena der tilsette kan komme med innspel på mellom anna status for

⁷ Sist sjekka 22.03.2021

⁸ Progresjonsplanen viser korleis barnehagen skal leggje til rette for progresjon gjennom val av pedagogisk innhald, arbeidsmåtar, leikar, materiale og utforming av fysisk miljø

⁹ Kvam herad. Åshjul for styrarar. Oppdatert 02.2017.

oppfølging av årsplanane i barnehagane. Det blir elles peika på at det er låg terskel for at dei tilsette kan kome med innspel og tilbakemeldingar til styrar på planleggingsmøte i barnehagen og elles ved behov.

To av barnehagane viser til at dei utanom desse fellesarenaane og jamlege dialogen blir gjennomført meir strukturert arbeid med å vurderer oppfølging av årsplanane. Den eine barnehagen gjennomført skriftlege halvtårsvurderingar der tilsette kartlegg status for etterleving av planen og den andre barnehagen gjennomfører vurdering av status på oppfølging av årsplan på planleggingsdagar i januar og mai kvart år.

I ein av dei større barnehagane i heradet er årsplanen oppe til gjennomgang og drøfting i ein komité beståande av representantar frå kvar av dei tre aldersinndelte «basane» barnehagen er strukturert etter.¹⁰ Det går fram at dette bidreg til at tilsette får kjennskap og eigarskap til årsplanen.

Konstituert leiar for skule og barnehage viser til at det på sikt er ønskjeleg å få arbeidet med årsplanen inn i årshjulet i systemet 1310. 1310 er eit system der ferdige årshjul med gjeremål blir lenka opp mot aktuell paragraf i barnehage- eller opplæringslov, og det blir sendt ut påminningar til leiarar når dei skal gjennomføre oppgåver som er registrerte i årshjulet. På denne måten vil styrarane i barnehagane bli minna på fristar som nærmar seg for oppgåver som dei skal gjennomføre, til dømes vurdering av oppfølginga av årsplan.

3.4 Vurdering

Undersøkinga viser at det blir utarbeidd årsplanar for arbeidet i alle barnehagane i samsvar med kapittel 7 i forskrift om rammeplan for barnehagen sitt innhald og oppgåver. Det også blir utarbeidd planar for kortare og lengre tidsrom og for dei ulike barnegruppene i dei einskilte avdelingane i barnehagane. Revisjonen vil samstundes vise til at arbeidet med årsplanar og tilhøyrande planar ikkje følgjer ein felles mal og systematikk på tvers av dei kommunale barnehagane. Revisjonen meiner at heradet med fordel kan arbeide for eit felles malverk slik at ein sikrar ein sams praksis for utarbeiding av årsplanar i heradet.

Undersøkinga viser vidare at barnehagane jamleg vurderer status for arbeidet med å følgje opp årsplanen, men at det er skilnad mellom barnehagane når det gjeld kor systematisk dei jobbar med dette i løpet av barnehageåret, og i kva grad tilsette er direkte involvert i arbeidet med vurderinga. Som for årsplanar, meiner revisjonen at heradet med fordel kan utarbeide ein felles systematikk for oppfølging og evaluering av årsplanar gjennom til dømes eit fast årshjul der dette inngår.

¹⁰ Det er to aldersinndelte avdelingar i kvar base.

4 Arbeidsmiljø i barnehagane

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har heradet tilstrekkeleg oversikt over arbeidsmiljøet i dei kommunale barnehagane?

Under dette:

- Blir det gjennomført trivselsundersøkingar i barnehagane?
- Kva forbettingsområde er eventuelt identifisert, er det ulikskap mellom barnehagane og korleis blir eventuelle forbettingsområde følgt opp?

4.2 Revisjonskriterier

§ 25-1 i kommunelova omhandlar internkontroll i heradet. Her blir det sett krav om at

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold

I § 9 i barnehagelova gjeldande frå 01.01.2021 går det fram krav til internkontroll i barnehagen. Her står det skildra at barnehageeigar skal ha internkontroll for å sikre at krava i barnehagelova med forskrifter blir etterlevd, og at internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa barnehagen sin storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold. Barnehageeigar skal etter § 9

- a) utarbeide en beskrivelse av barnehagens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Etter internkontrollforskrifta § 3 har arbeidsgivar også eit ansvar for å sikre at verksemda sine aktivitetar blir planlagt, organisert, utført og haldt ved like i samsvar med krav fastsett i eller i medhald av helse-, miljø- og tryggleikslovgjevinga.

Det går vidare fram av internkontrollforskrifta § 5 at internkontroll inneber at verksemda mellom anna skal

... kartlegge farer og problem og på bakgrunn av denne vurdere risiko, samt utarbeide tilhørande planar og tiltak for å redusere risikoforhold..."

... iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.

Det er også et krav om at dette må dokumenterast skriftleg.

I arbeidsmiljølova § 3-1 blir det slått fast at for å sikre at helse, miljø og tryggleik blir ivaretatt, skal arbeidsgjevar sørge for at det blir utført systematisk helse-, miljø- og tryggleiksarbeid på alle plan i verksemda.

I § 4-1 i same lov går det mellom anna fram at

Ved planlegging og utforming av arbeidet skal det legges vekt på å forebygge skader og sykdommer. Arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse, arbeidstidsordninger, lønssystemer, herunder bruk av prestasjonslønn, teknologi mv. skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at sikkerhetshensyn ivaretas.

Vidare sier arbeidsmiljølova § 4-2 at det i utforminga av den enkelte sin arbeidssituasjon skal:

- f) det legges til rette for at arbeidstaker gis mulighet for faglig og personlig utvikling gjennom sitt arbeid,

- g) arbeidet organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger,
- h) det legges vekt på å gi arbeidstaker mulighet til selvbestemmelse, innflytelse og faglig ansvar,
- i) arbeidstaker så langt som mulig gis mulighet til variasjon og for å se sammenheng mellom enkeltoppgaver,

Videre har Utdanningsdirektoratet utarbeidd ein rettleiar¹¹ som skildrar barnehagestyrar sitt ansvar for eit godt barnehagemiljø. Mellom går det fram at

Styreren må bidra aktivt i arbeidet med å skape gode relasjonar mellom barn og voksne, barna imellom og mellom de voksne, medregnet foreldrene.

Styreren har ansvar for å skape en organisasjonskultur som er åpen nok til at personalet kan gi hverandre tilbakemeldinger som grunnlag for veiledning, samarbeid, refleksjon og endring av egen praksis. Noen vil i denne sammenhengen trenge støtte fra lederen for å bli trygge i egen rolle. Selv må styreren være en god rollemodell. Han eller hun må raskt gripe fatt i eventuelle negative kommunikasjonsmønstre hos personalet.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Trivselsundersøkingar

4.3.1 Datagrunnlag

Mål for arbeidsmiljøet

Kvam herad har utarbeidd *mål og visjon for HMS-arbeidet*¹² der det fram at «ein føresetnad for trivsel er gode oppvekstmiljø og arbeidsmiljø. Me ønskjer at dei tilsette er friske og på jobb. Me vil ha eit trygt arbeidsmiljø og førebyggja at sjukdom relatert til arbeidsmiljø oppstår».

Det går vidare fram at heradet vil

- 1) systematisk kartleggje uheldige sider ved arbeidsmiljøet,
- 2) medverke til at gode løysingar blir sett i verk og
- 3) innarbeide omtanke og interesse for helse, miljø, og tryggleiks (HMT)-arbeidet på arbeidsplassen.

Det blir vidare mellom anna omtalt at HMT-ansvaret er definert som eit arbeidsgjevaransvar i arbeidsmiljølova og at det er nødvendig at leiarar har HMT som del av sitt totale leiaransvar.

Oppvekstsjef i Kvam herad og konstituert leiar for barnehage og skule viser til at dei har god oversikt over arbeidsmiljøet i dei kommunale barnehagane og at det er låg terskel for lokale tillitsvalde, lokale verneombod eller andre tilsette å ta kontakt med dei angående saker som omhandlar arbeidsmiljøet. Det blir peikt på at arbeidsmiljø i barnehagane blir drøfta i styrarmøte og andre fora med jamne mellomrom.

Fleire av barnehagestyrarane viser til at dei opplever å få god støtte og rettleiing frå den kommunale leiinga når det gjeld arbeid eller prosessar knytt til arbeidsmiljøet i barnehagen. I intervju blir det vidare stadfesta at terskelen for å kontakte den kommunale barnehageleiinga med drøftingar knytt til arbeidsmiljøet er låg. Samtidig blir det av fleire styrarar peikt på at heradet ikkje er tilstrekkeleg involvert i arbeidet med arbeidsmiljø i barnehagane, og det blir vidare vist til at det vil vere føremålstenleg å klargjere rollar og ansvar når det gjeld arbeidsmiljø i barnehagane i Kvam herad. Dette gjeld særleg rolle- og ansvarsdeling mellom pedagogisk leiar og styrar i barnehagane når det gjeld arbeidsmiljø, men også kva som eventuelt er den kommunale administrasjonen si rolle i dette arbeidet.

Det blir peika på at det ikkje er utarbeidd stillingsskilddring for styrarane i barnehagane. Det blei utarbeidd stillingsskilddringar for pedagogisk leiar og barnehagelærar i samband med ny pedagognorm, men desse tar i størst grad føre seg pedagogiske oppgåver og ikkje arbeidsfordeling knytt til mellom anna oppgåver i samband med arbeidsmiljøet

Konstituert leiar for barnehage og skule viser til at ho opplever at det er tydeleg kven som har ansvar for arbeidsmiljø i barnehagane i heradet. Ho peiker på at dette ansvaret i hovudsakleg ligg til den enkelte barnehagestyrar, og at barnehagestyrarane får støtte og rettleiing frå leiinga ved behov.

¹¹ Utdanningsdirektoratet. *Barns trivsel – voksnes ansvar*. Sist endra 08.03.2018. Tilgjengeleg frå: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/stottemateriell-til-rammeplanen/trivselsveileder/#>

¹² Kvam herad. Mål og visjon for HMS-arbeidet. Ikkje datert.

Medarbeidarundersøking

I årsmeldinga for Kvam herad 2019¹³ går det fram at gjennomføringa av 10-faktorundersøking er ein del av det målretta arbeidet for å kontinuerleg å betre HMT-relaterte tilhøve i Kvam herad. 10-faktorundersøkinga er ei forskningsbasert medarbeidarundersøking utvikla av kommunesektorens organisasjon (KS), og er særskilt utvikla for kommunar og fylkeskommunar.¹⁴ 10-faktorundersøkinga blir gjennomført annakvart år for alle tilsette i heradet og blei sist gjennomført i 2019. 10-faktorundersøkinga undersøker følgjande ti faktorar knytt til organisasjonen sine mål og kvalitet i tenestene:

- Indre motivasjon
- Meistringstru
- Autonomi
- Bruk av kompetanse
- Meistringsorientert leiing
- Rolleklarheit
- Relevant kompetanseutvikling
- Fleksibilitetsvilje
- Meistringsklima
- Prososial motivasjon

I heradet sin mal for presentasjon av resultat etter 10-faktorundersøkinga¹⁵ blir det vist til at undersøkinga i hovudsak måler 1) medarbeidarar si oppfatning av viktige tilhøve på arbeidsplassen (grad av meistringsorientert leiing, motivasjonskultur, tydeleg kommuniserte forventningar, sjølvstende, kompetanseutvikling og bruk av eigen kompetanse) og 2) medarbeidarane sine haldningar til arbeidet (indre motivasjon, nytteorientert motivasjon, meistringstru og fleksibilitetsvilje).

Oppvekstsjef viser til at den kommunale leiinga opplever å få god oversikt over arbeidsmiljøet i barnehagane gjennom 10-faktorundersøkinga. HR-avdelinga i heradet er administrator for undersøkinga og har tilgang til resultat i alle einingane. Etter at undersøkinga er gjennomført utarbeider HR-avdelinga rapportar med resultat frå dei enkelte barnehagane for vidare arbeid.

Det blir i intervju med ein styrar vist til at Kvam herad i hovudsak får informasjon om arbeidsmiljøet blant tilsette i heradet gjennom 10-faktorundersøkinga.

Styrarane viser til at dei opplever 10-faktorundersøkinga som ei god kartlegging med relevante spørsmål. Nokre styrarar fortel at det er høg svarprosent i 10-faktorundersøkinga i barnehagen, medan det i andre intervju går fram at det til tross for stor merksemd, høg grad av tilrettelegging og fleire påminningar ikkje er alle tilsette i barnehagane i Kvam herad som deltar i undersøkinga. Revisjonen har fått tilsendt resultat etter undersøkinga i barnehagane i 2019 der det går fram at om lag 75 % av dei tilsette i barnehagane har svart på undersøkinga. Det går fram i resultat i frå barnehagane som deltok i 2019 at svarprosenten varierer frå 68 % til 100 %.

Det blir i intervju peikt på at manglande deltaking i undersøkinga kan skuldast at tilsette ikkje er trygge på korleis dei skal svare digitalt, og at dette særskilt gjeld for ein del eldre medarbeidarar. Manglande svar kan også skuldast sjukefråvær eller dårleg formulerte spørsmål som gjer at tilsette ikkje er trygge på kva dei skal svare. Eit døme er at det ikkje er avklart kva leiar dei tilsette skal svare opp mot, til dømes er det uklart om dette er pedagogiske leiar eller styrar av barnehagen.

I intervju går det vidare fram at Kvam herad i perioden 2016-2019 gjennomførte eit prosjekt for å implementere LP-modellen (læringsmiljø og pedagogisk analyse) i oppveksteininga. I samband med dette blei det sendt ut undersøkingar til mellom anna tilsette i barnehagar i starten og slutten av implementeringa.

Medarbeidarsamtalar

I årshjul for styrarar¹⁶ går det fram at barnehagestyrarane skal gjennomføre medarbeidarsamtale/utviklingssamtalar med dei tilsette kvart år. Revisjonen har fått tilsendt prosedyre for

¹³ Kvam herad. Årsmelding 2019, s. 33. Tilgjengeleg frå: <https://www.kvam.no/tenester/planar-strategiar-og-styringsdokument/okonomi/arsmeldingar-og-rekneskap/arsmelding-og-rekneskap-2019/>

¹⁴ Informasjon om 10-faktorundersøkinga ligg tilgjengeleg her: <https://www.10faktor.no/>

¹⁵ 10-faktor medarbeidarundersøking – presentasjon av resultat 2019. Kvam herad.

¹⁶ Kvam herad. Oppveksteininga i Kvam herad; barnehagar – årshjul for styrarar. Sist oppdatert februar 2017.

utviklingssamtale¹⁷ og mal for medarbeidersamtale¹⁸ til bruk i barnehagane. Mal for medarbeidersamtale er lagt opp med spørsmål som mellom anna omhandlar «korleis opplever du arbeidsmiljøet» og «korleis har du det på jobb». Det er vidare lagt inn underpunkt som ein skal gå inn på i samtalen, til dømes er det under spørsmålet «korleis har du det på jobb» lagt inn eit underpunkt om «kva skal til for at det skal bli betre».

Prosedyre for utviklingssamtalen viser at denne samtalen er tilpassa kvar enkelt tilsett. Mellom anna skal dei tilsette få tilsendt skjema med tema i forkant av samtalen, og har i denne prosessen høve til å legge til fokustema for komande år. Det går vidare fram at utviklingssamtalen er knytt opp mot 10-faktorundersøkinga, og det er utarbeidd refleksjonskort som omhandlar dei ti faktorane som kan nyttast i samtalen.

I intervju går det fram at det blir gjennomført medarbeidersamtale i alle barnehagane minst ein gong i året. Det er styrarane som gjennomfører medarbeidersamtale med alle tilsette, og trivsel er fast tema i desse samtalan. Dei fleste styrarane viser til at dei brukar heradet sin felles mal for utviklingssamtale, medan ein styrar oppgjev å bruke barnehagen sin eigen mal for medarbeidersamtalar.

Det går fram at det i tre av barnehagane blir gjennomført to medarbeidersamtalar med tilsette i året. Ein styrar fortel at den eine samtalen er ein medarbeidersamtale som byggjer på 10-faktorundersøkinga og at den andre samtalen er ein utviklingssamtale der medarbeidarane i hovudsak styrer kva som blir tatt opp av tema. I to barnehagar gjennomfører styrar ein medarbeidersamtale med alle tilsette, i tillegg til at pedagogiske leiarar gjennomfører ein utviklingssamtale med tilsette på si avdeling. Styrar har tilsvarande utviklingssamtale med dei pedagogiske leiarane.

I ein av barnehagane der det blir gjennomført ein medarbeidersamtale i året, fortel barnehagestyrar at medarbeidersamtalen fungerer som ein utviklingssamtale, med fokus på kvar enkelt tilsett sine individuelle mål. Den same barnehagen oppgjev at skjema med tema for medarbeidersamtale blir sendt til tilsette i forkant av samtalen slike at dei har høve til å førebu seg.

Ein av styrarane viser til at det på grunn av kapasitetsutfordringar ikkje blei gjennomført medarbeidersamtale med dei tilsette i 2020. Dette skuldast at denne barnehagen på tross av den nasjonale nedstenginga frå mars hadde mange barn i barnehagen, då mange av foreldre har samfunnskritiske funksjonar til dømes innan helse og omsorg.

Oppvekstsjef understrekar at det er viktig at styrarane i barnehagane er i tett dialog med dei tilsette også utanom medarbeidersamtalen.

Andre jamlege fora for tilbakemelding om arbeidsmiljø

I intervju går det fram at det blir arrangert leiarmøte for alle leiarane i Kvam herad fire gongar kvart år. På leiarmøte er 10-faktorundersøkinga og oppfølging av undersøkinga tema. Hovudtillitsvalt og hovudverneombod er til stades på dette møtet saman med rådmann og alle leiarar i heradet.

I tillegg viser oppvekstsjefen til at ho har månadlege medråderettsmøte med hovudverneombod og hovudtillitsvalde i oppvekstsektoren. Oppvekstsjefen opplever at desse representantane har god kontakt med eigne medlemmar og eige verneområde og at ho som oppvekstsjef blir tilstrekkeleg orientert om arbeidsmiljø. Oppvekstsjefen peiker også på at det er låg terskel for dei lokale tillitsvalde og dei lokale verneomboda å ta kontakt med oppvekstsjefen i saker som gjeld arbeidsmiljøet i barnehagane. Til dømes blei ho våren 2020 kontakta av ein tillitsvald som ønskte å informere om ei sak. Det blei då oppretta dialog mellom oppvekstsjefen og den tillitsvalde og dei samarbeidde om vidare saksgang.

Dei fleste barnehagane i Kvam herad gjennomfører lokale medråderettsmøte ein gong i månaden. Det går fram av intervju at desse har ikkje blitt gjennomført den siste tida på grunn av covid-19 pandemien.

I medråderettsmøta deltar det lokale verneombodet i barnehagen, lokale tillitsvalde og styrar for barnehagen. Det blir i intervju vist til at det er lokale tillitsvalde og verneombod ved alle dei kommunale barnehagane i heradet. Vara hovudverneombod møter dei lokale verneomboda i to faste møte i året for å gi støtte og rettleiing i vernearbeidet. Basert på inntrykket frå desse møta og andre tilbakemeldingar oppfattar vara hovudverneombod at dei lokale medråderettsmøta i barnehagane i Kvam herad fungerer godt. Det blir vidare peika på at medråderettsmøta fører til at potensielle utfordringar og informasjon frå arbeidsplassen blir drøfta på eit tidleg stadium, noko som kan føre til å sikre eit godt arbeidsmiljø.

Styrar i ein av barnehagane peiker på at det ikkje blir gjennomført månadlege medråderettsmøte i denne barnehagen. Det er, inkludert styrar, seks tilsette i barnehagen der to er tillitsvalde og ein er verneombod. Styrar

¹⁷ Kvam herad. *Prosedyre utviklingssamtale og utviklingssamtale*. Ikkje datert.

¹⁸ Kvam herad. *Velkomen til medarbeidersamtale*. Ikkje datert.

fortel at dei i barnehagen har måtte ta nokre val angående kor ofte det bør gjennomførast møte, då det har blitt tatt opp i medarbeidersamtalar at høg møteverksemd har vore ein stressfaktor for dei tilsette. Styrar understrekar at dei i personalgruppa har god dialog gjennom heile året og at dei set av tid til saker når dei oppstår.

4.4 Vurdering

Kvam herad gjennomfører trivselsundersøkingar i barnehagane, mellom anna gjennom distribuering av 10-faktorundersøkinga til dei tilsette i Kvam herad. Det skal i tillegg bli gjennomført medarbeidersamtalar med dei tilsette i barnehagane årleg, sjølv om ikkje alle klarte dette i 2020 på grunn av covid-19. Barnehageleiinga får informasjon om arbeidsmiljøet gjennom jamlege møte med hovudtillitsvalde og hovudverneombod. Revisjonen meiner dette verkar føremålstenleg for å sikre at ein i heradet har oversikt over potensielle utfordringar knytt til arbeidsmiljø og tilsette sin trivsel i barnehagane.

Det blir likevel i undersøkinga etterlyst ei tydeleggjering av rollar og ansvar knytt til arbeid med arbeidsmiljø i barnehagane. Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at heradet i større grad bør tydeleggjere rollar og ansvar for styrarar, pedagogiske leiarar og barnehageeigar når det gjeld arbeidsmiljørelatert arbeid i barnehagane. Gjennom å tydeleggjere rollar og ansvar kan heradet i større grad sikre at det blir gjennomført jamleg arbeid knytt til arbeidsmiljø i alle barnehagane i heradet.

4.5 Identifiserte forbettringsområde i barnehagane og oppfølging av dette

4.5.1 Datagrunnlag

Identifiserte forbettringsområde

Som nemnt i avsnittet over blir det gjennomført 10-faktorundersøking blant alle tilsette i Kvam herad annakvart år. Resultata frå 10-faktorundersøkinga som blei gjennomført i barnehagane i 2019¹⁹ viser at barnehagane i Kvam i hovudsak gir lik eller lågare poengsum enn det som er gjennomsnittet for barnehagar i Noreg på dei ti faktorane som blir kartlagt i undersøkinga. Gjennomsnittsverdiane ligg mellom 1 og 5, der 5 er høgaste verdi på skalaen.²⁰

Tabell 2: Resultat for alle barnehagane i Kvam herad i KS-medarbeidarundersøkinga i 2019 (kjelde: Kvam herad)

Faktor	Gjennomsnitt barnehagar Kvam herad	Gjennomsnitt barnehagar i Noreg
Oppgåvemotivasjon	4,3	4,3
Meistringstru	4,1	4,3
Sjølvtende	4,0	4,2
Bruk av kompetanse	4,1	4,2
Meistringsorientert leiing	3,8	4,0
Rolleklårleik	4,0	4,3
Relevant kompetanseutvikling	3,4	3,7
Fleksibilitetsvilje	4,3	4,5
Meistringsklima	4,1	4,1
Nytteorientert motivasjon	4,6	4,7

¹⁹ Ein barnehage i heradet har ikkje arbeidd med resultata av 10-faktorundersøkinga. Vidare blei ein barnhage delt i to barnehagar i 2020. Revisjonen har derfor fått tilsendt resultatet 10-faktorundersøkinga til desse barnehagane samla.

²⁰ Rådmannen understrekar i høyringsuttalen at påstandane skal graderast etter samd/usamd på ein skala frå 1-5, der 3 er nøytral. Det blir påpeikt at det er ynskjeleg for heradet at svara ligg tettast opp mot 5, men at det ikkje er einstyndande med «dårleg» når svara er 3-4.

Som framstilt i tabellen over har dei tilsette i barnehagane i Kvam gitt noko lågare poengsum på åtte av dei ti faktorane samanlikna med gjennomsnittet i barnehagane nasjonalt. Det er faktorane *sjølvstende*, *meistringsorientert leiing*, *rolleklårleik* og *relevant kompetanseutvikling* som får lågast snitt (mellom 3,4 og 4,0) frå dei tilsette i barnehagane i Kvam.

Ein av styrarane peiker på at tilsette gjennom deltaking i 10-faktorundersøkinga har vist til utfordringar knytt til kultur, leiing, oppfølging og manglande gjennomføring av tiltak. Fleire av dei intervjua viser vidare til at tilsette gjennom undersøkinga har gitt tilbakemelding på at det er rom for forbedring knytt til kompetanseutvikling blant dei tilsette i barnehagane (meir om dette i kapittel 9 om kompetanseutvikling).

Vidare blir det vist til at resultat frå undersøkinga, samt tilbakemeldingar frå dei tilsette, viser at dei tilsette opplever at det er for lite bemanning i dei kommunale barnehagane. Det blir også peika på at dei tilsette i barnehagane i Kvam herad ønskjer meir og betre informasjonsflyt i barnehagane.

Som nemnt i avsnitt 4.3.1 blei det gjennomført ei undersøking blant tilsette i oppvekstsektoren i samband med implementeringa av LP-modellen i heradet. Det blir vist til at dei tilsette i barnehagane i denne undersøkinga peika på at lite bemanning og utstrekkt bruk av vikarar trakk ned trivselen hos dei tilsette.

Fleire av styrarane viser vidare i intervju til at det er ei utfordring med fysisk slitasje blant dei tilsette i barnehagane.

Ulikskap mellom barnehagane

Resultat frå gjennomført 10-faktorundersøking i fire av fem barnehagane i 2019 viser at det er noko skilnad i kva dei tilsette peiker på som forbedringsområde i dei ulike barnehagane. Ein av barnehagane har få tilsette og fekk for låg svarprosent i 10-faktorundersøkinga til at dei kunne nytte resultatane frå undersøkinga.²¹ Styrar i denne barnehagen viser til at dei i barnehagen difor arbeidde ut frå gjennomsnittleg resultat for barnehagane i Kvam herad (sjå tabell 2 som viser gjennomsnittleg resultat etter undersøkinga i 2019).²²

Som framstilt i tabell 3 går det til dømes fram at dei tilsette i barnehage #2 har gitt faktoren *meistringsklima* ein relativt høg score (4,7) medan tilsette i dei andre barnehagane gir lågare snittverdi på denne faktoren i deira barnehage, med høvesvis 3,9 (barnehage #1 og #3) og 4,1 (barnehage #4) på skalaen der 5 er best og 1 er dårlegast. Når det gjeld faktoren *meistringsorientert leiing* skil barnehage #1 og #3 seg ut med eit snitt på høvesvis 3,8 og 3,5, medan dei tilsette i dei to andre barnehagane viser til at dette er ei mindre utfordring i deira barnehage (4,4 og 4,0 i snitt). Når det gjeld faktoren *relevant kompetanseutvikling* så har samla del tilsette i alle fire barnehagane gitt dette området ein score på mellom 3,2 og 3,6 på skalaen.

Tabell 3: Resultatet frå 10-faktorundersøkinga frå barnehagane i Kvam herad (kjelde: Kvam herad)

	Barnehage #1	Barnehage #2	Barnehage #3	Barnehage #4
Oppgåvemotivasjon	4,3	4,6	4,2	4,4
Meistringstru	4,0	4,3	4,1	4,1
Sjølvstende	4,0	4,2	3,9	4,0
Bruk av kompetanse	4,1	4,4	4,0	3,9
Meistringsorientert leiing	3,8	4,4	3,5	4,0
Rolleklårleik	4,1	4,3	3,8	4,2
Relevant kompetanseutvikling	3,5	3,6	3,2	3,6
Fleksibilitetsvilje	4,3	4,5	4,2	4,8
Meistringsklima	3,9	4,7	3,9	4,1
Nytteorientert motivasjon	4,6	4,9	4,6	4,9

²¹ Det går fram av mal for presentasjon av resultat etter 10-faktorundersøkinga at det må vere minst tre respondentar for at ei avdeling eller eining kan få ut rapport og at dette er grunna anonymitetsomsyn.

²² E-post 18.02.2021

Det går fram av tabellen over at barnehage #2 skil seg ut som den barnehagen der dei tilsette samla har gitt høgaste score på dei fleste faktorane, sett bort frå *fleksibilitetsevne* der tilsette i barnehage #4 har gitt høgare snittverdi (4,8 i barnehage #4 og 4,5 i barnehage #2).

I intervju med styrarane blir det ikkje peika på særskilte utfordringar i barnehagane når det gjeld arbeidsmiljø. Fem av dei seks styrarane viser til at dei har kontinuerleg dialog med tilsettgruppa og god oversikt over arbeidsmiljøet i barnehagane. Fleire viser til at eventuelle konflikhtar og misnøye blir plukka opp og løyst så tideleg som mogleg. Ein av styrarane har grunna kort tid i stillinga ennå ikkje hatt eit like stort fokus på nærvær som ønskeleg, men peikar på at vedkomande har vore opptatt av å vere synleg og tilgjengeleg for dei tilsette i barnehagen.

Ingen av styrarane viser til at sjukefråvær i barnehagane den siste tida har vore relatert til arbeidsmiljøet i barnehagen, og fleire viser til at det er godt arbeidsmiljø i barnehagane og låg terskel for dei tilsette å ta ein samtale med styrar dersom dei opplever misnøye eller usikkerheit.

Det går samtidig fram av tilsendt dokumentasjon at det har vore arbeidsmiljørelaterte utfordringar i ein av barnehagane i løpet av 2020. Revisjonen er kjent med at heradet har brukt tid og ressursar på å følgje opp situasjonen og at det er sett inn tiltak for å forsøke å løyse utfordringane.

Oppfølging av forbetningsområde i barnehagane frå heradet

Som nemnt i avsnitt 4.3.1 blir det i Kvam herad sine mål og visjonar for HMT-arbeidet²³ vist til tre aktivitetar som heradet ønskjer å gjennomføre for å mellom anna sikre gode arbeidsmiljø:

- 1) systematisk kartleggje uheldige sider ved arbeidsmiljøet,
- 2) medverke til at gode løysingar blir sett i verk
- 3) innarbeide omtanke og interesse for HMT-arbeidet på arbeidsplassen.

Det går vidare fram at følgjande punkt er nødvendig for at aktivitetane skal lukkast: 1) at alle leiarar forstår og godtar at HMT er del av det totale leiaransvaret, 2) at alle tilsette forstår at dei har HMT-ansvar for seg sjølv og kollegaar og 3) at heradet gjennom opplæring og utvikling sikrar at HMT blir ivarettatt.

Konstituert leiar for barnehage og skule opplever at sakene der sjukefråvær er knytt til dårleg arbeidsmiljø blir tatt tak i på ein god måte av heradet sentralt. Ho viser til ei nyleg sak der arbeidsmiljøet var bakgrunnen for sjukefråværet i ein barnehage, og der det blei arrangert møte mellom konstituert leiar for barnehage og skule, HR-sjef, oppvekstsjef, utdanningsforbundet (på vegne av ein tilsett) og fagforbundet (på vegne av ein anna tilsett). I dette møtet blei det utarbeidd ein milepelsplan for kva tiltak som skulle setjast i verk på kva tidspunkt. Konstituert leiar for barnhage og skule er usikker på om praksisen med denne type møte er nedfelt i skriftlege rutinar, men opplever at alle som har eit overordna ansvar for sjukefråvær og arbeidsmiljø er kjende med denne praksisen.

Styrarane peikar på at temaet arbeidsmiljø jamleg blir drøfta i styrarmøta. Fleire peikar på at dei får god støtte og rettleiing frå heradet i arbeidet med arbeidsmiljø og oppfølging av utfordringar dersom dei etterspør dette og at det er låg terskel for å ta kontakt med leiar for barnehage og skule dersom det dukkar opp saker som det er behov for å drøfte. Ein av styrarane peikar på at barnehageleiinga i heradet i hovudsak fokuserer på at barnehagane skal kartleggje arbeidsmiljøet, og at det ikkje er tilstrekkelege retningslinjer for korleis å systematisk følgje opp og implementere forbetningsområda som blir haldt fram av dei tilsette. Styrar etterlyser i denne samanheng ein rettleiar eller mal på korleis følgje opp og evaluere tiltak.

Oppfølging av forbetningsområde knytt til fysisk arbeidsmiljø

Heradet har utarbeidd ein overordna HMT-årsplan 2020 om samarbeid mellom Bedriftshelse1 og Kvam herad.²⁴ Den overordna planen er i hovudsak utforma som ein tabell med kolonnar som viser til ulike HMT-tema, kven som er ansvarlege, når det skal følgjast opp og eventuelle merknadar. Eit av tema i planen er «fremje forslag om forebyggjande tiltak» og underpunkta omhandlar ergonomi i barnehagane og at metodikk knytt til forflytningsteknikk skal overførast frå helse og omsorgseiningar til mellom anna barnehagar. Det går fram at det er leiar for barnehage og skule og styrarane i barnehagane som er ansvarlege for å følgje opp dette området. Tiltak som blir nemnt i planen når det gjeld dette tema er mellom anna bruk av ergonomiske hjelpemiddel og tilpassa nettkurs på KS-læring for barnehagane.

²³ Kvam herad. Mål og visjon for HMS-arbeidet. Ikkje datert.

²⁴ Kvam herad. Overordna HMS-årsplan 2020 samarbeid med Bedriftshelse1 og Kvam herad. Ikkje datert.

Eit anna tiltak i planen er at det skal utarbeidast HMT-plan på alle arbeidsplassane. Det er bedriftshelsetenesta og leiarar som er sett som ansvarlege for å følgje opp dette tiltaket (meir om HMT-planar i den enkelte barnehage i kapittel 8 om tiltak for å førebyggje og redusere sjukefråvær).

Det går elles fram av overordna HMT-plan at bedriftshelsetenesta (Bedriftshelse1) skal bistå til dømes barnehagane med rettleiing og liknande når det gjeld spørsmål om helse, miljø og tryggleik på arbeidsplassen.

HR-sjef viser til at heradet årleg arrangerer eit møte der bedriftshelsetenesta forklarar korleis dei kan bidra i arbeidsmiljøarbeidet. Utover dette er HR-avdelinga involvert i arbeid knytt til HMT ved behov og etter førespurnad frå barnehagane.

I intervju viser fleire styrarar til at dei har noko kontakt med bedriftshelsetenesta. Det blir opplyst at kontakten med bedriftshelsetenesta er sporadisk og etter behova til dei tilsette, og gjerne i samband med innkjøp av ergonomisk utstyr for å redusere risikoen for sjukemelding grunna feil-/overbelastning. Det blir peika på at kontakten med bedriftshelsetenesta oftast er gjennom initiativ frå barnehagen.

Fleire av dei intervjuar peiker på at Kvam herad kunne ha gjort meir for å førebyggje fysiske slitasjeskadar blant dei tilsette.

Oppfølging av forbettringsområde i 10-faktorundersøkinga

Revisjonen har fått tilsendt *arbeidshefte for ledere og medarbeidere*²⁵ som er utarbeidd for å rettleie leiarar gjennom førebuing, gjennomføring og oppfølging av 10-faktorundersøkinga. Kapittel 5 i arbeidsheftet omhandlar oppfølging av undersøkinga, og denne er delt opp i tre trinn: 1) analyse av resultata, 2) målsetting for utviklingsarbeidet og kjenneteikn på god praksis og 3) tiltak og handlingsplanar. Det går fram at leiarane, saman med tilsette, skal analysere resultata med dei tilsette, og at dei vidare saman skal prioritere kva tiltak dei ønskjer å arbeide med på arbeidsplassen. I arbeidshefte blir det foreslått metodar leiarar og tilsette kan bruke til velje ut prioriteringsområda. Neste trinn er å setje målsettingar for utviklingsarbeidet, før leiarar og tilsette skal utarbeide tiltak i form av ein plan for dette arbeidet. Det er også lagt inn mal for handlingsplan der ein kan legge inn kjenneteikn på god praksis, tiltak, kven som har ansvar for gjennomføring av tiltak og frist for utføring. Vidare er det lagt inn forslag om at ansvarlege for tiltaka bør rapportere tilbake til arbeidsgruppa korleis tiltak har fungert og at det bør leggst inn fast tid til IGP-prosessar²⁶ i personalmøta.

I ein utarbeidd mal for presentasjon av resultat etter 10-faktorundersøkinga i heradet²⁷ går det fram at leiarane saman med tilsette skal analysere, gjennomgå og forankre resultata med dei tilsette. Vidare skal det veljast ut to faktorar eininga har fått gode resultat på og to faktorar som tilsette og leiarar opplever at det er viktig å forbetre. Nesten trinn er å setje målsettingar for utviklingsarbeidet, før barnehagane skal utarbeide tiltak i form av ein plan for arbeidet.

Oppvekstsjefen viser til at dei lokale leiarane i heradet skal følgje oppsettet for 10-faktorundersøkinga som viser korleis dei skal jobbe vidare med resultatet frå undersøkinga. Det går fram av intervju at Kvam herad ikkje har evaluert bruken av 10-faktorundersøkinga.

Ein av styrarane peiker på at alle barnehagestyrarane i Kvam herad har deltatt på eit felles kurs om korleis dei skal følgje opp resultata frå 10-faktorundersøkinga. Styrar opplever likevel at det varierer i kor stor grad undersøkingane blir følgt opp i dei ulike barnehagane. Oppvekstsjefen viser til at handlingsplanen som blir utarbeidd i barnehagane truleg blir mest brukt i perioden rett etter at undersøkinga er gjennomført og at dei tilsette i barnehagane nok ikkje er like medvitne denne planen i heile perioden mellom kvar 10-faktorundersøking.

Styrarane fortel at dei har presentert resultat av 10-faktorundersøkinga i barnehagane og at dei saman med dei tilsette har funne fram til område dei skal arbeide med vidare i kvar barnehage, i samsvar med oppsettet for 10-faktorundersøkinga. Det går mellom anna fram at ein av barnehagane valde ut organisering av måltida i barnehagen som eit satsingsområde etter undersøkinga i 2019. Avdelingane i denne barnehagen har sjølv ansvar for å utarbeide og iverksette tiltak, ettersom tiltaka må vere tilpassa dei ulike avdelingane. I ein anna barnehage går det fram at prioriteringsområda i barnehagen har vore auka fokus på dei *tilsette sine individuelle mål og utvikling*, samt ei *omstrukturering for at dei tilsette skal måtte vere mindre aleine med barna*. Vidare blir det av ein

²⁵ 10-faktor – hva nå? Arbeidshefte for leder og medarbeidere 2. utgave.

²⁶ IGP står for *Individ, Gruppe, Plenum* og skildrar trinna frå individuell refleksjon vi deling og refleksjon i gruppa til deling, refleksjon og oppsummering i plenum.

²⁷ Kvam herad. 10-faktor medarbeidarundersøking – presentasjon av resultat 2019.

barnehagestyrar vist til at dei tilsette valde ut relevant *kompetanseheving* og *meistringsleiing* som forbettringsområde etter 10-faktorundersøkinga.

Nokre av styrarane peiker på at resultatane frå 10-faktorundersøking ikkje i stor nok grad blir følgt opp eller systematisk arbeidd med i barnehagane. I ein barnehage har manglande oppfølging blitt påpeikt av dei tilsette. Det blir vist til at det særskilt er det kontinuerlege arbeidet med å utarbeide målsettingar og følgje opp forbettringspunkta dei tilsette opplever som manglande.

Ein av styrarane viser til at det kunne vore føremålstenleg med tydlegare rutinar og oppfølging frå leiinga i heradet når det gjeld oppfølging etter 10-faktorundersøkinga slik at ein unngår at barnehagane arbeider med undersøkinga på ulikt vis, men også for at dei tilsette skal oppleve at dette er eit tema som heradet arbeidar aktivt med.

Heradet understrekar i samband med verifiseringa at rutine for oppfølging av 10-faktorundersøkinga er på plass, men at det er kome tilbakemelding frå tilsette om at ein gjerne brukar for lite tid på oppfølging/tiltak etter undersøkinga. Det blir vidare peikt på at tilbakemeldingane frå 10-faktorundersøkinga er sentrale i utviklingssamtalen med dei tilsette.

4.6 Vurdering

Det blir jamleg gjennomført trivselsundersøkingar i barnehagane gjennom 10-faktorundersøkinga. 10-faktorundersøkinga viser at barnehagane i heradet scorar lågare enn gjennomsnittleg i Noreg på åtte av dei ti faktorane medan dei ligg likt som landsgjennomsnittet på dei to siste faktorane. Faktorane med lågast gjennomsnittleg score hos barnehagane i heradet er sjølvstende, meistringsorientert leiing, rolleklårleik og relevant kompetanseutvikling

Det går vidare fram av intervju at fysisk arbeidsmiljø og slitasjeskader er ei utfordring for fleire tilsette i barnehagane.

Resultat frå gjennomført 10-faktorundersøking i fire av fem barnehagar i 2019 viser at det er noko skilnad i kva dei tilsette peiker på som forbettringsområde i dei ulike barnehagane. På faktoren meistringsklima er det til dømes to barnehagar som får score på 3,9 frå sine tilsette, medan ein av barnehagane får 4,7 i score frå sine tilsette.

Undersøkinga viser vidare at barnehagane ikkje systematisk arbeider med oppfølging av forbettringspunkt som blir valt ut som tiltaksområde for barnehagane etter 10-faktorundersøkinga. Revisjonen meiner at dette er uheldig, og at heradet i større grad bør sikre at dei etablerte rutine og malane for arbeidet med å gjennomføre undersøkinga og følgje opp påpeikte betringssområde er tilstrekkeleg kjende for styrarane i barnehagane, og at dei blir gjennomført.

5 Grunnbemanning

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling:

I kva grad har heradet sikra ei grunnbemanning i dei kommunale barnehagane som er i samsvar med talet på born i ulike aldersgrupper?

5.2 Revisjonskriterier

I ny barnehagelov gjeldande frå 01.01.2021 er grunnbemanning i barnehagane omtalt under § 26. Paragrafen er likelydande § 16 i føregåande barnehagelov om grunnbemanning. Her blir det slått fast at bemanninga skal vere tilstrekkeleg til at personalet kan drive ei tilfredsstillande pedagogisk verksemd. Vidare er det sett same krav til bemanning per barn som i føregåande barnehagelov:

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

Kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning i andre ledd første punktum for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Barnehageeieren skal legge uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg ved søknaden.

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehagar blei frå 1. august 2018 endra. § 1 i forskrifta slår fast at det skal vere minst ein pedagogisk leiar per sju barn under tre år og ein pedagogisk leiar per 14 barn over tre år. Eit ekstra barn utløyser krav om ein ny fulltidsstilling som pedagogisk leiar. Det blir vist til at styraren si tid til administrasjon og leiding ikkje skal inngå i berekning av norm for pedagogisk bemanning.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

5.3 Grunnbemanning

5.3.1 Datagrunnlag

Tal rapportert frå heradet til KOSTRA for 2020²⁸ viser at 42 % av grunnbemanninga i Kvam har barnehagelærerutdanning. Dette er noko under gjennomsnittet for kommunegruppa som ligg på 44 %.²⁹

I Kvam herad sin tilstandsrapport for barnehagane for barnehageåret 2019/2020³⁰ blir det mellom anna peika på utfordringsområde for barnehagesektoren. Det blir her vist til at det er ei utfordring at den lovfesta bemanningsnorma med tre vaksne per seks barn ikkje tar høgde for at opningstida i barnehagen er lenger enn arbeidstida til den enkelte tilsette. Det går vidare fram at lovpålagd plantid, pausar og møte fører til at bemanninga er mindre enn ein vaksen per seks einingar³¹ deler av dagen. Det blir peika på at barnehagane har dekkja grunnbemanninga til saman 3,5 av 9 timar per dag. Ei anna utfordring som blir omtalt i tilstandsrapporten er at bemanning i barnehagane blir rekna ut frå kor mange barn det er totalt i ein barnehage og ikkje per avdeling, noko som fører til at det er utfordrande å få bemanninga til å gå opp i den enkelte barnehage. I e-post frå kommunen 22.02.2021 blir det peika på at utfordringane som blir haldt fram i tilstandsrapporten er noko Kvam herad har felles med alle kommunar i landet. Det blir understreka at heradet oppfyller pedagog- og bemanningsnorm i tråd med lovkrav, men at dei i tilstandsrapporten ønskte å vise at normene ikkje er oppfylt heile dagen på grunn av pausar, arbeidstid o.l.

Tal rapportert for 2020 frå Kvam herad til Utdanningsdirektoratet³² viser at det totalt er 79,1 årsverk i dei kommunale barnehagane i Kvam herad. Under dette er det 36,2 årsverk som pedagogiske leiarar og 42,9 årsverk som «anna grunnbemanning». I tillegg er det 5,5 årsverk som styrarar.

²⁸ Kommune-Stat-Rapportering

²⁹ <https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/kvam/barnehager>

Kvam blir samanlikna med kommunar i kommunegruppe 11 i KOSTRA. Kommunegruppe 11 består av mellomstore kommunar med middels bundne kostnader per innbyggjer, og middels frie disponible inntekter.

³⁰ Kvam herad. *Tilstandsrapport barnehage 2020*.

³¹ I tilstandsrapporten står det tre vaksne per seks einingar. Revisjonen har fått stadfesta via e-post 22.02 at det er her meint ein vaksen per seks einingar. Barn under 3 år utgjer to einingar og barn over 3 år utgjer ei eining.

³² <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/ansattes-utdanning-bhg-arsverk/>

Tabellen under viser ei oversikt over talet barn i dei kommunale barnehagane i Kvam herad i 2020. I tillegg går det fram kor mange tilsette og årsverk det er i grunnbemanninga, samt pedagogar per barn og årsverk pedagogiske leiarar.

Tabell 4: Barn og bemanning i barnehagane i 2020 (kjelde: udir.no³³)

Barnehage	Tal barn (0-2 år/3-5 år) ³⁴	Tilsette, grunnbemanning per barn	Årsverk, anna grunnbemanning	Pedagogar per barn	Årsverk, ped.leiarar
Norheimsund	102 (31/71)	5,8	12,3	13,3	10,2
Strandebarm	49 (17/32)	5,9	5,87	13,2	5,0
Tørvikbygd	18 (5/13)	5,5	2	11,5	2
Sjydnahaugen	66 (22/44)	5,9	7,8	12,6	7
Bjørketeigen	88 (32/56)	6,0	11	13,3	9
Ålvik	28 (13/15)	5,9	4	13,7	3

Det går fram av statistikken på Utdanningsdirektoratet sine nettsider at bemannings- og pedagognorma er oppfylt ved alle dei kommunale barnehagane i Kvam herad.

Alle styrarane viser også til at dei har tilstrekkeleg grunnbemanning i forhold til talet barn i ulike aldersgrupper i barnehagen. Det blir likevel peikt på at dei tilsette gir tilbakemelding om at barnehagane har for lite fast bemanning, og at bemanningsnorma er innfridd berre 2-3 timar av ein arbeidsdag på 9-9,5 timar. Nokre styrarar peiker på at barnehagen hadde betre bemanning frå april til sommaren 2020 grunna kortare opningstider i samband med covid-19 pandemien. Det blir vidare peika på at dei tilsette i barnehagane fortel at dei opplever at det pedagogiske tilbodet til barna var betre då det var kortare opningstider i barnehagane. Det blir vist til at dei i denne perioden hadde høve til å vere fleire tilsette til stades i heile perioden barnehagen var open og ein fekk i større grad konsentrert seg om tilbodet til barna.

Barnehagane kan søkje om dispensasjon frå kommunen for eit år om gangen dersom dei ikkje har tilstrekkeleg tilsette i pedagogiske stillingar. Det går fram av rapportering frå heradet til utdanningsdirektoratet at det i 2019 var tre barnehagar som hadde fått innvilga dispensasjon for utdanningskravet i pedagognorma, medan tal frå 2020 viser at det var to barnehagar som hadde innvilga dispensasjon frå utdanningskravet.

Oppvekstsjefen peikar på at heradet tidlegare ikkje har hatt tilstrekkeleg oppdatert oversikt over tal dispensasjon frå pedagognorma i barnehagane og at den kommunale leiinga ikkje har følgd opp tidlegare skriftlege søknadar om dispensasjon frå barnehagestyrarane på ein god nok måte. Ho fortel at det utvikla seg ein praksis i heradet der søknadane blei svart ut munnleg, og at søknadane dermed også etter kvart blei formidla munnleg frå styrarane. Oppvekstsjefen viser til at administrasjonen har tatt tak i denne utfordringa og har endra praksis slik at søknader no kjem inn skriftleg og blir svara ut skriftleg. For barnehageåret 2020/2021 er det kome inn skriftlege søknadar om dispensasjon som har blitt svara ut skriftleg.

5.4 Vurdering

Kvam herad har ei grunnbemanning i dei kommunale barnehagane som er i samsvar med talet på born i ulike aldersgrupper, og oppfyller med dette krava som er sett i lovverket knytt til grunnbemanning. Bemanningsnorma gjeld for kvar barnehage, og ikkje per avdeling eller barnegruppe.

Undersøkinga viser likevel at grunnbemanninga ikkje dekker heile opningstida til barnehagane i heradet. Revisjonen vil difor understreke at kravet til grunnbemanning er eit minimumskrav og at det går fram av barnehagelova at bemanninga må vere tilstrekkeleg til at personalet kan drive ei tilfredsstillande pedagogisk

³³ Bemanningskalkulator: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/bemanningskalkulator-barnehage/>

³⁴ Barn 0-2 år teller dobbelt. For ei nøyaktig berekning av bemanningsnorma skal ein ta utgangspunkt i heiltidsplassar i staden for talet barn. For pedagognorma blir det totale talet barn brukt, uavhengig av barnet si opphaldstid i barnehagen.

verksemd. Heradet bør difor jamleg gjere ei vurdering av om bemanninga er tilstrekkeleg i alle barnehagane til å ivareta dette kravet.

Tilfredsstillande pedagogisk bemanning vil seie at barnehagen skal drivast i samsvar med krava i §§ 1-3 i barnehagelova og rammeplan for barnehagen sitt innhald og oppgåver.³⁵

³⁵ Norsk lovkommentar ved Karianne K. Resare. Gyldendal Rettsdata.

6 Mål for sjukefråvær

6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling:

Er det utarbeidd tydelege mål for sjukefråværet i dei kommunale barnehagane i Kvam herad, og i kva grad blir måla nådde?

6.2 Revisjonskriterier

§ 25-1 i kommunelova omhandlar internkontroll i heradet. Her blir det sett krav om at

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold

Etter internkontrollforskrifta § 3 har arbeidsgivar også eit ansvar for å sikre at verksemda sine aktivitetar blir planlagt, organisert, utført og haldt ved like i samsvar med krav fastsett i eller i medhald av helse-, miljø- og tryggleikslovgjevinga

Arbeidsgivar har etter arbeidsmiljølova § 3-1 første ledd eit ansvar for å sikre at det er tatt omsyn til arbeidstakarane si helse, miljø og tryggleik, og for å syte for at det blir utført systematisk helse-, miljø- og tryggleiksarbeid (HMT) på alle plan i verksemda.

Det blir i § 3-1 andre ledd i arbeidsmiljølova særskilt satt krav til systematisk arbeid med oppfølging av sjukefråvær. Etter regelverket skal helse- miljø- og tryggleiksarbeidet mellom anna omfatte at det blir fastsett mål for helse, miljø og tryggleik (bokstav a)) og at det blir føretatt systematisk overvaking og gjennomgang av det systematiske HMT-arbeidet for å sikre at det fungerer som forutsett (bokstav h)).

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

6.3 Sjukefråværsarbeid

6.3.1 Mål for sjukefråværet i dei kommunale barnehagane

I Kvam herad si årsmelding for 2019 blir det peika på at høgt sjukefråvær er kostbart for heradet og at det fører til kompetansetap for Kvam som tenesteorganisasjon. Det blir vist til at det er eit mål at ein i heradet skal gjennomføre aktivitetar for å redusere sjukefråvær, og vidare at legemeldt sjukefråvær ikkje skal overstige 6,5 %.

Ei oversikt over sjukefråvær i barnehagane for 2020 viser at det er stor skilnad med omsyn til sjukefråvær i dei seks barnehagane. Sjukefråværet varierer mellom 29,3 % til 1,6 %. Fem av seks barnehagar har eit legemeldt sjukefråvær på over 6,5 %:

Tabell 5: Legemeldt sjukefråvær i barnehagane i 2020 (kjelde: Kvam herad)

Barnehagar	Legemeldt sjukefråvær
Barnehage #1	29,3 %
Barnehage #2	11 %
Barnehage #3	8,7 %
Barnehage #4	1,6 %
Barnehage #5	8,3 %

Barnehage #6	12 %
Samanlagd	10,1 %

I intervju blir det vist til at det ikkje er fastsett konkrete mål for sjukefråværet i barnehagane i Kvam herad. Oppvekstsjefen peiker på at dei overordna signala frå den kommunale leiinga er at dei ønskjer at alle tilsette i Kvam herad skal vere på jobb og at ein skal ha lågast mogleg sjukefråvær. Oppvekstsjefen opplever at barnehagestyrarane er medvitne om at kommunal leiing er opptekne av dette tema. Fleire av styrarane viser til at dei oppfattar det som tydeleg signal frå leiinga at ein skal jobbe for eit lågast mogeleg sjukefråvær i barnehagane, men at det utanom dette ikkje er sett eit konkret mål eller måltal for sjukefråvær i barnehagane.

6.4 Vurdering

Det går fram av årsmeldinga for 2019 at heradet har sett eit felles mål for legemeldt sjukefråvær gjeldande for alle verksemdene i heradet. Undersøkinga viser at fem av seks barnehagar ikkje når denne felles målsettinga.

Revisjonen meiner at dette ikkje er tilfredsstillande, men er samtidig merksam på at sjukefråvær hos nokre tilsette i ein barnehage med få medarbeidarar kan gi høge sjukefråværstal (sjå avsnitt 7.3.2 om årsaker til variasjon i sjukefråvær i barnehagane). Det er ikkje sett konkrete måltal for sjukefråvær i barnehagane, verken samla eller kvar for seg. Målet er at sjukefråværet skal vere lågast mogeleg. Revisjonen meiner at dette målet er lite konkret, og lite tilpassa dei einskilde barnehagane sin situasjon. Revisjonen vil her vise til at det er eit krav i arbeidsmiljølova som seier at systematisk HMT-arbeid inneber at arbeidsgivar skal fastsetje mål for helse, miljø og tryggleik (§ 3-1 andre ledd bokstav a). Revisjonen vurderer at det å tydeleggjere konkrete mål for sjukefråvær i barnehagane kan vere ei viktig forutsetning for å sikre godt arbeid med planar og aktivitet knytt til sjukefråvær.

7 Oversikt over årsaker til sjukefråvær

7.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Har heradet tilstrekkeleg oversikt over årsaker til sjukefråværet i dei kommunale barnehagane?

Under dette:

- I kva grad har heradet oversikt over
 - om årsaker til sjukefråværet i dei kommunale barnehagane er arbeidsrelatert?
 - årsaker til eventuelle variasjonar i sjukefråvær i barnehagane?
- Har det vore endringar i sjukefråværet i dei kommunale barnehagane som følgje av covid-19 pandemien?

7.2 Revisjonskriterier

§ 25-1 i kommunelova omhandlar internkontroll i heradet. Her blir det sett krav om at

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold

Etter internkontrollforskrifta § 3 har arbeidsgivar også eit ansvar for å sikre at verksemda sine aktivitetar blir planlagt, organisert, utført og haldt ved like i samsvar med krav fastsett i eller i medhald av helse-, miljø- og tryggleikslovgevinga

Arbeidsgivar har etter arbeidsmiljølova § 3-1 første ledd eit ansvar for å sikre at det er tatt omsyn til arbeidstakarane si helse, miljø og tryggleik, og for å syte for at det blir utført systematisk helse-, miljø- og tryggleiksarbeid (HMT) på alle plan i verksemda.

Det blir i § 3-1 andre ledd i arbeidsmiljølova særskilt satt krav til systematisk arbeid med oppfølging av sjukefråvær. Etter regelverket skal helse- miljø- og tryggleiksarbeidet omfatte følgjande:

- a) fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet,
- b) ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt,
- c) kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen,
- d) under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak,
- e) iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov,
- f) sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær,
- g) sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det, jf. bokstav c,
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt.

Både arbeidsmiljølova og internkontrollforskrifta peiker på at HMT-arbeidet skal gjerast i samarbeid med arbeidstakarane og deira representantar.³⁶

Videre skal arbeidsgivar i følgje arbeidsmiljølova § 5-1 og folketrygdlova § 25-2 føre statistikk over sjukefråvær og fråvær ved barn sin sjukdom. Arbeidsgivar skal også føre statistikk over alle personskadar som oppstår under utføring av arbeid, samt sjukdom som ein antar er eit resultat av arbeidet eller tilhøva på arbeidsplassen. Fråvær i samband med barn sin sjukdom skal ikkje reknast med som sjukefråværsdagar i statistikken.³⁷

I forskrift om føring av statistikk over sjukefråvær og fråvær ved barn sin sjukdom § 2 står det vidare at:

Formålet med føring av sykefraværsstatistikk er å sette søkelyset på sykefraværet på arbeidsplassen. Sykefraværsstatistikken skal bidra til at arbeidsgiveren og arbeidstakeren i samarbeid kan iverksette og evaluere tiltak for å redusere sykefraværet.

I forskrifta § 6 heiter det også at:

Sykefraværsstatistikken skal for øvrig brukes på arbeidsplassen.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

7.3 Oversikt over sjukefråvær

7.3.1 Oversikt over arbeidsrelaterte årsaker til sjukefråvær

Det er HR-avdelinga som utarbeidar sjukefråværsrapportar i heradet. Sjukefråværsrapporteringa blir klargjort for møta i arbeidsmiljøutvalet, men utover dette er det ikkje eit etablert system for sjukefråværsrapportering knytt til barnehagane i Kvam herad.

Sjukemeldte tilsette i Kvam herad registrerer sjukefråværet gjennom NAV sine nettsider. Her kan tilsette krysse av om sjukefråværet skuldast tilhøve på arbeidsplassen og vidare om den tilsette ønskjer eit møte med leiar om dette. Konstituert leiar for barnehage og skule opplever at dette systemet fungerer på ein føremålstenleg måte.

Konstituert leiar for barnehage og skule opplyser vidare at ho opplever å ha god oversikt over sjukefråværet i barnehagane og kva som er årsaka til fråværet. Dersom styrarane i barnehagane opplever store utfordringar med arbeidsmiljøet, blir dette meldt inn til konstituert leiar for barnehage og skule. Vidare kan oppvekstsjef bli kopla på i nokre saker, anten via leiar for barnehage og skule eller direkte av styrar i barnehagen. Konstituert leiar for barnehage og skule viser til at dersom ho har spørsmål knytt til årsaka til sjukefråvær, er det låg terskel for å ta ein samtale med aktuelle barnehagestyrarar om dette.

Oversikt over arbeidsrelatert sjukefråvær i dei enkelte barnehagane

I intervju med styrarane i barnehagane blir det vist til at dei har god oversikt over sjukefråværet og årsakene til sjukefråvær i barnehagane dei er leiar for. Dei peiker mellom anna på at dei får god oversikt gjennom oppfølging av dei sjukemeldte og elles tett dialog med dei tilsette i barnehagen.

Det blir i intervju vist til at det ikkje er mogleg for styrarane å hente ut rapportering om sjukefråværet lokalt. HR-sjef meiner at det kunne ha vore føremålstenleg at styrarane kunne ha henta ut desse tala sjølve.

Fleire viser til at det i hovudsak er fysisk slitasje grunna arbeidsoppgåver i barnehagen som ligg til grunn for sjukefråvær i barnehagen, medan nokre nemner at fråvær i samband med svangerskap og situasjonen knytt til covid-19 også har ført til sjukefråvær i 2020.

Ingen av styrarane kjenner til at nokon av dei tilsette i seinare tid har vore sjuke/borte frå arbeid grunna tilhøve relatert til det psykososiale arbeidsmiljøet. Samtidig blir det i intervju peika på at det truleg er få tilsette som kryssar av for «arbeidsrelatert fråvær» i skjema til NAV. Ein av styrarane viser til at talet på tilsette som er sjukemeldte på grunn av arbeidstilhøve kan vere misvisande på grunn av at gjerne ikkje alle tilsette er kjende med kva som inngår i «arbeidsrelatert fråvær». Det blir vidare peika på at det kan hende tilsette vegrar seg for å seie frå dersom det er tilhøve ved arbeidsplassen som gjer at dei blir sjukemelde. I samband med dette blir det etterlyst betre informasjon frå leinga si side om kva som ligg til omgrepet arbeidsrelatert fråvær.

³⁶ I en kommentar til Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter § 4 annet ledd blir det vist til at dette både er en rett og en plikt som arbeidstaker har.

³⁷ NAV: Veiledning for føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom. Dato 16.01.07. Versjon frå RTV sist endra januar 2002. Korrigert versjon 15.02.2007. Notat.

7.3.2 Oversikt over årsaker til variasjonar i sjukefråvær i barnehagane

Statistikk over sjukefråvær i barnehagane i heradet frå 2018 til 2020 viser følgjande prosentdel sjukefråvær (både eigenmeldingar og legemeldt sjukefråvær) i barnehagane³⁸:

Tabell 6: Sjukefråvær i barnehagane frå 2018 til 2020 (kjelde: Kvam herad)

Barnehagar	2018	2019	2020
Barnehage #1	20,5 %	19,3 %	31,6 %
Barnehage #2	11,1 %	5,2 %	9,8 %
Barnehage #3	4,3 %	18,9 %	13,9 %
Barnehage #4	11,7 %	9,7 %	12,5 %
Barnehage #5	1,5 %	6,6 %	2,7 %
Barnehage #6			10,5 %
Gjennomsnitt	10,5 %	10 %	11,8 %

I tabellen over går det fram at barnehage #1 hadde om lag 20 % sjukefråvær i 2018 og 2019, og at fråværsprosenten var auka til over 30 % i 2020. Barnehage #2 og #4 hadde ein nedgang i sjukefråvær frå 2018 til 2019 for deretter å auke opp igjen i prosentdel fråvær i 2020. Barnehage #3 og #5 hadde oppgang i sjukefråværsprosent i 2019 samanlikna med 2018, og deretter ein nedgang i sjukefråvær i 2020. Barnehage #5 hadde ein fråværsprosent på 2,7 % i 2020, noko som var ein nedgang på 3,7 % frå året før, medan barnehage #3 hadde ein nedgang i fråvær på 5 % i 2020 samanlikna med 2019.

HR-sjefen peiker på at sjukefråværet varierer frå år til år og frå barnehage til barnehage, og at ho ikkje er kjend med at ein barnehage har skilt seg negativt ut på sjukefråværsstatistikken over lang tid. Det blir vist til at barnehagar med få tilsette kan slå kraftig ut på sjukefråværsstatistikken dersom det er nokre tilsette som er sjukemeldte. Dersom det til dømes arbeider ti personar i ein barnehage og tre av desse er sjukemeldte vil det vise 30 % sjukefråvær i statistikken. I intervju med styrar for ein av dei mindre barnehagane blir det peika på at det har vore høg sjukefråværsprosent i 2020 på grunn av at fire av åtte tilsette har vore langtidsjukemeldte.

Som nemnt i avsnitt 7.3.1 viser styrarane i barnehagane til at sjukefråværet i barnehagane i stor grad skuldast fysisk slitasje hos dei tilsette.

7.4 Vurdering

Undersøkinga viser at barnehageleiinga og styrarane opplever å ha god oversikt over sjukefråværet i barnehagane og kva som er årsakene til fråværet. Styrarane viser til at dei får god oversikt gjennom oppfølging av dei sjukemeldte og tett dialog med dei tilsette i barnehagane. Styrarane viser til at fysisk slitasje grunna arbeidsoppgåver, samt covid-19 er ein av hovudårsakene til sjukefråværet i barnehagane i heradet i 2020.

Basert på undersøkinga som er gjennomført har ikkje revisjonen indikasjonar på at heradet ikkje har oversikt over sjukefråværet i barnehagane. Likevel meiner revisjonen at det vil vere føremålstenleg med ei meir systematisk oversikt over arbeidsrelaterte sjukefråvær lokalt og på tvers av barnehagane for å i større grad ha oversikt over årsaker til fråvær i kvar enkelt barnehage og variasjonar i sjukefråvær mellom barnehagane. På denne måten vil heradet også kunne legge til rette for å jobbe meir systematisk med førebygging av sjukefråvær (meir om førebygging av sjukefråvær i kapittel 8).

³⁸ Før 2020 var det fem barnehagar i heradet. Frå 2020 har det vore seks barnehagar.

7.5 Endringar i sjukefråvær som følgje av covid-19 pandemien

7.5.1 Datagrunnlag

Som nemnt i avsnitt 7.3.1 var gjennomsnittleg sjukefråvær i barnehagane i Kvam herad i 2020 på 11,8 %, noko som er ei auke på 1,8 % frå året før. Størstedelen av sjukefråværet i 2020 var i form av legemeldt sjukefråvær (10,1 %), og 9,3 % av det legemeldte sjukefråværet var på over 17 dagar.

I 2020 var 1,6 % av sjukefråværet i barnehagane i Kvam herad eigenmeldt, medan prosentdel eigenmeldt sjukefråvær i 2019 var på 1,5 %.

Det blir utarbeidd ein tilstandsrapport for barnehagane i Kvam herad kvart år. I tilstandsrapporten frå barnehageåret 2019/2020 er det lagt inn eit eige avsnitt som omhandlar covid-19 pandemien. Her blir det vist til at barnehagane i Kvam blei gjenopna den 20. april 2020 etter nasjonal nedstenging frå 12. mars 2020. Barna blei frå 20. april delt inn i kohortar, med maksimalt tre barn per vaksen når borna var under tre år og maksimalt seks born per vaksen når barna var over tre år. Kvar kohort hadde sine faste vaksne.

Det blir vidare i tilstandsrapporten peika på at terskelen for å vere heime ved sjukdom og luftvegssymptom har vore svært låg sidan mars 2020, og at dette har råka både barn, foreldre og tilsette. HR-sjefen viser i intervju til at covid-19 har gjort arbeidssituasjonen til dei tilsette i barnehagane i Kvam herad svært krevjande. Tilsette har måtte vere heime om dei har hatt lettare luftvegssymptom eller om eigne barn har hatt desse symptoma, noko som har ført til auke i vikarbruk i barnehagane.

Utanom den nasjonale nedstenginga frå mars til april 2020 har alle barnehagane i Kvam herad haldt ope i perioden med covid-19 pandemi i 2020. I ein barnehage blei ei avdeling stengt i ein periode i september på grunn av auka del smittetilfelle i kommunen.³⁹

Det går fram at administrasjonen i heradet har vore i dialog med barnehagestyrarane om korleis å sikre forsvarleg drift av dei kommunale barnehagane i heradet under pandemien. Konstituert leiar for barnehage og skule viser til at ho har fått signal frå barnehagestyrarane om at tilsette i barnehagane merkar auka slitasje på grunn av ekstrabelastninga pandemien har medført. Til dømes har nokre tilsette brukt heile dagar utandørs på tur med barn utan høve til å avvike pausar. Samtidig blir det peika på at dei fleste barnehagane i Kvam herad held til i store lokale og har store uteområde. Nokre av styrarane viser til at barnehagane på bakgrunn av dette ikkje har hatt store utfordringar knytt til å dele born og tilsette inn i kohortar innanfor barnehagane sine område.

I intervju med styrarane går det fram at det i tre av barnehagane har vore utfordringar knytt til auke i eigenmeldingar eller korttidsfråvær i perioden med covid-19 pandemi. Det blir vist til at heradet i ein periode var nære på å måtte stengje ned ein av barnehage på grunn av manglande personell. For å hindre stenging gjekk mellom anna ein tilsett på rådhuset inn som vikar i ein av barnehagane (meir om dette i kapittel 10 om vikarbruk).

I ein annan av dei tre barnehagane med auke i fråvær blir det peika på at det på grunn av stort sjukefråvær blant personalet har vore utfordrande å oppretthalde barnehagedrifta med smittevernstilltak under pandemien, men at dei har klart dette ved at styrar har gått inn på avdelingane og at barnehagen har klart å skaffa nok vikarar. Styrar i den tredje barnehagen peiker på at dei fleste av dei tilsette i barnehagen har testa seg fleire gonger med påfølgjande karantene, og at det på grunn av dette har det vore ei auke i bruk av eigenmeldingar.

I dei tre andre barnehagane blir det vist til at covid-19 pandemien ikkje har hatt særskilt innverknad på sjukefråværet. I ein av desse tre barnehagane viser styrar til at det har vore mindre korttidsfråvær i barnehagen under koronapandemien, og peiker på at årsaka til dette kan vere auka reinhald og smittevernrestriksjonar knytt til avstand og liknande. Styrar i ein annan av desse tre barnehagane fortel at barnehagen har hatt gode rutinar knytt til smittevern, men at det utover dette har vore lite behov for endringar i drifta av barnehagen på bakgrunn av smittevernomsyn ettersom dei har store lokale og uteområde og få barn. Styrar viser til at pandemien på grunn av dette ikkje verkar å ha ført til noko ekstra slitasje på dei tilsette.

7.6 Vurdering

Undersøkinga viser at det har vore låg auke i sjukefråvær i barnehagane frå 2019 til 2020. Det går fram at det har vore nedgang i sjukefråværsprosenten i to av barnehagane frå 2019 til 2020 medan tre av barnehagane har hatt auke i sjukefråvær i 2020 samanlikna med året før (Tabell 6 i avsnitt 7.3.2). Det har totalt vore ein auke frå 1,5 % sjukefråvær ved eigenmeldingar i 2019 til 1,6 % i 2020. Ein av barnehagane har opplevd mindre korttidsfråvær enn tidlegare under covid-19 pandemien.

³⁹ Intervjua blei gjennomført i januar 2021. I februar 2021 blei ein barnehage i Kvam herad stengt og dei andre barnhagane blei sett på raudt nivå og fekk redusert opningstid grunna auke i covid-19 smitte i regionen.

8 Tiltak for å førebyggje og redusere sjukefråvær

8.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Har heradet sett i verk systematiske tiltak for å førebyggje og redusere sjukefråværet i dei kommunale barnehagane?

Under dette:

- Kva tiltak er sett i verk, og korleis blir tiltaka eventuelt følgt opp og evaluert?
- I kva grad er det etablert tiltak for å sikre erfaringsdeling på tvers av barnehagane knytt til sjukefråværsrelatert arbeid?
- I kva grad blir dei tilsette i dei kommunale barnehagane involvert i å kartlegge eventuelle utfordringar på arbeidsplassane som kan føre til sjukefråvær?

8.2 Revisjonskriterier

Arbeidsgivar har etter arbeidsmiljølova § 3-1 første ledd eit ansvar for å sikre at det er tatt omsyn til arbeidstakarane si helse, miljø og tryggleik, og for å syte for at det blir utført systematisk helse-, miljø- og tryggleiksarbeid (HMT) på alle plan i verksemda.

Det blir i § 3-1 andre ledd i arbeidsmiljølova særskilt satt krav til systematisk arbeid med oppfølging av sjukefråvær. Etter regelverket skal helse- miljø- og tryggleiksarbeidet omfatte følgande:

- a) fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet,
- b) ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt,
- c) kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen,
- d) under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak,
- e) iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov,
- f) sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær,
- g) sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det, jf. bokstav c,
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt.

Både arbeidsmiljølova og internkontrollforskrifta peiker på at HMS-arbeidet skal gjerast i samarbeid med arbeidstakarane og deira representantar.⁴⁰

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

⁴⁰ I en kommentar til Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter § 4 annet ledd blir det vist til at dette både er en rett og en plikt som arbeidstaker har.

8.3 Iverksetjing, oppfølging og evaluering av tiltak

8.3.1 Datagrunnlag

Overordna planar/mål for å førebyggje og redusere sjukefråvær i barnehagane

I årsmeldinga til Kvam herad for 2019⁴¹ er det utarbeidd eit felles hovudmål for HMT-arbeidet i Kvam herad⁴²:

Ein føresetnad for trivsel er gode oppvekstmiljø og arbeidsmiljø. Me ønskjer at dei tilsette er friske og på jobb.

Me vil ha eit trygt arbeidsmiljø og førebyggja at sjukdom relatert til arbeidsmiljø oppstår.

Det går vidare fram i mål for HMT-arbeid at heradet vil 1) systematisk kartleggje uheldige sider ved arbeidsmiljøet, 2) medverke til at gode løysingar blir sett i verk og 3) innarbeide omtanke og interesse for HMT-arbeidet på arbeidsplassen. Det blir vidare mellom anna omtalt at HMT-ansvaret er definert som eit arbeidsgjevaransvar i arbeidsmiljølova og at det er nødvendig at leiarar har HMT som del av sitt totale leiaransvar.

I undersøkinga blir det vist til at Kvam herad som arbeidsgjevar i liten grad er involvert i arbeid med å førebyggje sjukefråvær i barnehagane, men at heradet i hovudsak først blir kopla på når ei sjukemelding blir levert inn.

Konstituert leiar for barnehage og skule viser til at det ikkje er etablert rutinar eller retningslinjer for å systematisk følgje opp eller førebyggje sjukefråvær i barnehagane i Kvam herad. Ho peiker på at det kunne vore føremålstenleg å etablere eit årshjul som gjer at dette vil vere faste tema på styrmøta.

Det blir i intervju vist til at HR-avdelinga i heradet arbeider med å auke kompetansen knytt til sjukefråvær i barnehagane gjennom at dette har vore tema på leiarmøta som blir gjennomført fire gongar i året. I leiarmøta stiller alle leiarane i heradet, hovudtillitsvald, hovudverneombod og rådmann. Det blir peika på at NAV og Bedriftshelse1 har førelest i ulike tema på leiarsamlingane, som til dømes arbeidsmiljø, inkluderande arbeidsliv og sjukefråværsoppfølging.

I tillegg har NAV arrangert minikurs som er opne for alle verksemdar i kommunen og der leiarar har kunne melde seg på. Kursa har mellom anna hatt konkrete «sjukefråværstema», og HR-sjef fortel at det har vore leiarar frå barnehagar som har deltatt i desse minikursane.

Det går vidare fram at Kvam herad samarbeider med det lokale NAV-kontoret når det gjeld sjukefråvær og nærværarbeid. NAV kjøper tenester frå Kveik AS som er ei arbeids- og inkluderingsverksemd som leverer ulike arbeidsretta tiltak. Vidare er det også etablert samarbeid med Hardanger AKS som tilbyr arbeidstrening og kartlegg korleis sjukemeldte kan kome tilbake i arbeidslivet. Kvam herad har ikkje høve til å bestille inn desse tenestene direkte, men det lokale NAV-kontoret kan gjere det i dei sakene der dei vurderer at dette er føremålstenleg.

HR-sjefen fortel vidare at ho har understreka for styrarane i barnehagane at det er viktig å arbeide systematisk med å førebygge sjukefråvær i barnehagane på lang sikt og ikkje berre som ei del av eit kortvarig prosjektarbeid.

Det er blir jamleg gjennomført møte i Arbeidsmiljøutvalet (AMU) i Kvam herad. Som representantar frå arbeidsgivar deltek tre politikarar, rådmann og personalsjef, og som representantar frå arbeidstakarsida deltek fire hovudtillitsvalde frå dei ulike fagforeiningane samt hovudverneombod. Hovudtillitsvald opplever at ein i større grad kunne etterspurt og oppmoda til fokus på sjukefråvær i møta i AMU. Det blir vidare peikt på at det ville ha vore føremålstenleg om AMU evaluerte nokre av tiltaka ein har arbeidd med i mellom anna barnehagane, til dømes i samband med IA-avtalen.

Arbeid med førebygging og redusering av sjukefråvær i barnehagane

Som nemnt i kapittel 4 blir det jamleg gjennomført **medarbeidersamtalar** med dei tilsette i barnehagane. Alle styrarane viser vidare til at dei er opptatt av **jamleg dialog** med dei tilsette for å førebygge mot sjukefråvær på grunn av psykososialt arbeidsmiljø. Det blir peika på at det å oppretthalde ein god dialog med dei tilsette er viktig for å avdekke eventuell misnøye og konflikthar tideleg. Fleire av styrarane viser til at dei dagleg er ute på avdelingane for å sjå og prate med medarbeidarane, at dei har ei open dør og inviterer til dialog om til dømes utfordringar på arbeidsplassen. Ein av styrarane viser også til at personalgruppa er gode til å jamleg ha oppe tema knytt til kva som er givande og positivt med å arbeide i barnehage, då det er viktig å ikkje berre drøfte utfordrande sider ved å vere tilsett i barnehage. Styrarane opplever at desse tiltaka har ein god effekt på trivsel og for å auke nærværet i barnehagen.

⁴¹ Årsmelding 2019. Kvam herad: <https://www.kvam.no/tenester/planar-strategiar-og-styringsdokument/okonomi/arsmeldingar-og-rekneskap/arsmelding-og-rekneskap-2019/>

⁴² Mål og visjon for HMS-arbeidet. Kvam herad. Ikkje datert.

Ein av styrarane etterlyser meir systematisk arbeid frå barnehageleiinga i heradet når det gjeld trivsel som tiltak for å redusere sjukefråværet. Styraren peiker på at arbeidsmiljø har vist seg å vere avgjerande for lågt sjukefråvær i barnehagen der vedkomande er leiar. Fleire av dei intervjuja viser vidare til at det ville ha vore føremålstenleg dersom heradet i større grad systematiserte arbeidet med å førebyggje og redusere sjukefråvær i barnehagane.

Som nemnt i kapittel 7 rapporterer styrarane at slitasjeskader er ei av hovudårsakene til sjukefråværet i barnehagane. I intervju med styrarane i barnehagane blir det vist til at barnehagane har **ergonomisk utstyr** som skal bidra til å redusere slitasjeskader blant dei tilsette, mellom anna hev/senk stellebord, rullekrakkar og påkledningsbenkar. Det blir i det eine intervjuet vist til at barnehagen har tilgjengeleg ergonomisk utstyr, men at barnehagebygget er ikkje tilpassa for barnehageverksemd. Det blir peika på det fysiske miljøet på grunn av dette er tungvint og utfordrande for alle tilsette, og særskilt for dei tilsette som allereie har slitasjeplager. Ein av styrarane viser vidare til at det ikkje er alt sjukefråvær som det er like enkelt å førebygge, då kvardagen i ein barnehage er hektisk med mykje støy og mange tunge løft.

Oppvekstsjefen fortel at ho opplever at styrarane er tett på og følgjer opp sjukemeldte i samsvar med NAV sitt system. Ho peiker på at utfordringa for styrarane er at tilsette har behov for tilrettelegging over lengre periodar og at tilrettelegginga går ut over den daglege drifta og ved at arbeidsbelastninga blir ført over på andre tilsette.

Fleire av barnehagane viser til at dei har samarbeidd med **bedriftshelsetenesta** dei siste åra for å få rettleiing av mellom anna fysioterapeut og å iverksette tiltak for å førebyggje belastningsskadar. Det blir peika på at kontakten med bedriftshelsetenesta er sporadisk og gjennom initiativ frå kvar einskild barnehage, då det er styrt av behova til dei tilsette og behovet for å innhente tilpassa utstyr for å redusere risikoen for sjukemelding grunna feil- eller overbelastning.

Fleire av dei intervjuja peiker på at Kvam herad kunne ha gjort meir for å førebyggje fysiske slitasjeskadar blant dei tilsette. Som tidlegare nemnt peiker ein av styrarane på at barnehagen mellom anna har behov for trillevogner for større barn som treng litt støtte for turar og aktivitetar, men opplever at dette ikkje blir prioritert i heradet på grunn av at det er kostnadskrevjande. Ein annan styrar meiner at tiltak som auka grunnbemanning i barnehagane hadde vore føremålstenleg for å redusere sjukefråvær grunna arbeidsbelastning. Styraren viser til at auka grunnbemanning og andre nærværstiltak ikkje i stor grad blir prioritert i heradet. Det blir i eit anna intervju peika på at det ville ha vore føremålstenleg dersom tilsette kunne melde frå om at dei til dømes har vondt i ryggen eller er slitne ein dag slik at dei desse dagane får tilpassa arbeidsoppgåver. Det blir vist til at dette ikkje blir praktisert tilstrekkeleg i barnhagane i dag.

Oppvekstsjefen peiker på at barnehagane i Kvam herad arbeider på ulike måtar med å førebygge sjukefråvær, og at dette heng saman med skilnad i storleik på barnehagane. Ho viser vidare til at alle styrarane følgjer opp sine tilsette med samtalar og at dei deltek på dialogmøte. Oppvekstsjefen opplever at styrarane er tett på og følger opp sjukemeldte i samsvar med NAV sitt system, men at utfordringa for styrarane er i tilfella der tilsette har behov for tilrettelegging over lengre periodar og at denne tilrettelegginga går ut over den daglege drifta.

8.4 Vurdering

Kvam herad har ikkje etablert planar, system eller rutinar for å systematisk følgje opp og førebyggje sjukefråvær i barnehagane. Revisjonen vurderer at dette ikkje er i samsvar med krav i arbeidsmiljølova som mellom anna viser til at heradet som arbeidsgjevar skal syte for systematisk arbeid med førebygging og oppfølging av sjukefråvær.

Undersøkinga viser samtidig at styrarane i barnehagane jobbar med førebyggingstiltak gjennom mellom anna jamlege medarbeidersamtalar, dialog med tilsette og ergonomiske hjelpemiddel for å sikre eit godt arbeidsmiljø og gjennom dette kunne førebygge sjukefråvær. Samtidig går det fram at slitasjeskader, og tilrettelegging i forhold til dette, er den største utfordringa når det gjeld sjukefråvær i medarbeidargruppa, og styrarane etterlyser ei meir systematisk oppfølging og tiltak frå heradet for å førebygge både denne typen skader, og ei meir systematisk oppfølging av sjukefråværsarbeid generelt.

Revisjonen vurderer at heradet bør evaluere om det systematiske arbeidet med førebygging og redusering av sjukefråvær i barnehagane fungerer som forutsett. På denne måten kan heradet få ei oversikt over kva tiltak som eventuelt er iverksett i barnehagane, korleis tiltaka blir følgt opp og om det har ein verknad på arbeidet med å redusere og førebygge sjukefråværet i barnehagane.

8.5 Tiltak for å sikre erfaringsdeling

8.5.1 Datagrunnlag

Det blir vist til at dei jamlege styrarmøta gir styrarane ein moglegheit til å diskutere tema på tvers av barnehagane, inkludert tema om sjukefråvær, årsaker og tiltak. Alle styrarane i barnehagane i heradet og konstituert leiar for barnehage og skule deltar i styrarmøte ein gong i månaden. Vidare er det etablert fast digitalt møte mellom styrarane i dei kommunale barnehagane og konstituert leiar for barnehage og skule kvar veke.⁴³ Det går fram at det i dei månadlege styrarmøta er lagt inn *fokustid* i starten av kvart møte der barnehagane etter tur tar opp ulike problemstillingar eller tema som dei ønskjer å dele eller drøfte. Det blir i intervju med ein styrar peika på at det ikkje nødvendigvis er slik at styrarane utnyttar seg godt nok av moglegheita til å dele erfaringar eller drøfte problemstillingar knytt til sjukefråværsrelatert arbeid i styrarmøta.

Det blir i eit anna intervju vist til at oppfølginga av sjukefråvær frå heradet si side verkar noko tilfeldig, og at sjukefråværet oftast blir tema i styrarmøta dersom sjukefråværet er veldig høgt i nokre barnehagar eller om tillitsvalde har meldt frå til leiinga om utfordringar knytt til sjukefråvær.

Ein annan styrar viser til at korttidsfråvær gjerne burde ha vore oftare oppe som tema på saklista i styrarmøta, då det er dette som truar kvaliteten i barnehagane og samstundes er kostbart for kommunen.

Konstituert leiar for barnehage og skule oppfatar at det er rom for erfaringsdeling både på styrarmøta som blir gjennomført kvar veke og i dei månadlege styrarmøta. Samtidig viser ho til at sjukefråvær, arbeidsmiljø og kompetanse ikkje er faste tema med mindre ein av barnehagane tek opp temaet på eige initiativ.

Konstituert leiar for barnehage og skule ønskjer å vurdere om det er behov for å legge inn faste tema på dei ulike styrarmøta, og foreslår mellom anna at det kunne ha vore nyttig å mellom anna etablere eit årshjul som gjer at førebygging og redusering av sjukefråvær vil vere faste tema på styrarmøta som blir gjennomført ein gong i månaden.

8.6 Vurdering

Undersøkinga viser at det ikkje er etablert rutinar for å sikre systematisk erfaringsdeling på tvers av barnehagane knytt til sjukefråværsrelatert arbeid. Det blir samtidig vist til at det blir gjennomført jamlege styrarmøte og at det her er rom for å dele erfaringar og drøfte tema etter behov eller ønskje. Revisjonen meiner at det vil vere ein fordel om sjukefråværsarbeid er eit jamlege tema i styrarmøta, slik at dei ulike barnehagane kan dele erfaringar med omsyn til arbeidet med å førebygge og redusere sjukefråvær i barnehagane.

8.7 Involvering av dei tilsette i kartleggingsarbeid

8.7.1 Datagrunnlag

Som nemnt i kapittel 4 om arbeidsmiljø i barnehagane, får tilsette i Kvam herad invitasjon til å delta i 10-faktorundersøkinga annakvart år. Det blir i intervju vist til at det variere i kva grad tilsette i barnehagane deltar i 10-faktorundersøkinga. Om lag 75 % av dei tilsette i barnehagane har svart på undersøkinga i 2019. Det går fram i resultatata at svarprosenten i 2019 varierer frå 68 % til 100 % mellom dei ulike barnehagane.

Som tidlegare nemnt blir det peika på moglege årsaker til at ikkje alle tilsette i barnehagane deltar i undersøkinga: nokre medarbeidarar i barnehagen kan vere utrygge på korleis å svare på ei elektronisk undersøking og nokre opplever spørsmåla i undersøkinga som utydelege (til dømes om det er styrar eller pedagogisk leiar ein skal rekne som sin leiar). Det blir vidare peika på at sjukefråvær kan vere ein medverkande årsak til at ikkje alle tilsette svarer på undersøkinga.

I tillegg til jamleg kartlegging gjennom 10-faktorundersøkinga gjennomfører styrarane som tidlegare nemnt medarbeidarsamtale og/eller utviklingssamtale med dei tilsette i barnehagane. Som nemnt i kapittel 4 om arbeidsmiljø går det fram at det varierer mellom barnehagane om det blir gjennomført ein eller to medarbeidarsamtalar/utviklingssamtalar i løpet av eit år.

Vidare går det fram av tilsendt årshjul for styrarane at det blir gjennomført personalmøte i barnehagane kvar månad unntatt desember. I intervju med styrarane blir det også haldt fram at styrarane jobbar for å halde ein open dialog med medarbeidarane i barnehagen og mange av dei viser til at det er låg terskel for å ta ein prat med styrar dersom det dukkar opp utfordringar på arbeidsplassen eller dersom det er andre tema dei ønskjer å drøfte.

⁴³ Digitalt styrarmøte kvar veke blei oppretta som følge av covid-19 pandemien.

Medråderettsmøte og vernearbeid

Som nemnt i kapittel 4 gjennomfører dei fleste barnehagane i Kvam herad medråderettsmøter ein gong i månaden der det lokale verneombodet i barnehagen, lokale tillitsvalde og styrar for barnehagen deltar. Det blir vist til at medråderettsmøta ikkje har blitt gjennomført den siste tida på grunn av covid-19 pandemien.

Det blir i intervju vist til at det er lokale tillitsvalde og verneombod ved alle dei kommunale barnehagane i heradet. Som nemnt i kapittel 4 møter vara hovudverneombod dei lokale verneomboda i barnehagen i to faste møte i året for å gi støtte og rettleiing i vernearbeidet. Basert på inntrykket frå desse møta og andre tilbakemeldingar oppfattar vara hovudverneombod at dei lokale medråderettsmøta i barnehagane i Kvam herad fungerer godt. Hovudtillitsvald opplever at medråderettsmøta fører til at potensielle utfordringar på arbeidsplassen blir drøfta på eit tidleg stadium, noko som kan føre til å sikre eit godt arbeidsmiljø.

Vara hovudverneombod viser til at det blir gjennomført vernerundar to gongar i året i barnehagane i Kvam herad, og at ho mottar få spørsmål frå barnehagane i samband med vernerundane.

8.8 Vurdering

Undersøkinga viser at tilsette i barnehagane i Kvam blir involvert i kartlegging av eventuelle utfordringar på arbeidsplassen gjennom mellom anna jamlege medarbeidarundersøkingar, medråderettsmøte, personalmøte og medarbeidarsamtalar. Basert på undersøkinga som er gjennomført finn ikkje revisjonen indikasjonar på at tilsette i dei kommunale barnehagane ikkje blir tilstrekkeleg involvert i å kartlegge eventuelle utfordringar på arbeidsplassen.

9 Kompetanseutvikling

9.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad legg Kvam herad til rette for kompetanseutvikling for tilsette i barnehagane i kommunen?

Under dette:

- Har heradet tilstrekkeleg oversikt over kompetansebehovet i barnehagane, og ein plan for å sikre nødvendig kompetanse?

9.2 Revisjonskriterier

I § 24 i gjeldande barnehagelov (§ 17 i føregåande barnehagelov) går det fram at barnehagen skal ha ei forsvarleg pedagogisk og administrativ leiding og at barnehagane skal ein dagleg leiar som har utdanning som barnehagelærer eller anna høgskuleutdanning som gir barnefagleg og pedagogisk kompetanse. Det går vidare fram i § 25 (likelydande § 17 a. i føregåande barnehagelov) at pedagogiske leiarar må ha utdanning som barnehagelærer eller ev. annan treårig pedagogisk utdanning på høgskulenivå med vidareutdanning i barnehagepedagogikk.

I Regjeringa sin reviderte strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022 *Kompetanse for fremtidens barnehage* blir det sett mål om å sikre alle barn eit barnehagetilbod av høg kvalitet. Det blir vidare vist til at ei oppfyljing av samfunnsmandatet i tråd med barnehagelova og rammeplanen set krav om kompetente tilsette i alle ledd.

Det er barnehageeiers ansvar å sørge for at personalet har riktig og nødvendig kompetanse. Klarere forpliktelser og konkretisering av barnehagens arbeid innebærer økte krav til ledelse og til kompetanse.⁴⁴

Delmåla er at strategien skal bidra til at

- andelen barnehagelærere i barnehagen øker
- andelen barne- og ungdomsarbeidere i barnehagen øker
- alle ansatte i barnehagen får mulighet til videreutdanning
- flere barnehagelærere i barnehagen har kompetanse på mastergradsnivå
- alle barnehager utvikler sin pedagogiske praksis gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling

Strategien viser vidare til følgjande krav til kommunen som barnehagemyrde:

- skal påse at barna får et pedagogisk og trygt barnehagetilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen
- utvikler kompetanseplaner for alle ansattgrupper som omfatter både kommunale og private barnehager, og som ivaretar nasjonale føringer og lokale behov som en forutsetning for tildeling av statlige midler
- prioriterer og tildeler kompetansemidler for å ivareta kompetansebehov i kommunale og private barnehager
- deltar i regionale kompetansenettverk om utvikling og gjennomføring av kompetanseutviklingstiltak
- tilrettelegger for samiskspråklige barnehagetilbud.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

9.3 Oversikt over kompetansebehov og plan for å sikre nødvendig kompetanse

9.3.1 Datagrunnlag

I Kvam herad si årsmeldinga for 2019⁴⁵ blir det vist til at heradet gjennom felles kompetanseheving har mål om å gi barna ein trygg og god barnehagekvardag. Det blir vidare opplyst at barnehagane og skulane i perioden 2016-2019 har deltatt i felles kompetanseheving i samband med satsinga på læringsmiljø og pedagogisk analyse (LP).

⁴⁴ Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022. Kunnskapsdepartementet. S. 7

⁴⁵ Årsmelding Kvam herad 2019. Vedtatt i heradsstyre i sak nr. 028/20 12.05.2020.

Årsmeldinga for 2019 omtalar vidare regjeringa sin reviderte strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022 og at kvar einskild barnehage kan søke statlege midlar til barnehagebasert kompetansetiltak som er forvalta av Statsforvaltaren (tidlegare Fylkesmannen). Vidare går det fram at Norheimsund barnehage i 2019 fekk midlar frå Statsforvaltaren til barnehagebasert kompetansetiltak.

Årsmeldinga peiker vidare på at Kvam herad har eit system for rettleiing og oppfølging av nyutdanna barnehagelærarar.

Kvam herad set i årsmeldinga for 2019 følgjande mål for kompetanseheving i barnehagane:

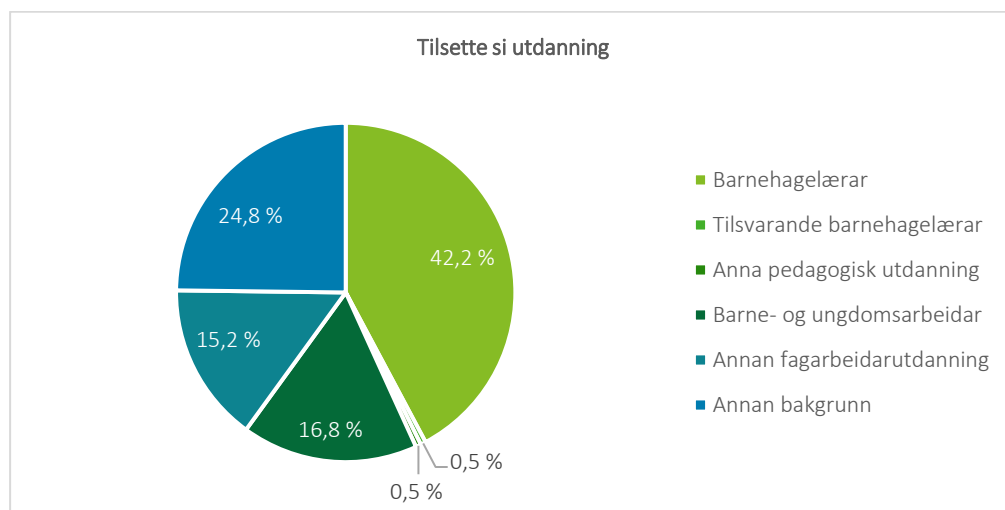
- Utarbeida kompetanseplan
- Fleire tar vidareutdanning
- Ta vare på nyutdanna barnehagelærarar

Det blir skildra at heradet som tiltak for å oppnå dette vil kartlegga kompetanse, gi barnehagelærarar tilbod om vidareutdanning i prioriterte fag, gi rettleiing til nyutdanna barnehagelærarar og tilby «opplæringspakke» til vikarar.

9.3.2 Oversikt over kompetansebehov

Barnehagane i Kvam herad rapporterer årleg til Utdanningsdirektoratet på mellom anna tilsette si utdanning. Tal for 2020 er framstilt i figuren under:

Figur 2: Tilsette si utdanning 2020 (kjelde: udir.no)



Figuren over viser at 42,2 % av dei tilsette i 2020 har barnehagelæruddanning, 16,8 % har barne- og ungdomsarbeidarutdanning og 24,8 % har «annan bakgrunn»⁴⁶. Vidare er det 0,5 % som har utdanning tilsvarande barnehagelærer (t.d. allmennlærer, faglærer eller barnevernspedagog) eller «annan pedagogisk utdanning»⁴⁷. 15,2 % av dei tilsette har «annan fagarbeidarbakgrunn».

Styrarane rapporterer om kva samla kompetanse barnehagen har behov for som ein del av informasjonen som inngår i den årlege tilstandsrapporten som blir utarbeidd av den kommunale barnehageleiinga. Døme på kva kompetanse barnehagane melder om under punktet «kompetanse me treng» i tilstandsrapporten for barnehageåret 2019/2020 er mellom anna:

- Me ønskjer å bli betre på gode leikemiljø som inspirerer til god leik
- Det er ynskjeleg at alle tilsette får ei fagutdanning på sikt
- Det er eit stort behov for vikarar
- Å få fast tilsette med fagarbeidarutdanning hadde vore ei kvalitetsheving i kvardagen.
- Me ser at meir kompetanse om urolege barn er eit behov, og endå meir fokus på tidleg innsats.
- Me ser at meir kompetanse om minoritetsspråklege barn er eit behov

⁴⁶ Annan bakgrunn inkluderer tilsette med annan utdanningsbakgrunn. Det kan vere tilsette med grunnskuleutdanning eller annan utdanning på vidaregåande nivå. Udir: <https://barnehagefakta.no/om-nokkeltallene#ansattes-utdanning>

⁴⁷ Tilsette med 3-årig pedagogisk utdanning på høgskule- eller universitetsnivå som ikkje har tilleggsgutdanning i barnehagepedagogikk. Udir: <https://barnehagefakta.no/om-nokkeltallene#ansattes-utdanning>

- Me ser at me hadde hatt stor glede av å få inn ein songpedagog. Ein person som kunne vore drivkrafta til å skapa eit endå betre miljø for song og musikk i barnehagen.
- Me treng å utvida kompetanse og gje oss sjølve handlingsrom til å utvikla språkmiljø og det fysiske miljø som den tredje pedagogen
- Me treng utvida kompetanse på korleis me skal jobba med å forstå «åtferd som språk»

Kvam herad har ikkje etablert ei overordna oversikt over kva samla kompetanse som finst og kva kompetanse det eventuelt er behov for i barnehagesektoren. HR-sjefen viser til at heradet tidlegare brukte systemet Dossier Solutions til kartlegging av kompetanse og kompetansebehov, men at dette systemet ikkje blir brukt i dag.

Oppvekstsjefen viser til at Kvam herad er i prosess med å implementer Betre Tverrfagleg innsats (BTI) som er ein samhandlingsmodell som skal betre arbeidet med tidleg innsats og tverrfagleg samarbeid mellom alle tenester som er i kontakt med gravide, barn, unge og foreldre det er knytt bekymring til.⁴⁸ Oppvekstsjefen peiker på at det gjennom arbeidet med BTI kjem fram behov for kompetanse, og at ho arbeider for at kompetansebehovet som kjem fram gjennom arbeidet med BTI skal henge saman med andre innspel om kompetansebehov i barnehagane.

I intervju blir det vist til at det er barnehagestyrar saman med kvar enkelt tilsett som skal vurdere behov for vidareutdanning/fagbrev. Dersom det er eit konkret behov for kompetanseheving hos ein tilsett skal styrar skrive ein søknad med si vurdering om behovet for denne kompetansen i barnehagen. Søknaden vil deretter bli vurdert av einingsleiar og HR-sjef i samråd med styrar.

I intervju med styrarane blir det vist til at dei har god kompetanse i barnehagane i Kvam herad, og at dersom det oppstår eit behov for særskild kompetanse, til dømes knytt til utfordringar hos barn, legg barnehagen til rette for kurs/kompetanse om dette i personalgruppa. Ein annan styrar viser til at heradet er flinke til å lytte til kva kompetanse styrarane opplever at dei manglar og treng i barnehagane.

Styrarane viser likevel til at det er forbetningspotensiale når det gjeld å følgje opp dei tilsette sine individuelle ønskjer for kompetanseutvikling. Det blir peika på at det ikkje er systematisk rapportering på tilsette sine kompetansebehov og at heradet ikkje har oversikt over dei tilsette i barnehagane sin kompetanse og/eller kompetansebehov. Det blir vidare peikt på at det ikkje er utarbeidd lokale kompetanseutviklingsplanar eller kompetansemål, og det er få kurs dei tilsette får delta på gjennom eige initiativ.

Styrarane viser til at kompetanseutvikling for den einskilde er tema for utviklingssamtalane, og at dei tilsette her blir oppmoda om å kome med ønske om kompetanseutvikling. Ein styrar fortel at kompetansebehov som blir tatt opp i medarbeidarsamtalane lokalt blir vidareformidla i styrar sin medarbeidarsamtale med leiar for barnehage og skule i Kvam herad. Nokre av styrarane viser til at dei bruker innspela frå medarbeidarsamtalane når dei melder inn ønske om tema til fagdagar, og at det har vore lagt til rette for at barnehagetilsette kan velge workshops på fagdagar. Samtidig blir det i nokre intervju peika på at tema for fagdagar og kurs i stor grad er styrt av nasjonale og lokale satsingar, som til dømes trafikksikker kommune og arbeid med læringsmiljø og pedagogisk analyse (LP-modellen), og at det i liten grad er medverknad frå barnehagane i kompetanseutviklingsarbeidet i heradet. Ein annan styrar peiker på at kartlegging av kompetansebehov i barnehagane i hovudsak dreier seg om kva kompetanse barnehagen samla har behov for heller enn kva dei enkelte tilsette saknar.

Det blir i intervju peika på tilfelle der tilsette har bedt om kompetanseheving i medarbeidarsamtalen i mange år utan at dette har blitt følgt opp. Det blir vist til at dette truleg skuldast økonomiske prioriteringar.

9.3.3 Plan for å sikre nødvendig kompetanse

I tilstandsrapporten for barnehagane for 2019/2020 opplyser heradet at dei har sett seg ei målsetjing om å tilsetje fleire barnehagelærarar enn kva kravet til pedagogisk bemanning tilseier.

Heradet har ikkje utarbeidd planar, strategi eller liknande for korleis å sikre nødvendig kompetanse i barnehagane, men heradet har iverksett fleire tiltak for å auke kompetanse i barnehagane. Kompetansetiltaka er mellom anna vidareutdanning til barnehagelærarar, deltaking i regional ordning for kompetanseheving i barnehage (ReKomp) og fagdagar for alle tilsette i barnehagane.

Det er sett av eigne midlar for etter- og vidareutdanning i Kvam herad. Det er HR-sjef som disponerer desse midlane til kompetanseheving for dei tilsette og svarar på søknadar om midlar til vidareutdanning.

⁴⁸ BTI - Bedre tverrfaglig innsats:

https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Samarbeid_pa_tvers_av_sektorer/Eksempler_pa_tverrsektorielt_arbeid/

Det blir vidare i intervju vist til at Kvam herad er i ferd med å utvikle ein læringsplattform for alle tilsette i heradet gjennom KS-læring. Det er utarbeidd kompetansemål og kompetansepakkar for alle stillingsnivå innan barnehagesektoren, til dømes for pedagogiske leiarar og barnehageassistentar.

Vidareutdanning

Heradet opplyser at barnehagelærarane blir oppmoda om å søkje på vidareutdanning gjennom Utdanningsdirektoratet (Udir).⁴⁹ Det blir i ei tilsendt oversikt⁵⁰ vist til at ti barnehagelærarar i Kvam gjennomførte vidareutdanning i høvesvis læringsmiljø og pedagogisk leiing, språkutvikling og språklæring, spesialpedagogikk og tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk gjennom Udir i perioden 2018-2020.

Det går vidare fram i oversikta at Kvam herad satsar på lærlingar og at det blir tatt inn lærlingar i kommunen årleg. I samband med dette har heradet etablert eit samarbeid med Handalag opplæringskontor som gir oppfølging og kvalitetssikring av læringsløpet til lærlingane. Det går fram av heimesidene til Kvam herad at det er om lag ti læreplassar innan barne- og ungdomsarbeidarfar og at det blir lyst ut læreplassar kvar vår der aktuelle kandidatar kan søkje.⁵¹

Oppvekstsjefen peiker på at også assistentar i barnehagane blir sterkt oppmoda til å ta fagbrev, og at det er etablert eit tett samarbeid mellom Kvam herad og Handalag opplæringskontor for å sikre denne kompetansehevinga hos assistentane. Det blir i intervju vist til at opplæringskontoret tilbyr ufaglærte assistentar kveldskurs i teori dersom dei ønskjer å ta fagprøven som barne- og ungdomsarbeidar.

Heradet har også oppretta eit rettleiingstilbod for nyutdanna barnehagelærarar der alle nyutdanna barnehagelærarar får tilbod om rettleiing både individuelt og i gruppe dei to første åra etter ferdig utdanningsløp.

Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage (ReKomp)⁵²

Oppvekstsjefen viser til at fleire av barnehagane i Kvam herad er involvert i samarbeid med Hardanger/Voss kompetanseregion om regional kompetanseutvikling i barnehage (ReKomp) via Utdanningsdirektoratet. Målet med ReKomp er at barnehagane utviklar sin pedagogiske praksis gjennom meir heilskapleg og langsiktig barnehagebasert kompetanseutvikling, slik at alle barna i heradet får eit godt barnehagetilbod uavhengig av kva barnehage dei går i. Det blir peika på at alle barnehagane i Kvam skal få høve til å delta i ReKomp og at Hardanger/Voss Kompetanseregion har sett opp ein plan for når kvar av barnehagane skal delta. I tilstandsrapporten for barnehage 2020 går det fram at Norheimsund barnehage i 2019 starta med kompetanseutvikling gjennom ReKomp i samarbeid med Høgskulen på Vestlandet og at Ålvik barnehage og Tørvikbygd barnehage etter planen skal starte opp dette arbeidet hausten 2020. Heradet viser i samband med verifiseringa av rapporten til at arbeidet med ReKomp i Tørvikbygd barnehage er utsett til hausten 2021 med oppstart i veke 41. Det blir vidare vist til at arbeidet med ReKomp i Ålvik barnehage (i tillegg til fleire andre barnehagar i regionen) er utsett etter avgjersle sentralt i Hardanger og Voss kompetanseregion.

I tilstandsrapporten for barnehage 2020 går det fram at det i oppstarten av arbeidet med kompetanseutvikling gjennom ReKomp blir gjennomført ein ståstadanalyse som skal bidra til gode refleksjonsprosessar, og skal vere eit hjelpemiddel for barnehagebasert vurdering. Målet med analysen er å skape felles refleksjon kring barnehagen sin praksis, og å peika ut ulike område som barnehagen vil prioritera i vidare endrings- og utviklingsarbeid. Basert på resultatata frå ståstadsanalysen blir det utarbeidd ein handlingsplan som det skal arbeidast med i den enkelte barnehage saman med representantar frå Høgskulen på Vestlandet og i samarbeid med barnehageeigar.

Det blir i intervju vist til at Norheimsund barnehage over tre dagar i 2020 hadde inne to eksterne vurderarar for å vurdere sterke og svake sider opp mot tema som barnehagen sjølv har valt ut i samband med deltakinga i ReKomp. Det blei deretter utarbeidd ein vurderingsrapport⁵³ basert på mellom anna intervju med dei tilsette, barna og foreldra. Barnehagen valde deretter ut tema barnehagen burde jobba vidare med. Etter dette har Høgskulen på Vestlandet vore involvert og barnehagen har hatt ein av fleire digitale forelesingar (gjennom Teams) frå høgskulen.

⁴⁹ Utdanningsdirektoratet har tilbod om vidareutdanning for barnehagelærarar innan m.a. barn sin språkutvikling og språklæring, fysisk-motorisk utvikling og aktivitet og spesialpedagogikk. Studietilboda for 2021 er fordelt på 12 studiestadar. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/etter-og-vidareutdanning/pedagoger-barnehage/>

⁵⁰ Ressurstildeling, tilsetjing og kompetanseheving i barnehage.

⁵¹ <https://www.kvam.no/politikk-og-organisasjon/organisasjon/jobb-i-kommunen/lareplass/>

⁵² Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kompetanseutvikling-i-barnehage-og-regional-ordning/>

⁵³ Vurderingsrapport Norheimsund barnehage. Tilgjengeleg her:

https://www.hardangervosskompetanseregion.no/files/2020/10/rapport_ekstern_vurdering_i_norheimsund_barnehage_2020_3.pdf

Oppvekstsjefen opplever at det kjem heile barnehagesektoren til gode at nokre barnehagar deltek på kompetanseutvikling gjennom ReKomp.

Fagdagar og kompetanseheving i regi av Kvam herad

To av barnehagane sine sju årlege planleggingsdagar blir nytta til felles fagdagar for barnehagane i heradet. Tema for fagdagan blir i stor grad styrt av behov for informasjon og tema knytt til nasjonale og lokale satsingar, men det er som nemnt også høve for styrarane å kome med innspel til tema (til dømes etter innspel frå tilsette). Det går fram at fagdagan som blei gjennomført i perioden 2016-2019 i stor grad var sett av til tema knytt til LP-modellen (læringsmiljø og pedagogisk analyse) som var eit felles satsingsområde for skule og barnehage i denne tidsperioden. Det blir vidare vist til at leikbasert læring og trafikkssikkerheit vore tema på fagdagan, og at fagdagan i 2021 mellom anna vil bli brukt til å gjennomgå endringane i barnehagelova som blei gjeldande frå 1. januar 2021.

Fagdagan i 2020 blei avlyst på grunn av situasjonen med covid-19 pandemien, men det blir i intervju peika på at det i staden for felles fysiske samlingar har blitt gjennomført nettbaserte kurs og webinar i barnehagane og at dette har fungert godt. Det blir i dokumentet *ressurstildeling, tilsetjing og kompetanse i barnehagane* vist til at det blei gjennomført følgjande kurs/opplæring/satsingar for barnehagatilsette det siste året:

- «Barn er ikkje vanskelege men dei kan ha det vanskeleg»
- Vald og seksuelle overgrep (RVTS⁵⁴)
- Leikebasert læring
- «Vær med meg»-kurs⁵⁵
- Circle of Security-rettleiing (COS-rettleiing)
- Fyrstehjelp
- LP - læringsmiljø og pedagogisk analyse
- ReKomp / ekstern vurdering

Alle styrarane viser i intervju til at dei meiner at heradet legg godt til rette for kompetanseutvikling og vidareutdanning for tilsette i barnehagane. Ein styrar peiker på at barnehageleiinga i heradet forstår viktigheita av oppdaterte tilsette. Fleire styrarar viser til at det jamleg blir gjennomført kurs og fagdagar, og at det er god tilrettelegging og gode kompensasjonsordningar for dei som ønskjer å vidareutdanne seg innan til dømes språk eller å ta fagprøve. Det blir vidare vist til at to eller fleire barnehagar nokre gonger går saman om å arrangere felles kompetanseheving for sine tilsette.

I fleire intervju blir det vist til at dei tilsette i barnehagane gav låg score på kompetanseheving/kompetanseutvikling både gjennom 10-faktorundersøking og i undersøkinga som blei gjennomført i samband med implementeringa av LP-modellen. Oppvekstsjefen viser til at når det i personalgruppene har blitt reflektert over kva som er årsaka til at kompetanseheving har fått låg score, kan det sjå ut til at tilsette har ulike oppfatningar av kva som er kompetanseheving. Kompetansehevingstiltak som skjer i kvardagen gjennom refleksjon og erfaringsdeling eller gjennom interne minikurs og interne fagdagar blir ikkje alltid oppfatta som kompetanseutvikling. Det blir i fleire intervju peika på at den låge scoren frå dei tilsette innan dette området kan skuldast at heradet har endra korleis dei arbeider med kompetanseheving samanlikna med tidlegare. Fleire viser også til at tilsette i større grad ønskjer å kunne reise på tradisjonelle heildagskurs utanfor heradet sine grenser, og når dei gjer det opplever dei å ha fått kompetanseheving. Det blir også vist til at mange av dei tilsette sjølv ønskjer å velje kva kurs dei skal delta på.

9.4 Vurdering

Undersøkinga viser til at heradet har fleire tiltak der det blir kartlagt behov for kompetanse hos tilsette i barnehagane, mellom anna rapportering om behov for kompetanse i den årlege tilstandsrapporten og drøfting om kompetansebehov for den einskilde i medarbeidersamtalane. Revisjonen merkar seg samtidig at rapportering av kompetanse og kompetansebehov ikkje blir samla i verken lokale eller overordna oversikter eller planar. Dette er ikkje i samsvar med heradet sitt mål om å utarbeide kompetanseplanar i verksemdene.

Revisjonen vurderer at det vil vere føremålstenleg for heradet å utarbeide oversikt over kompetanse og behov for kompetanse for dei tilsette i barnehagane i heradet. På denne måten kan heradet arbeide meir systematisk med

⁵⁴ Ressurscenter om vald, traumatisk stress og sjølvmoordsførebygging

⁵⁵ Fokus på tilknytning og emosjonsfokusert samspel med tryggleikssikrelen (COS) som utgangspunkt. t

kompetanseheving/kompetansemål for den enkelte tilsette, og samtidig ha betre oversikt over kva kompetanse barnehagane har og eventuelt har behov for i åra framover.

Når det gjeld kompetansehevingstiltak, så viser undersøkinga at Kvam herad har sett i verk fleire tiltak i barnehagane, mellom anna vidareutdanning gjennom Udir, høve til å søkje om stønad til vidareutdanning, oppfølging knytt til fagbrev, tilbod om lærlingplass og deltaking i regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage. I tillegg blir det jamleg gjennomført fagdagar for barnehagane i heradet. Revisjonen meiner at dette verkar som føremålstenlege og gode tiltak for kompetanseutvikling i barnehagane. Revisjonen vil samstundes peike på at utarbeiding av kompetanseplanar kan gjere at heradet nyttar desse tilboda endå meir systematisk basert på dei identifiserte behova til dei einskilde barnehagane og tilsette.

10 Vikarbruk

10.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Kva konsekvensar har sjukefråvær for bemanning og vikarbruk i dei kommunale barnehagane?

Under dette:

- I kva grad blir det henta inn vikar i samband med sjukefråvær i barnehagane?
- I kva grad klarar barnehagane å sikre tilstrekkeleg og kvalifisert arbeidskraft ved sjukefråvær?

10.2 Revisjonskriterier

I barnehagelova går det fram at barnehageeigar skal ha internkontroll i barnehagen for å sikre at krava i barnehagelova med forskrifter blir etterlevd (§ 9 om internkontroll i barnehagen). Det går fram at internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa barnehagen sin storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold. Ved internkontroll etter § 9 skal barnehageeigar:

- a) utarbeide en beskrivelse av barnehagens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

I § 26 om grunnbemanning i barnehagelova blir det sett krav om at bemanninga må vere tilstrekkeleg til at personalet kan drive ei tilfredsstillande pedagogisk verksemd. Vidare blir det i andre og tredje ledd sett følgjande krav til bemanning per barn:

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

Kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning i andre ledd første punktum for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Barnehageeieren skal legge uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg ved søknaden.

I § 24 i gjeldande barnehagelov (§ 17 i føregåande barnehagelov) går det fram at barnehagen skal ha ei forsvarleg pedagogisk og administrativ leiing og at barnehagane skal ein dagleg leiar som har utdanning som barnehagelærer eller anna høgskuleutdanning som gir barnefagleg og pedagogisk kompetanse. Det går vidare fram i § 25 at pedagogiske leiarar må ha utdanning som barnehagelærer eller ev. annan treårig pedagogisk utdanning på høgskulenivå med vidareutdanning i barnehagepedagogikk.

I Regjeringa sin reviderte strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022 *Kompetanse for fremtidens barnehage* blir det sett mål om å sikre alle barn eit barnehagetilbod av høg kvalitet. Det blir vidare vist til at ei oppfylling av samfunnsmandatet i tråd med barnehagelova og rammeplanen set krav om kompetente tilsette i alle ledd.

Det er barnehageeiers ansvar å sørge for at personalet har riktig og nødvendig kompetanse. Klarere forpliktelser og konkretisering av barnehagens arbeid innebærer økte krav til ledelse og til kompetanse.⁵⁶

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

⁵⁶ Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022. Kunnskapsdepartementet. S. 7

10.3 Bruk av vikarar

10.3.1 Datagrunnlag

I tilstandsrapport for barnehagane 2019/2020 blir det under overskrifta *særlege utfordringar i barnehagesektoren* vist til at barnehagane brukar meir vikarar enn dei har budsjett til, noko som fører sparing på andre utgiftspostar. Det går vidare fram at det i samband med covid-19 pandemien har vore meir bruk for vikarar som følgje av strenge smittevernreglar med inndeling av barn og vaksne i kohortar osv.

I tilstandsrapport for barnehagane 2018⁵⁷ er det også eit avsnitt om «vikarsituasjonen» der det går fram at

Barnehagane brukar meir vikarar enn dei har budsjett til, og hamnar årleg i same situasjon, at dei har for få vikarar, og overskrid vikarbudsjettet som fører til sparing på andre utgiftspostar

Det blir vidare i tilstandsrapporten for 2018 vist til at det er høg del sjukefråvær i nokre av barnehagane (sjå tabell 6 på side 30 for oversikt over sjukefråvær i barnehagane frå 2018-2020).

Konstituert leiar for barnehage og skule viser til at ho gjennom budsjettrapporteringa har oversikt over kor mykje utgifter barnehagane har hatt knytt til vikarbruk, og at ho med dette også får oversikt over vikarbruken. Ho viser til at det under covid-19 perioden har vore eit auka behov for vikarar i barnehagane i Kvam.

Tilsendt oversikt over kostnader knytt til vikarbruk i Kvam herad for 2020 går fram i tabell 7.

Tabell 7: Utgifter til vikarbruk i barnehagar i Kvam herad i 2020 (kjelde: Kvam herad)

	Løn vikar - velferdspermisjon	Ferievikar	Løn vikarar kurs/møter	Sjukevikar i arbeidsgjevarperioden	Vikar Undervisning (styrka tilbod førskule)	Totalsum per månad
Januar	21 251	26 665	4 706	56 990	887 ⁵⁸	110 499
Februar	13 621	7 131	1 146	124 329	-	146 227
Mars	36 039	22 819	5 201	135 540	-	199 599
April	11 658	22 823	2 250	75 767	7338 ⁵⁹	119 836
Mai	1 781	16 684	-	16 345	-	34 810
Juni	11 138	10 676	3 535	19 790	-	45 139
Juli	23 033	23 316		68 262	-	114 611
August	5 529	35 722		5 994	-	47 245
September	3 284	19 255	3 022	21 555	-	47 116
Oktober	8 589	23 127	14 646	184 088	-	230 450
November	14 342	75 519	27 839	149 697	-	267 397
Desember	13 513	61 214	45 965	145 217	-	265 909
Totalsum	163 778	344 951	108 310	1 003 574	8225	1 628 838

⁵⁷ Kvalitetsrapport for barnehagane i Kvam herad 2018. Kvam herad. Ikkje datert.

⁵⁸ Vikar velferdspermisjon

⁵⁹ sjukevikar

Som vist i tabellen over blei det i 2020 brukt om lag NOK 1 million på vikarar grunna sjukefråvær i arbeidsgjevarperioden i barnehagane dette året. Samanlagd blei det brukt over NOK 1,6 millionar på vikarar i barnehagane i 2020, som er ei ekstraavgift for heradet.

Revisjonen har vidare fått tilsendt ein oversikt som viser at heradet i 2020 brukte over NOK 2,5 millionar på vikarar grunna sjukefråvær utover arbeidsgjevarperioden.

I budsjett for Kvam herad for 2021 går det fram at budsjett for barnehagar for 2020 var på om lag 84 millionar og at planlagd budsjett for 2021 er redusert til litt over 81 millionar.⁶⁰

HR-sjefen viser i intervju til at styrarane i barnehagane skal registrere fråvær relatert til covid-19 i eit eige skjema slik at heradet skal kunne søke refusjon for fråværet. Dette er som følge av endringar fastsett i folketrygdlova og gjeldande frå 16.03.2020 grunna covid-19 pandemien.

Det blir i intervju vist til at ein i heradet har drøfta om ein skal tilsetje faste vikarar i barnehagane i Kvam herad. Ein barnehage i heradet har tilsett vikarar for ein periode på grunn av at barnehagen hadde utfordringar med bemanning store delar av hausten 2020, og det var risiko for at barnehagen måtte stengast. Oppvekstsjefen understrekar at det i utgangspunktet ikkje er rom for faste vikarar i budsjettet. I dette tilfellet oppfatta oppvekstsjefen likevel at det var heilt naudsynt å tilsette vikarar i perioden for å skape stabilitet på grunn av høgt sjukefråvær.

Heradet opplyser at sjukefråvær blir dekkja inn med vikar eller anna omdisponering av personale når det blir vurdert som nødvendig med tanke på tal barn på avdelinga.

I to av barnehagane blir det vist til stor grad av vikarbruk, mellom anna på grunn av langvarig sjukefråvær. Begge styrarane viser til at det stort sett er greitt å få inn vikarar, men for å kompensere for sjukemeldte pedagogar (som det er vanskeleg å erstatte med vikarar) har den eine styraren sjølv måtte jobbe på avdelingar. I den andre barnehagen peikar styrar på at det ved sjeldne tilfelle har vore behov for at styrar har måtte hjelpe til på avdelingane. Det går fram at det er vikarar i desse barnehagane om lag kvar veke, og i eine barnehagen er det ein vikar som i stor grad har arbeidd fast grunna utfordringar med sjukefråvær.

I ein annan barnehage opplyser styrar at det har vore auka vikarbruk under covid-19 pandemien som følgje av at ein ikkje kan fordele tilsette på tvers av kohortar og at kohortar ikkje har kunne blitt slått saman. Det blir også i denne barnehagen vist til at det i hovudsak er greitt å skaffe vikarar, men at det har hendt at det har vore utfordringar og at dei pedagogiske leiarane då må vere på avdelinga og dermed må utsetje plantida si.

Ein av styrarane peiker på at dei i barnehagen har lågt sjukefråvær (2,7 % i 2020) og at det difor ikkje har vore stort behov for vikarar siste året. Det blir vidare vist til at det ikkje er ei utfordring å skaffe vikarar ved behov. I ein annan barnehage går det fram at det er fleire deltidstilsette som ved sjukdom i personalet har jobba ekstra på fridagar, noko som har ført til mindre behov for å hente inn nye vikarar.

Dei fleste styrarane viser til at covid-19 har gjort arbeidssituasjonen til dei tilsette i barnehagane i Kvam herad krevjande. Tilsette har måtte vore heime om dei har hatt lettare luftvegsymptom eller om eigne barn har hatt desse symptoma, noko som har ytterlegare har ført til auka bruk av vikarar i barnehagane.

Det blir i intervju vist til at vikarbruk har vore tema på styrarmøta. Som nemnt viser styrarane til at kvar enkelt barnehage har sine faste vikarar som dei nyttar ved sjukefråvær hos faste tilsette. Ein av styrarane viser til at barnehagen har fleire deltidstilsette som ved sjukdom i personalet har jobba ekstra på fridagar, noko som har ført til er mindre behov for å hente inn nye vikarar.

10.4 Tilstrekkeleg og kvalifisert arbeidskraft ved sjukefråvær

10.4.1 Datagrunnlag

I tilstandsrapporten for barnehagane 2019/2020 er det under overskrifta *særlege utfordringar i barnehagesektoren* lagt inn eit avsnitt om «vikarsituasjonen». Her blir det mellom anna peika på at kvar barnehage rekrutterer eigne vikarar. Vidare går det fram at det i samband med covid-19 pandemien har vore eit større behov for vikarar som følgje av strenge smittevernreglar, og at dette har ført til at nokre styrarar har/har hatt dels store utfordringar med å halda barnehagen open.

⁶⁰ Budsjett 2021 – økonomiplan 2021-24. Heradsstyrets vedtak. https://pub.framsikt.net/2021/kvam/bm-2021-%C3%B8konomiplan_2021_kommunestyrets_vedtak/#/home

Kvam herad har i samband med koronapandemien utarbeidd ein *beredskapsplan for kontinuitet i grunnbemanninga i oppveksteininga*⁶¹ Heradet opplyser at prinsippet som ligg til grunn for planen er det same som før pandemien, til dømes at ein omdisponerer tilsette ved behov, men at rutinane har ikkje vore skriftleggjorte før 2020. Det blir i planen mellom anna vist til at fire personalressursar i oppveksteininga og 12 tilsette i pedagogisk psykologisk teneste kan omdisponerast til mellom anna barnehagane ved behov. Det blir vidare omtalt at kvar barnehage har ei vikarlister med personar som kan stilla på kort varsel dersom barnehagane får mange tilsette i karantene eller som er sjuke. I planen ligg det lenke til oppdatert bemanningsliste i Teams over leiarar i barnehagen med 1. og 2. vikar/avløysar. Det blir vist til at det er rådmannen som tar stilling til om det er behov for om omdisponere personalressursar ut frå den situasjonen kommune er i. Det blir i intervju vist til at denne løysinga blei nytta ved eitt høve hausten 2020 då det var mange sjukemeldte i ein barnehage og rådgjevar oppvekst gjekk inn som vikar i barnehagen i ein periode. I samband med verifiseringa av rapporten peiker konstituert leiar for barnehage og skule på at rådgjevar oppvekst har vore inne som vikar i fleire barnehagar etter januar 2021 (då intervju blei gjennomført).⁶²

Oppvekstsjefen peiker vidare på at heradet i særskilte tilfelle med høgt fråvær har flytta pedagogar mellom dei kommunale barnehagane for å ha tilstrekkeleg bemanning.

Oppvekstsjefen viser også til at heradet har ute ei fast utlysing på sine heimesider der dei søker etter tilkallingsvikarar til barnehagane i heradet.⁶³ Personar som søker på stilling som tilkallingsvikar gjennom denne utlysinga blir registrert i ei oversikt over nye barnehagevikarar i Kvam herad i systemet Webcruiter som alle styrarane har tilgang til. Oppvekstsjef peiker på at alle tilkallingsvikarar i barnehagane skal bli registrert her. Barnehagevikarane som søker på stilling som tilkallingsvikar har høve til å i søknaden opplyse i kva barnehagar dei ønskjer å arbeide. På denne måten kan heradet sikre at ikkje fleire styrarar ringer same vikaren for tilbod om vakter.

I intervju gjennomført januar 2021 peiker alle styrarane på at dei bruker eigne lister over vikarar for barnehagane, og ikkje felles liste over vikarar som ligg i Webcruiter. Det blir vist til at det fungerer godt å bruke eigne vikarlister då det skaper stabilitet og trygghet for barna og dei tilsette. Ein av styrarane viser til at vikarbasen i Webcruiter berre blir brukt dersom dei ikkje får kontakt med dei vikarane som bur i nærleiken av barnehagen. Det blir vidare vist til at dei fleste vikarane i Kvam herad ønskjer å arbeide i nærleiken av der dei bur og i barnehagar der dei er kjend med barn og personalet, noko som gjer at vikarane ofte arbeider i ein fast barnehage. Ein annan styrar fortel at vikarane i barnehagen registrerer seg i Webcruiter dersom dei ønskjer meir arbeid.

Oppvekstsjefen er kjend med praksisen at barnehagane i heradet har eigne vikarlister som dei brukar når det er nødvendig, men ønskjer ikkje at barnehagane opprettheld denne praksisen. Samtidig har oppvekstsjef forståing for at barnehagane ikkje avviser til dømes studentar som ønskjer å ta vakter når dei er heime i ein kort periode og som har erfaring frå arbeid i dei einskilde barnehagane.

I samband med verifiseringa av rapporten peiker heradet på at styrarane per april 2021 gir tilbagemelding på at dei nyttar Webcruiter. Det blir vist til at det over tid har vore tydeleg frå barnehageeigar at vikarar som vert nytta i barnehagen skal søkja og at vikarlister som blir nytta i barnehagen har utgangspunkt i Webcruiter. Det blir peikt på at det per april 2021 er ein barnehage i heradet som melder om at dei har ei eiga vikarliste utanom Webcruiter-systemet.

Det blir i intervju vist til at vikarane i barnehagane i Kvam herad i liten grad er kvalifisert barnehagepersonell.

Styrarane i to av barnehagane peikar på at det i løpet av det siste året har vore utfordrande å skaffe tilstrekkeleg og kvalifiserte vikarar. Det går fram at nokre av vikarane er godt kvalifiserte gjennom at dei er studentar som utdannar seg innan barnehagefaget, men desse er ikkje tilgjengeleg i like stor grad som mindre kvalifiserte vikarar. Vidare blir det vist til at det er særleg utfordrande å få vikarar til førskulelærarar og pedagogiske lærarar, då personar med denne kompetansen i stor grad allereie er tilsett i fast stilling.

I dei fire andre barnehagane peiker styrarane på at dei har god tilgang til vikarar, og tre av styrarane viser vidare til at vikarane er godt kjende med barnehagen, barna og dei tilsette på grunn av at dei vikarierer fast i barnehagane. I ein av barnehagane er det fleire deltidstilsette som ved sjukdom i personalet har jobba ekstra på fridagar, noko som har ført til mindre behov for å hente inn vikarar. I ein anna barnehage blir det mellom anna peika på at dei i tillegg til vikarar har ein del lærlingar som kan hjelpe til ved behov.

⁶¹ Beredskapsplan oppvekst – kontinuitetsplanlegging ved pandemi (covid-19-corona). Kvam herad. Mars 2020.

⁶² Telefonsamtale med konstituert leiar for skule og barnehage 13.04.2021

⁶³ Open søknad barnehage. Kvam herad: https://56553000.webcruiter.no/Main/Recruit/Public/4262897919?language=nn&link_source_id=0

Det blir i intervju vist til Kvam herad har dårlege erfaringar med å bruke bemanningsbyrå innan skulesektoren og har derfor valt å ikkje ta dette i bruk barnehagane.

10.5 Vurdering

Undersøkinga viser at barnehagane i Kvam herad hentar inn vikarar i samband med sjukefråvær. Undersøkinga viser også at det over fleire år er leigd inn fleire vikarar enn dei har budsjett til, noko som fører til ekstraavgifter for kommunen. I nokre av barnehagane har det vore større behov for vikarar i løpet av 2020, noko som har ført til at dei i den eine barnehagen har fått tilsett faste vikarar i ein perioden

Undersøkinga viser at to av seks barnehagar har hatt utfordringar med å skaffe tilstrekkeleg arbeidskraft ved sjukefråvær, og at denne utfordringa har blitt større under covid-19 pandemien. Heradet peikar på at dei har sett i verk tiltak som til dømes open utlysing etter tilkallingsvikarar og felles liste over vikarar i Webcruiter, og at dette kan bidra til å redusere risikoen med utilstrekkeleg bemanning og dermed sikre at barna i barnehagane får tilstrekkeleg oppfølging.

Vidare blir det vist til at vikarane i barnehagane i heradet i liten grad er kvalifisert barnehagepersonell. Det blir vist til at det er ei utfordring å skaffe vikarar for sjukemelde pedagogar, då personar med denne utdanninga i hovudsak er i fast tilsetjing. Som eit tiltak under covid-19 pandemien har heradet utarbeidd ei bemanningsliste for mellom anna barnehagar, slik at personar i heradet med relevant utdanningsbakgrunn kan vikariere i barnehagane i periodar med fråvær.

11 Pedagogisk tilbod

11.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har sjukefråvær i dei kommunale barnehagane konsekvensar for det pedagogiske tilbodet til barna?

Under dette:

- Er sjukefråvær til hinder for barnehagedrift i samsvar med nasjonale føringar for barnehagen sitt innhald og oppgåver (rammeplanen) og for planmessig pedagogisk arbeid?

11.2 Revisjonskriterier

Barnehagelova set i § 2 krav om at barnehagen skal vere ei pedagogisk verksemd. Det går vidare mellom anna fram at barnehagen skal gi barn mogelegheit for lek, livsutfolding og meningsfylte opplevingar og aktivitetar.

Det går fram i kapittel VI barnehagelova at barnehagen skal ha ei forsvarleg pedagogisk og administrativ leiing (§24), og vidare at pedagogiske leiarar må ha utdanning som barnehagelærar eller ev. annan treårig pedagogisk utdanning på høgskulenivå med vidareutdanning i barnehagepedagogikk (§ 25 (likelydande § 17 a. i føregåande barnehagelov).

I forskrift om rammeplan for barnehagen sitt innhald og oppgåver blir det i kapittel 2 om ansvar og rollar vist til at eit kompetent pedagogisk personale er ein forutsetning for eit barnehagetilbod av god kvalitet. Det går vidare fram at dette difor forutset at barnehageeigaren vektlegg dei tilsette sine faglege og pedagogiske vurderingar i si styring. Styraren har det daglege ansvaret i barnehagen; pedagogisk, personalmessig og administrativt. Styraren skal syte for at det pedagogiske arbeidet er i tråd med barnehagelova og rammeplanen, og at personalet utviklar ei felles forståing for oppdraget som er gitt i desse. Pedagogisk leiar har ansvaret for å iverksette og leie det pedagogiske arbeidet, og skal vidare

veilede og sørge for at barnehageloven og rammeplanen oppfylles gjennom det pedagogiske arbeidet. Den pedagogiske lederen leder arbeidet med planlegging, gjennomføring, dokumentasjon, vurdering og utvikling av arbeidet i barnegruppen eller innanfor de områdene han/hun er satt til å lede

Kapittel 7 i forskrifta om rammeplan omtalar barnehagen som pedagogisk verksemd. Her blir det peika på at barnehagen skal være ei pedagogisk verksemd som skal planleggast og vurderast, og at barn og foreldre har rett til medverknad i desse prosessane. Målet med barnehagen som pedagogisk verksemd er å gi barna eit tilrettelagd tilbod i tråd med barnehagelova og rammeplanen.

Andre avsnitt i kapittel 7 omhandlar planlegging og viser til at planlegging gir personalet grunnlag for å tenke og handle langsiktig og systematisk i det pedagogiske arbeidet. Planlegginga skal bidra til kontinuitet og progresjon for enkeltbarn og barnegruppa.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

11.3 Sjukefråvær og sikring av pedagogisk tilbod

11.3.1 Datagrunnlag

Oppvekstsjefen peiker på at barnehagestyrarane er flinke til å gi ho beskjed når dei opplever at bruken av vikarar går utover kvaliteten på tenestene som blir levert i barnehagane. Konstituert leiar for barnehage og skule viser også til at barnehagestyrarane gir tilbakemelding om at dei tilsette nokre gonger ikkje får gjennomført planlagde oppgåver for barna på grunn av sjukefråvær.

Barnehagestyrarane melder om at det ikkje er same kvaliteten på arbeidet i barnehagane når det er vikarar inne. Det blir vist til at det under covid-19 pandemien har vore vanskeleg for tilsette å følgje opp vikarane og opplegget som er utarbeidd av dei pedagogiske leiarane for å sikre at dette blir gjennomført som planlagt. Det blir understreka at dette er avhengig av kven barnehagane får inn som vikarar.

Fem av seks barnehagar viser til at pandemisituasjonen med hyppig fråvær av faste tilsette har påverka pedagogane si plantid . Ein av styrarane viser til at det har vore ei utfordring med mangel på tilstrekkeleg plantid

for dei pedagogiske leiarane under pandemien, ettersom dei i auka grad har måtte delta i arbeidet i avdelinga ved fråvær av fast tilsette.

To av seks barnehagar viser til at høgt sjukefråvær og bruk av vikarar i periodar påverkar planlagd innhald og oppgåver for barna i barnehagane. I den eine av dei to barnehagane jobbar styrar sjølv på avdelingane dersom det er sjukemeldte pedagogar.

Dei fleste barnehagane viser til at dei sikrar at planlagd innhald og oppgåver i barnehagen blir gjennomført ved at dei kan tilkalle eigne vikarar som er kjende på avdelingane og med barn og tilsette. Det blir samtidig vist til at ein nokre gonger må skuve noko på planlagde aktivitetar og liknande dersom faste tilsette er sjukemeldte. Ein av styrane viser til at til dømes planlagde aktivitetar i barnehagen nokre gonger må leggst om eller utsetjast når det kjem inn vikarar, fordi vikarane ikkje innehar den kompetansen som er planlagt til gruppa, og i nokre tilfelle ikkje kjenner barna godt nok til at ein kan dele barnegruppa på nokre få vaksne for å få gjennomført aktiviteten.

Ein av styrarane peiker på at vikarbruk kan få konsekvensar for barn sin trivsel og tryggleik i barnehagen. Styrar har tidlegare fått tilbakemelding frå føresette om at barna ikkje ønskjer å bli levert i barnehagen fordi det er mange ukjente personar i avdelinga. Styrar peiker på at dette i hovudsak gjeld for dei yngste barna, men at også dei eldre barna er sårbare i desse situasjonane. Konstituert leiar for barnehage og skule viser også til denne utfordringa og peiker på at det har blitt drøfta om barnehagane burde ha framme bilete av kven som er på vakt slik at barn og foreldre kan bli kjende med ansikt og namn på vikarane. Dette har per januar 2021 ikkje blitt innført.

Ein styrar viser vidare til at vikarane ofte blir plassert strategisk på avdelingane slik at det ikkje blir ei opphoping av vikarar på ei avdeling samtidig. Dette kan også føre til at ein må flytte faste tilsette til ei anna avdeling enn der dei vanlegvis jobbar. Det blir vist til at dette skapar dårleg trivsel og frustrasjon då det i desse tilfella er fleire avdelingar som må omorganisera og justere på planar. Styrar viser til at dersom ein får tilsett faste vikarar over tid ville det vere mogeleg å gjennomføre det pedagogiske innhaldet som planlagt. Dersom det stadig er nye vikarar får pedagogane mindre tid til det pedagogiske planarbeidet på grunn av at det går mykje tid til omorganisering og omdisponering av folk og planar.

Hovudtillitsvald fortel at undersøkingar blant foreldre til barn i dei kommunale barnehagane viser at dei er godt nøgde med tilbodet i barnehagane. Ho peiker på at tilsette i barnehagane gjerne stiller høgare krav til sitt eige pedagogiske arbeid enn det foreldra til barna gjer.

11.4 Vurdering

Undersøkinga viser at fem av seks barnehagar det siste året har opplevd at fråvær i periodar har påverka plantida for pedagogane i barnehagane. Fråvær har i mindre grad påverka planlagd innhald og oppgåver for barna i barnehagen. To av dei seks barnehagane viser til at fråvær av fast tilsette har hatt negativ innverknad på innhald og oppgåver for barna i barnehagen det siste året. Samstundes viser fleire til at høg vikarbruk generelt fører til dårlegare kvalitet i barnehagane ettersom det er vanskeleg å få kvalifiserte vikarar.

Revisjonen meiner at heradet, for barnehagar med vedvarande hyppig eller langvarig fråvær, bør gjennomføre systematiske risikovurderingar med tanke på kva følger sjukefråvær og vikarbruk kan ha for barnehagetilbodet. Revisjonen meiner at slike risikovurderingar vil utgjere eit godt grunnlag for å vurdere kva tiltak det er behov for i den enkelte situasjonen, til dømes om det er behov for å flytte på pedagogar, om ein bør hente inn personell frå bemanningslista eller om det er behov for andre tiltak. Eventuelle uheldige konsekvensar bør også vurderast i ei slik risikovurdering; til dømes uønskt meirbelastning for tilsette i barnehagane. På denne måten kan heradet legge til rette for ei mest mogleg heiskapeleg tilnærming til situasjonen der ulike risikoar og konsekvensar blir sett i samanheng, vurdert og handtert. Også handtering av tilstrekkeleg pedagogbemanning ved sjukefråvær er viktig å vurdere i denne samanheng. I undersøkinga blir det peika på at det i ein barnehage er særskilt utfordrande å finne vikarar som erstatning for pedagogar med langtidssjukefråvær. Det at det blir etablert gode system for å ivareta oppgåver og funksjonar som ligg til dei pedagogiske leiarane er etter revisjonen si vurdering viktig blant anna for å sikre eit tilstrekkeleg tilbod til barna i barnehagane, og for å sikre at barnehagane etterlever lovkrav.

12 Tilsyn

12.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad sikrar Kvam herad tilstrekkeleg med tilsyn av dei private barnehagane i heradet?

Under dette:

- Er det etablert tilfredsstillande rutinar for gjennomføring av tilsyn, inkludert risikovurderingar?
- Blir det gjennomført tilsyn i samsvar med krav og rutinar for dette?
- Blir eventuelle avvik som blir avdekkja i tilsyn dokumentert og følgt opp?

12.2 Revisjonskriterier

Frå og med 01.01.2021 blei det gjort endringar i barnehagelova. Det går her fram i § 11 at kommunane skal organisere oppgåvene dei har som barnehagemynde fråskild frå oppgåvene dei har som barnehageeigar når dette er eigna til å vareta tilliten til kommunen sin objektivitet som barnehagemynde. I perioden før 01.01.2021 var det barnehagelova frå 17.06.2005 nr.64 (gjeldande frå 01.11.2019 til 01.01.2021) som var styrande for heradet si rolle som barnehagemynde og barnehageeigar.

Kapittelet om tilsyn (kapittel X) i ny barnehagelov er per mars 2021 ikkje tredd i kraft, men departementet har utarbeidd ei forskrift om overgangsreglar til barnehagelova – tilsyn, rettleiing, reaksjonar mv. som er styrande i perioden fram til kapittelet om tilsyn i barnehagelova er tredd i kraft. § 1 i forskrift om overgangsreglar slår fast at det er heradet sitt ansvar å gi rettleiing og sjå til at barnehagane blir drive i samsvar med gjeldande regelverk. § 2 går inn på kommunen sitt ansvar for å føre tilsyn med verksemdar etter barnehagelova:

Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningsspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens stengingsvedtak skal sendes statsforvalteren til orientering.

I stedet for eller i tillegg til stenging av virksomheten, kan kommunen bruke økonomiske reaksjoner overfor ikke-kommunale barnehager dersom krav etter barnehageloven § 21–§ 23, eller forskrift i medhold av barnehageloven § 23, ikke er overholdt

§ 3 i forskrifta om overgangsreglar viser vidare til at heradet har høve til å anvende økonomiske reaksjonsmidlar overfor ikkje-kommunale barnehagar ved å halde tilbake eller redusere tilskot eller krevje tilbakebetaling av tilskot. Det blir peika på at desse reaksjonsmidlane skal stå i forhold til regelbrotet sin art og økonomiske betyding.

Krava som går fram om tilsyn i forskrifta er likelydande §§ 16 – 16 a. i barnehagelova som var gjeldande til og med 31.12.2020.

Det går fram av Kunnskapsdepartementet sin rettleiar for tilsyn med barnehagar⁶⁴ at pålegg om retting og stenging skal bli gitt i form av eit enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2 bokstav b. Det blir vidare peikt på at forvaltningslova sine sakshandsamingsreglar knytt til førehandsvarsel (§ 16), innsynsrett (§§ 18-19), grunngjeving (§§ 24-25) og klage (§§28-29) er gjeldande.

Det går vidare fram av rettleiaren at kommunane må utføre systematisk tilsyn med barnehagane. Det blir vidare omtalt at det er nødvendig at kommunane har ein plan for tilsyn i barnehagane:

For å få til gode rutiner både med hensyn til informasjon, veiledning, kontroll, tilsynsbesøk og oppfølging er det nødvendig at kommunen har en plan for tilsyn i barnehagene. Planen bør si noe om hva det skal føres tilsyn med og bør også si noe om hvor ofte det skal utøves tilsyn, samt inneholde rutiner for samarbeid om tilsyn etter annet regelverk.

⁶⁴ Veileder. Tilsyn med barnehager. Kunnskapsdepartementet. 2007.

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/kd/bro/2007/0001/ddd/pdfv/304960-tilsyn-f4226.pdf>

Heradet har, etter § 4 i forskrifta om overgangsreglar, rett til innsyn i dokumentasjon og tilgang til barnehagelokale i den utstrekning det blir sett som nødvendig for å ivareta heradet sine oppgåver (jf. § 8 femte ledd i barnehagelova gjeldande t.o.m. 31.12.2020).

Utdanningsdirektoratet sin rettleiar om *Kommunens rolle som barnehagemyndighet*⁶⁵ gjer i kapittel 4 greie for kva som ligg til kommunane sitt ansvar for å føre tilsyn med barnehagane. Her går det mellom anna fram at

Tilsyn er kontroll av om barnehageeieren oppfyller eierpliktene i barnehageloven med forskrifter. Dette innebærer at barnehagemyndigheten ikke kan føre tilsyn med forhold som ikke er regulert i barnehageloven med forskrifter. Tilsyn er utøvelse av offentlig myndighet, og innebærer å undersøke praksis og pålegge endring av lovstridig praksis. I motsetning til veiledning kan barnehagemyndigheten gjennomføre tilsyn mot barnehageeiers vilje.

Det går vidare fram at vurderinga av om det er nødvendig med tilsyn, skal baserast på barnehagemynde si risikovurdering.

Risikovurderingar er løpende vurderingar av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven, både på bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelse i den enkelte barnehagen og samlet for alle barnehagene. I de tilfellene barnehagemyndigheten har valgt å bruke veiledning som virkemiddel, og dette ikke fører til regelverksetterlevelse, er det nødvendig å bruke tilsyn som virkemiddel. Det er imidlertid ikke en forutsetning for tilsyn at barnehagemyndigheten først har prøvd veiledning.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

12.3 Rutinar for gjennomføring av tilsyn

12.3.1 Datagrunnlag

Oppvekstsjefen viser til § 11 i den nye barnehagelova om skiljet mellom rolla som barnehagemynde og rolla som barnehageeigar, og fortel at Kvam herad vil løyse dette ved å definere leiar for barnehage og skule som barnehageeigar og oppvekstsjef som barnehagemynde. Den nye fordelinga av ansvar knytt til barnehagane blei vedtatt i Kvam herad 15.01.2021 og det har blitt sendt ut informasjon om dette til alle barnehagane. Det blir peika på at det per januar 2021 ikkje er gjort endringar i delegeringsreglementet til heradet knytt til denne fordelinga.

Heradet viser til at stillinga som leiar for barnehage og skule er vedteken delt i to frå august 2021. Det er per 13. april 2021 tilsett ny leiar for barnehage og det er sendt ut tilbod til leiar for skule (ventar på svar frå kandidaten som har fått tilbod). Det blir vist til at leiar for barnehage skal ha barnehageeigaroppgåver og at kommunen vil vurdere om nokre av myndeoppgåvene også kan leggjast på denne stillinga. Myndeoppgåvene tilsyn og vedtak om spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging i barnehage skal ikkje liggje til leiar for barnehage. Per april 2021 ligg heile myndeansvaret til oppvekstsjef.

Oppvekstsjefen opplever at endringane i barnehagelova gir eit klart signal til kommunane om at tilsynsoppgåvene er viktige og at organisering må ivareta likebehandling og tillit. Ho peiker på at dette gir heradet eit initiativ til å oppdatere tilsynsplanen og å gjennomføre jamlege tilsyn i barnehagane i Kvam herad. Dette arbeidet hadde per januar 2021 ikkje starta opp, men det går fram at det er tenkt at personen som er midlertidig inne som barnehagefagleg rådgjevar skal jobbe med dette våren 2021.⁶⁶

Før endringa i regelverket har oppgåvene som barnehagemynde og -eigar begge lagt til leiar for barnehage og skule sitt ansvarsområde.

Det går fram av intervju at det ikkje blir gjennomført risikovurderingar som utgangspunkt for vurdering av om det er nødvendig med tilsyn av barnhagane i heradet.

Kvam herad har etablert plan for tilsyn med barnehagane i Kvam 2018-2022⁶⁷. Det blir i planen vist til at tilsynsarbeidet skal gjennomførast jamleg og vere systematisk. Det er lagt inn ein mal for årshjul for tilsyn med privat og kommunale barnehagar i Kvam, men det er ikkje lagt inn tema og dato i dette årshjulet. I planen blir det

⁶⁵ Veileder: kommunens rolle som barnehagemyndighet. Sist endret 23.01.2018. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/barnehagemyndigheten/veileder-om-barnehagemyndighetens-virkemiddelbruk/>

⁶⁶ Sjå kapittel 2 for meir informasjon om stillinga som midlertidig barnehagefagleg rådgjevar.

⁶⁷ Plan for tilsyn med barnehagane i Kvam. Kva skjer i barnehagane våre? Kvam herad, leiar for barnehage og skule. Ikkje datert. Det går fram av intervju at planen er gjeldande frå 2018-2022.

vist til regelverket som på dåverande tidspunkt låg til grunn for heradet si rolle som barnehagemynde (barnehagelova gjeldande t.o.m. 31.12.2020 med forskrifter), og heradet si rolle og ansvar som barnehagemynde.

Under overskrifta «gangen i tilsynet» blir gjennomføringa av varsla tilsyn presentert gjennom åtte trinn: planlegging, varsel om tilsyn, dokumentasjon, gjennomføring, rapportering, pålegg og klagerett, oppfølging og fylkesmannen si rolle som rettleiar, klageinstans og tilsynsmynde. Tabellen under viser korleis gangen i varsla tilsyn er presentert i ei oversikt i planen:

Tabell 8: Framstilling av prosess for varsla tilsyn (kjelde: Kvam herad)

ANSVAR	TRINN	AKTIVITET
Tilsynsansvarleg	1/2	Sender ut varsel om tilsyn til styrar i barnehagen minst tre veker før gjennomføring av tilsyn. Fylgjande vert sendt ut som vedlegg: • Plan for tilsyn av barnehage i Kvam herad. • Skjema 1. Varsel om tilsyn • Skjema 2. Tilsynsskjema
Styrar/eigar	2/3	Skjema 2 vert fylt ut og returnert til tilsynsmynde seinast ei veke før gjennomføring av tilsynet.
Styrar/ tilsynsansvarleg	3/4	Avtalar med dei som skal vera med på tilsynet frå barnehagen: • Eigar • Foreldrerepresentant i SU • Kven tilsynet vil snakke med; intervju
Tilsynsansvarleg	4	Skjema 2 blir gjennomgått under tilsynet og er utgangspunkt for drøftingar og tilbakemeldingar frå tilsynsmynde til styrar/eigar. Gjennomføring med møte i forkant, synfaring inne og ute; intervju og oppsummeringsmøte med konklusjon
Tilsynsansvarleg	5/6	Skjema 3 vert utfylt, og vert sendt tilbake til barnehagen seinast to veker etter gjennomføring av tilsynet. Styrar svarer innan tre veker kva tiltak som er sett i gang. Rapporten skal innehalda vedtak og opplysningar om klagebehandling.
Styrar/eigar	6	Utbetre ev. avvik eller merknader innan gitte tidsfristar

I planen er det vidare lagt inn fleire malar i samband med gjennomføring av tilsyn:

- mal for varsel om tilsyn med tilhøyrande liste over kva dokument heradet ber om å få oversendt seinast to veker før tilsynet, og kva representantar frå barnehagen skal vere til stades under tilsynet.
- mal for tilsynsskjema
- mal for samtale med høvesvis styrar/pedagogisk leiar og foreldrerepresentant ved tilsyn.
- eigar/styrar sin eigenvurdering av barnehagen
- mal for tilsynsrapport

12.4 Vurdering

Kvam herad skal føre systematisk tilsyn med at alle kommunale og private barnehagar følgjer reglane i barnehagelova og i forskrift om miljøretta helsevern. For å etablere ein god systematikk for tilsynsarbeidet tilrår Kunnskapsdepartementet at kommunen har ein plan for tilsyn i barnehagane. Kvam herad har etablert plan for gjennomføring av tilsyn og det føreligg malar og framgangsmåtar for korleis å gjennomføre tilsyn i barnehagane i denne planen. Planen inneheld ikkje ei oversikt over kva barnehagar det skal førast tilsyn med, kor ofte tilsyn skal gjennomførast eller kva som er tema for tilsyna. Revisjonen meiner at dette ikkje er tilstrekkeleg, og at heradet må etablere ein plan som sikrar systematisk og kontinuerleg tilsyn av barnehagane i heradet.

Utdanningsdirektoratet tilrår at ei vurdering av om det er nødvendig med tilsyn, skal baserast på barnehagemynde i kommunen si risikovurdering. Det blir i undersøkinga vist til at det ikkje blir gjennomført risikovurderingar som utgangspunkt for eventuelle tilsyn i barnehagane i Kvam herad. Revisjonen vil understreke at heradet sin vurdering av om det er nødvendig med tilsyn i barnehagane skal, i samsvar med tilrådingane frå utdanningsdirektoratet,

baserast på ei risikovurdering av sannsynet for og konsekvensar av brot på barnehageeigar sine plikter i barnehagelova, både på bakgrunn av informasjon om regelverksetterleving i den enkelte barnehagen og samla for alle barnehagane.

12.5 Gjennomføring av tilsyn

12.5.1 Datagrunnlag

I intervju blir det vist til at det ikkje har blitt gjennomført tilsyn frå heradet i verken kommunale eller privat barnehage sidan 2013. Dei siste tilsyna blei gjennomført i 2011 og 2013 og begge desse tilsyna ble gjennomført i den private barnehagen. Rutinane knytt til kommunalt tilsyn i barnehagar er ikkje nytta i praksis, då det ikkje har blitt gjennomført tilsyn etter at rutinane blei utarbeidd i 2018.

Oppvekstsjefen fortel at avgjersla om å ikkje prioritere tilsyn har blitt fatta etter drøftingar mellom leiar for skule og barnehage og oppvekstsjef i heradet. Ho viser vidare til kva som ligg bak avgjersla om å ikkje prioritere tilsyn sidan 2013:

- Leiinga og barnehagane har tett kontakt og leiinga blir informert dersom det er tilhøve som tilseier at det er store avvik i barnehagane. Mellom anna har barnehagane og leiinga hatt mykje dialog i dei månadlege styrarmøta når det gjeld spesialpedagogisk hjelp for born med nedsett funksjonsevne i barnehagane⁶⁸. Den private barnehagen er også invitert med på dei månadlege styrarmøta saman med dei kommunale barnehagane, noko som sikrar dialogen ytterlegare.
- Administrasjonen har ikkje hatt tilstrekkeleg bemanning til prioritera å gjennomføre tilsyn.
- Det har ikkje vore grunn til å tru at det er store avvik i barnehagane verken dei kommunale eller den private barnehagen. Dersom administrasjonen hadde fått signal om avvik og bekymring frå foreldre eller tilsette om situasjonen i barnehagane ville administrasjonen prioritert å gjennomføre tilsyn.
- Den private barnehagen i Kvam har hatt høge søkjartal over tid og heradet har heller ikkje elles hatt grunn til å tru at det har vore behov for å gjennomføre tilsyn i denne barnehagen.

Det blir, i tillegg til dialog gjennom styrarmøta og søkjartal til barnehagane, vist til at barnehagane rapporterer årsmeldingar gjennom Utdanningsdirektoratet (Udir) sitt system Basil og at denne rapporteringa gir den kommunale barnehageleiinga ein oversikt over statusen i barnehagane i heradet.

12.6 Vurdering

Kvam herad har ikkje gjennomført tilsyn i barnehagane sidan 2013. Revisjonen vil peike på at dette ikkje er i samsvar med krav om at heradet skal føre tilsyn med barnehagane (§ 2 i forskrift om overgangsreglar til barnehagelova – tilsyn, rettleiing, reaksjonar mv.). Revisjonen meiner at dette gir risiko for at heradet ikkje har tilstrekkeleg oversikt over i kva grad kvaliteten og innhaldet i barnehagane i heradet er tilfredsstillande, eller om barnehagelova sine krav blir etterlevd. Revisjonen merkar seg at det er jamleg dialog mellom barnehageleiinga og barnehagestyrarane i Kvam herad, men vil likevel understreke at tilsyn er ein lovpålagt del av heradet sitt ansvar for å sikre barnehagar med tilfredsstillande kvalitet. Revisjonen vil særleg peike på at det ikkje er gjennomført og dokumentert risikovurderingar som gir grunnlag for å ikkje gjennomføre tilsyn, noko som går imot tilrådingar frå utdanningsdirektoratet (som nemnt i avsnitt 12.3.1).

12.7 Dokumentering og oppfølging av avvik

12.7.1 Datagrunnlag

Revisjonen har fått tilsendt rapport etter tilsyna som blei gjennomført i 2011 og 2013. Det blir i rapportane vist til at det ikkje blei avdekkja avvik som gav grunnlag for pålegg ved dei to tilsyna, men i rapporten etter tilsyn i 2011 blir det peika på eit avvik knytt til utrekning av bemanningstettleik som Kvam herad vil ta kontakt for vidare oppfølging av.

Oppvekstsjefen viser til at heradet ikkje har skriftleg dokumentasjon på korleis denne kommentaren blei følgt opp etter tilsynet i 2011. Ho viser til at styrar for den private barnehagen melder om at dette blei følgt opp gjennom munnleg dialog med kommunen der barnehagen forklarte kvifor det var forskjell på korleis dei rekna

⁶⁸ Etter § 31, § 35 og § 37 i barnehagelova (tidlegare § 19 a, § 19 e og § 19 g)

bemanningstettleik i forhold til korleis kommunen rekna ut dette. Oppvekstsjefen viser til at det på grunn av at det i 2011 var lovleg å berekne bemanningstettleik slik som den private barnehagen gjorde, blei det ikkje følgt opp ytterlegare då Kvam herad hadde fått forklaring på kvifor forskjellen var så stor.⁶⁹

12.8 Vurdering

Kvam herad har ikkje gjennomført tilsyn dei siste åra og det er difor heller ikkje relevant å sjå på om eventuelle avvik som blir avdekka i tilsyn er dokumentert og følgt opp. For dei gjennomførte tilsyna med den private barnehagen i 2011 og 2013 blei det utarbeidd rapport, men det blei ikkje avdekka avvik som gav grunnlag for pålegg.

⁶⁹ Innlegg frå oppvekstsjef på oppretta Teamsgruppe i samband med forvaltningsrevisjonen. 10.02.2021.

13 Opptaksprosess

13.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Korleis sikrar heradet ein tilfredsstillande opptaksprosess i barnehagane?

Under dette:

- Korleis legg heradet til rette for ein samordna opptaksprosess for barnehagane i heradet, der likehandsaming av barn og av kommunale og private barnehagar er sikra?

13.2 Revisjonskriterier

13.2.1 Krav i lovverket

§ 17 i barnehagelova om samordna opptaksprosess i kommunen set krav til at alle godkjende barnehagar i heradet skal samarbeide om opptak av barn, og at kommunen skal legge til rette for ein samordna opptaksprosess der det blir tatt omsyn til barnehagane sitt mangfald og eigenart. Det går vidare fram at brukarane sine ønskjer og behov skal tilleggjast stor vekt ved sjølve opptaket og at likehandsaming av kommunale og private barnehagar skal sikrast i ein samordna opptaksprosess.

Barnehagelova omtalar barn sin rett til plass i barnehage (§16):

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

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

Tredje og fjerde ledd i §16 omtalar vidare at barn har rett på plass i barnehage i det heradet der dei er busett og at der er heradet som fastsett frist for opptaket.

I § 18 går det fram at barn med nedsett funksjonsevne har rett til prioritet ved opptak i barnehage. Det blir vidare vist til at barn som det er fatta vedtak om etter barnevernlova §§ 4-12 og 4-4 andre og fjerde ledd har rett til prioritet ved opptak i barnehage. Paragrafane det blir vist til i barnevernlova omtalar vedtak om å overta omsorg for eit barn (§4-12) og barn med iverksette hjelpetiltak (§ 4-4).

13.2.2 Kommunale vedtekter

Kvam herad sine vedtekter for kommunale barnehagar⁷⁰ omtalar samordna opptak. Vedtektene viser til lovkrav for prioritering av barn i opptaksprosessen (jf. § 18 i barnehagelova), samt heradet sine egne kriterier for prioritering:

- Barn frå familiar der begge foreldra er minoritetsspråklege/tospråklege.
- Året før skulestart.
- Eldre barn blir prioriterte framfor yngre barn.

Det går også fram i vedtektene at kommunen i størst mogleg grad skal tilby søkjar plass i den barnehagen det blir søkt plass i, og at tildelinga kan sjåast i samanheng med gruppesamansetjing og nærleik til heimen. Vedtektene omtalar at barn med søsken i barnehage har førerrett til plass i den barnehagen søsken går i og at tvillingar til vanleg skal bli vurdert saman ved opptak.

Det går vidare fram at administrasjonssjefen som del av introduksjonsprogrammet i heradet skal halde tre barnehageplassar opne for mottak av nykomne flyktningbarn.

⁷⁰ Vedtekter for kommunale barnehagar. Kvam herad. Tilgjengeleg frå: <https://www.kvam.no/tenester/barn-ungdom-og-familie/barnehage/vedtekter-for-barnehagar-i-kvam/>

Det går vidare fram at søknadsfristen til hovudopptaket for tildeling av plass frå nytt barnehageår er 1. februar og at alle søknadar må sendast elektronisk via kommunen si heimeside

Under del 1.7 om opptakskrinsar blir det vist til at kommunen er ein opptakskrins og at private barnehagar er gjennom ei samordning av opptaket ein del av opptakskrinsen. Vidare står det at

Kommunen skal i størst mogleg grad tilby søkjar plass i den barnehagen det blir søkt plass i, og tildelinga skal sjåast i samanheng med gruppesamansetjing og nærleik til heimen. Dersom det ikkje er mogleg å tilby plass i den barnehagen det er søkt om, kan kommunen tilby plass ved ein annan barnehage i kommunen.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

13.3 Tilrettelegging for samordna opptaksprosess der likehandsaming av barnehagar og barn blir sikra

13.3.1 Datagrunnlag

Samordna opptaksprosess som sikrar likehandsaming av kommunale og private barnehagar

Kvam herad har eit felles hovudopptak til kommunale og private barnehagar med frist 1. februar kvart år. Januar kvart år blir det lagt ut informasjon om barnehageopptaket på Kvam herad sine heimesider og i tillegg kontaktar heradet lokalavisa som deretter publiserer same informasjonen.

Alle som søker om barnehageplass i heradet må søke elektronisk om dette via heradet sine heimesider og det administrative systemet IST. Det er ein privat barnehage i Kvam herad. Denne barnehagen deltek i barnehageopptaket på same måte som dei private. Det er rådgjevar for oppvekst som har hovudansvaret for opptaksprosessen i heradet.

I intervju blir det vist til at dersom det er behov for avklaring om plassering av barn i opptaksprosessen, blir dei aktuelle styrarane invitert inn til eit felles opptaksmøte saman med rådgjevaren. På førehand har ofte rådgjevaren utarbeidd eit utkast til forslag til fordeling basert på søknadslista i systemet IST. Tidlegare blei alle styrarane, både frå dei kommunale og den private barnehagen, kalla inn til dette møtet, men det går fram at opptaksmøtet no er behovsprøvd. Dette vil seie at opptaksmøtet ikkje blir gjennomført dersom rådgjevar for oppvekst ser at alle barna får plass i barnehagen som er sett opp som førsteval. Det blei til dømes ikkje gjennomført eit slikt opptaksmøte i 2020.

Samordna opptaksprosess som sikrar likehandsaming av barn

Det går fram av Kvam herad sine vedtekter for kommunale barnehagar at heradet i størst mogleg grad skal tilby søkar plass i den barnehagen det blir søkt plass i, og at tildelinga skal sjåast i samanheng med gruppesamansetjing og nærleik til heimen.

Som nemnt i avsnittet over er søknadsfristen for hovudopptaket til barnehagane 1. februar kvart år. Rådgjevar for oppvekst tar januar kvart år kontakt med dei hjelpetenestene i heradet der barnehageopptaket vil vere relevant for brukarane av tenestene. Dette for å minne tenestene om søknadsfristen for å søke om barnehageplass. Teneste som blir kontakta er barnevernet, NAV og helsestasjonen.

Det går fram av intervju at rådgjevar for oppvekst går gjennom søknadssystemet (IST) før opptaket startar for å sjekke om opplysningane i ventelista der er riktig. Til dømes kan barn på ventelista ha blitt registrert to gongar, barn kan ha blitt for gamle for å få plass i barnehage eller barnet kan ha flytta til ein anna kommune sidan fjorårets opptak. Ved å gå gjennom IST før opptaket får rådgjevar også eit overblikk over ledig kapasitet i barnehagane innan eksisterande rammer.

Når føresette søker barnehageplass blir registrerte opplysningar i søknaden omgjort til kodar i systemet. Kodane seier noko om i kva grad barnet blir prioriterte i opptaksprosessen. Det blir gjort følgande prioriteringar:

- Barn med prioritet på bakgrunn av ei fagleg vurdering frå barnevernet.
- Barn med funksjonsnedsettingar.
- Barn der begge foreldre er minoritetsspråklege.
- Barn med søsken i den barnehagen det har blitt søkt om.

Andre barn blir prioritert etter at desse gruppene av barn har fått tildelt barnehageplass. Når alle søknadane har kome inn sjekkar rådgjevar oppvekst om alle kan få plass i den barnehagen som er sett opp som førsteval. Ein annan tilsett i Kvam herad går gjennom søknadane for å sjekke om kodane som er registrert gjennom søknadane stemmer. Etter dette sjekkar også rådgjevar oppvekst om alle barn som skal ha ein kode knytt til søknaden sin har

fått det. Til dømes er det ikkje alle minoritetsspråklege føresette som er klar over at dei kan bli prioriterte i opptaksprosessen. Rådgjevar oppvekst tar då kontakt med aktuelle føresette for å informere om dette.

Rådgjevar oppvekst sjekkar også om føresette som har oppgitt at søsken går i barnehagen, faktisk har andre barn som går i barnehagen på oppstartstidspunktet for søkjar. Eit barn har ikkje rett til å bli prioritert dersom eit søsken har gått i same barnehage tidlegare. Mange føresette kan misforstå dette dersom til dømes dei har eit barn som skal starte på skule til hausten, men som går i barnehagen på søknadstidspunktet.

Dersom barnet det blir søkt barnehageplass for har spesielle behov som krev tilrettelegging etter § 37 i barnehagelova (barn med nedsett funksjonsevne) kan det vere aktuelt å informere føresette om kva barnehage som eventuelt har særskilt kompetanse på diagnosen eller eventuelt har den fysiske tilrettelegginga som er nødvendig for barnet. Til dømes fortel rådgjevar at ein kommunal barnehage tidlegare har hatt synshemma barn i barnehagen og at det derfor er tilrettelagt for synshemma barn i denne barnehagen.

Det blir peika på at kunnskapen om kva barnehagar som har særskilt kompetanse på ulike diagnoser og kva barnehagar som er tilrettelagt fysisk ikkje er skriftleggjort i ei oversikt eller liknande. Det er først og fremst barnehagestyrarane som har oversikt over dette. I intervju blir det likevel vist til at det ville vere føremålstenleg å utarbeide ei skriftleg oversikt over dette til internt bruk i opptaksprosessen.

Når barnehageplassane er fordelte er det barnehagestyrarane som sender ut skriftleg tilbod om barnehageplass. Dei føresette må då svare innan 10 dagar om dei takkar ja eller nei til barnehageplassen.

Det blir i intervju vist til at dei fleste føresette som søker om barnehageplass til barnet sitt innan fristen for hovudopptaket får tilbod om barnehageplass ved sitt førsteval. Ved den private barnehagen i heradet har det lenge vore fleire søknadar enn det er barnehageplassar. Nokon av desse barna har då fått tilbod om plass i Norheimsund barnehage som ligg i nærleiken.

Det blir vist til at det tidlegare har vore tilfelle der nokre barn der dei føresette hadde søkt om barnehageplass i Norheimsund fekk tilbod om plass i tidlegare Øystese barnehage eller Tørvikbygd barnehage grunna manglande kapasitet i Norheimsund. Det går fram at ingen i løpet av dei siste par åra har fått tilbod om barnehageplass i ei anna bygd enn der dei bur, med mindre dei har søkt om det.

Ventelister

Kvam herad rapporterer årleg på kor mange barn som står på venteliste for barnehageplass i heradet gjennom Utdanningsdirektoratet sitt rapporteringssystem Basil. Det blir i intervju vist til at Kvam herad 15. desember 2020 rapporterte at tre barn stod på venteliste for barnehageplass i heradet.

Ventelista for barnehageplass ligg i systemet IST og består av barn som ikkje fekk barnehageplass gjennom hovudopptaket fordi det ikkje blei søkt om plass innan fristen, eller barn født etter 30.11 inneverande år og som dermed ikkje har lovfesta rett på barnehageplass. Ein risikerer då å måtte vente til barnehagestart året etter før barnet får starte i barnehage. Dette kan for nokre potensielt føre til at ein må vente i halvanna år før ein får tildelt barnehageplass.

Dersom det blir ledig plass i ein barnehage, til dømes som ein konsekvens av flytting, skal barnehagestyrar ringe til rådgjevar for oppvekst for å gi beskjed om at det har opna seg ein ledig plass. Det blir vist til at ikkje alle styrarane er like raske med å gi beskjed om at det er ledig plass i barnehagen. Rådgjevar for oppvekst sjekkar om barnehagar har ledige barnehageplassar om lag ein gong i månaden. Det er ikkje skriftleggjort/lagt inn påminning eller liknande om at dette skal sjekkast. Rådgjevar for oppvekst peiker på at denne månadlege kontrollen med fordel kan leggjast inn som påminning i 1310-systemet.

Dersom det blir ein ledig barnehageplass i ein barnehage i løpet av barnehageåret blir dei føresette øvst på ventelista kontakta. Dersom plassen er i ein barnehage i ei anna bygd enn det dei har søkt om, ringer den aktuelle barnehagestyraren til dei føresette for å høyre om det er aktuelt for dei med barnehageplass i denne barnehagen før det eventuelt blir sendt ut eit skriftleg tilbod. I og med at prosessen med å sende ut tilbod og få inn svar kan ta noko tid, er det vurdert som føremålstenleg å ta ein slik avsjekk på telefon i forkant av eventuell utsending av tilbod. Dersom dei føresette er usikre på om dei ønskjer plassen får dei tilsendt tilbod og har 10 dagar på å vurdere og svare på tilbodet om plass. Det blir understreka at det ikkje er ofte det blir ledige barnehageplassar i Kvam herad i løpet av eit år.

13.4 Vurdering

Undersøkinga viser at Kvam herad legg til rette for samordna opptaksprosess der alle barnehagane i heradet blir likehandsama gjennom ein felles opptaksprosess gjennom heradet sine heimesider. Det går vidare fram at det ved behov blir arrangert opptaksmøte for aktuelle styrarar i dei kommunale barnehagane og den private barnehagen dersom det er behov for avklaring om plassering av barn i opptaksprosessen.

Revisjonen vurderer vidare at Kvam gjennomfører opptaksprosess i samsvar med lovverket og barnehagevedtektene i heradet. Informasjon som blir registrert i søknadsprosessen blir omgjort til kodar i søknadssystemet slik at barn med rett til prioritert plass får sikra dette. Det går vidare fram at det blir gjennomført kvalitetssikring av kodane og at rådgjevar for oppvekst eventuelt kontaktar søkarar som ikkje har registrert opplysningar som gir dei rett på prioritert plass.

Det går fram av undersøkinga at det per i dag er lite som er skriftleggjort knytt til opptaksprosessen og revisjonen meiner at dette er uheldig då det er risiko for at prosessane er sårbare for utskiftingar eller fråvær av personell. Revisjonen meiner at heradet bør etablere rutinar som skildrar ansvar og oppgåver knytt til barnehageopptaket i heradet. Revisjonen meiner vidare det vil vere føremålstenleg å etablere skriftleg oversikt over eventuelle tilretteleggingar og særskilt kompetanse i dei ulike barnehagane, slik at dette kan nyttast i opptaksprosessen.

14 Konklusjon og tilrådingar

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av kvalitet, kompetanse og sjukefråvær i barnehagar i Kvam herad. Det er seks kommunale og ein privat barnehagar i Kvam herad. Dei kommunale barnehagane ligg til oppveksteininga i Kvam herad, og leiar for barnehage og skule er per april 2021 næraste leiar for barnehagestyrarane i heradet. Frå august 2021 vil stillinga som leiar for barnehage og skule delast i to leiarstillingar; leiar for skule og leiar for barnehage.

Det er eit krav i barnehagelova om at barnehagar skal fastsette ein årsplan for den pedagogiske verksemda (§ 2 i barnehagelova). Undersøkinga viser at det blir utarbeidd **årsplanar** for arbeidet i alle barnehagane. Det blir også utarbeidd planar for kortare og lengre tidsrom og for dei ulike barnegruppene i dei einskilde avdelingane i barnehagane. Arbeidet med årsplanar og tilhøyrande planar følgjer ikkje ein felles mal og systematikk på tvers av dei kommunale barnehagane. Revisjonen meiner at heradet med fordel kan arbeide for eit felles malverk slik at ein sikrar ein sams praksis for utarbeiding av årsplanar i heradet.

Barnehagane vurderer jamleg status for arbeidet med å følgje opp årsplanen, men det er skilnad mellom barnehagane når det gjeld kor systematisk dei jobbar med dette i løpet av barnehageåret, og i kva grad tilsette er direkte involvert i arbeidet med vurderinga. Som for årsplanar, meiner revisjonen at heradet med fordel kan utarbeide ein felles systematikk for oppfølging og evaluering av årsplanar gjennom til dømes eit fast årshjul der dette inngår.

Kvam herad gjennomfører **trivselsundersøkingar** i barnehagane. Dette skjer gjennom ei 10-faktorundersøking som blir gjennomført annakvart år. I tillegg blir det årleg gjennomført medarbeidersamtalar med dei tilsette i barnehagane og barnehageleiinga får informasjon om arbeidsmiljøet gjennom jamlege møte med hovudtillitsvalde og hovudverneombod. Revisjonen meiner dette verkar føremålstenleg for å sikre at ein i heradet har oversikt over potensielle utfordringar knytt til arbeidsmiljø og tilsette sin trivsel i barnehagane. Det blir likevel i undersøkinga etterlyst ei tydeleggjering av rollar og ansvar knytt til arbeid med arbeidsmiljø i barnehagane. Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at heradet i større grad bør tydeleggjere rollar og ansvar for styrarar, pedagogiske leiarar og barnehageeigar når det gjeld arbeidsmiljørelatert arbeid i barnehagane. Gjennom å tydeleggjere rollar og ansvar kan heradet i større grad sikre at det blir gjennomført systematisk arbeid knytt til arbeidsmiljø i alle barnehagane i heradet.

Gjennomførte trivselsundersøkingar i barnehagane viser at barnehagane i heradet scorar lågare enn gjennomsnittet for barnehagar i Noreg på åtte av dei ti faktorane, medan dei ligg likt som landsgjennomsnittet på dei to siste faktorane. Faktorane med lågast gjennomsnittleg score hos barnehagane i heradet er sjølvstende, meistringsorientert leiing, rolleklårleik og relevant kompetanseutvikling. Det går vidare fram av intervju at fysisk arbeidsmiljø og slitasjeskader er ei utfordring for fleire tilsette i barnehagane. Resultatet frå trivselsundersøkinga i 2019 viser samstundes at det er **noko skilnad i kva dei tilsette peiker på som forbettringsområde i dei ulike barnehagane** i heradet. På faktoren meistringsklima er det til dømes to barnehagar som får score på 3,9 frå sine tilsette, medan ein av barnehagane får 4,7 i score frå sine tilsette (på ei skala der 5 er best og 1 er dårlegast).

Undersøkinga viser at barnehagane ikkje arbeider systematisk med **oppfølging av forbettringspunkt** som blir valt ut som tiltaksområde for barnehagane etter 10-faktorundersøkinga. Revisjonen meiner at dette er uheldig, og at heradet i større grad bør sikre at dei etablerte rutinane og malane for arbeidet med å gjennomføre undersøkinga og følgje opp påpeikte betringssområde er tilstrekkeleg kjende for styrarane i barnehagane, og at dei blir gjennomført.

I 2018 blei det innført nye krav til grunnbemanning i norske barnehagar. Kvam herad har ei **grunnbemanning** i dei kommunale barnehagane som er i samsvar med talet på born i ulike aldersgrupper, og oppfyller med dette krava som er sett i lovverket knytt til grunnbemanning. Bemanningsnorma gjeld for kvar barnehage, og ikkje per avdeling eller barnegruppe. Undersøkinga viser likevel at grunnbemanninga ikkje dekkjer heile opningstida til barnehagane i heradet. Revisjonen vil difor understreke at kravet til grunnbemanning er eit minimumskrav og at det går fram av barnehagelova at bemanninga må være tilstrekkeleg til at personalet kan drive ei tilfredsstillande pedagogisk verksemd. Heradet bør difor jamleg gjere ei vurdering av om bemanninga er tilstrekkeleg i alle barnehagane til å ivareta dette kravet.

Kvam herad har i årsmeldinga for 2019 sett eit felles **mål for legemeldt sjukefråvær** gjeldande for alle verksemdene i heradet. Undersøkinga viser at fem av seks barnehagar ikkje når denne felles målsettinga. Revisjonen er merksam på at sjukefråvær hos nokre tilsette i ein barnehage med få medarbeidarar kan gi høge sjukefråvæstal.

Det har vore låg auke i **sjukefråvær i barnehagane under covid-19 pandemien** samanlikna med året før. Det har totalt vore ein auke frå 1,5 % sjukefråvær ved eigenmeldingar i 2019 til 1,6 % i 2020. Det var frå 2019 til 2020 ei auke i sjukefråvær (både legemeldt og eigenmelding) på 1,8 % i barnehagane.

Det er ikkje sett konkrete måltal for sjukefråvær i barnehagane, verken samla eller kvar for seg. Målet er at sjukefråværet skal vere lågast mogeleg. Revisjonen meiner at dette målet er lite konkret, og lite tilpassa dei einskilte barnehagane sin situasjon. Revisjonen vil her vise til at det er eit krav i arbeidsmiljølova som seier at systematisk HMT-arbeid inneber at arbeidsgivar skal fastsetje mål for helse, miljø og tryggleik (§ 3-1 andre ledd bokstav a).

Basert på undersøkinga som er gjennomført meiner revisjonen at heradet har **oversikt over årsaker til sjukefråværet i barnehagane**. Likevel vurderer revisjonen at det vil vere føremålstenleg med ei meir systematisk oversikt over arbeidsrelatert sjukefråvær lokalt og på tvers av barnehagane for å i større grad ha oversikt over årsaker til fråvær i kvar enkelt barnehage og variasjonar i sjukefråvær mellom barnehagane. På denne måten vil heradet også kunne legge til rette for å jobbe meir systematisk med førebygging av sjukefråvær.

I følgje arbeidsmiljølova skal arbeidsgivar sørge for systematisk arbeid med førebygging og oppfølging av sjukefråvær (§ 3-1 andre ledd bokstav f). Kvam herad har ikkje etablert planar, system eller rutinar for å systematisk **følgje opp og førebyggje sjukefråvær** i barnehagane. Revisjonen vurderer at dette ikkje er i samsvar med krav i arbeidsmiljølova. Samtidig går det fram at styrarane i barnehagane jobbar med førebyggingstiltak gjennom mellom anna jamlege medarbeidersamtalar, dialog med tilsette og ergonomiske hjelpemiddel for å sikre eit godt arbeidsmiljø og gjennom dette kunne førebyggje sjukefråvær. Styrarane viser til at slitasjeskader, og tilrettelegging i forhold til dette, er den største utfordringa når det gjeld sjukefråvær i medarbeidargruppa, og etterlyser ei meir systematisk oppfølging og tiltak frå heradet for å førebyggje både denne typen skader, og ei meir systematisk oppfølging av sjukefråværsarbeid generelt.

Det er ikkje etablert rutinar for å sikre systematisk **erfaringsdeling på tvers av barnehagane** i heradet knytt til sjukefråværsrelatert arbeid. Det blir samtidig vist til at det blir gjennomført jamlege styrarmøte og at det her er rom for å dele erfaringar og drøfte tema etter behov eller ønskje. Revisjonen meiner at det vil vere ein fordel om sjukefråværsarbeid er eit jamlege tema i styrarmøta, slik at dei ulike barnehagane kan dele erfaringar med omsyn til arbeidet med å førebyggje og redusere sjukefråvær i barnehagane.

Kvam herad gjennomfører fleire aktivitetar for å kartlegge **behov for kompetanse** hos tilsette i barnehagane, mellom anna rapportering om behov for kompetanse i den årlege tilstandsrapporten og drøfting om kompetansebehov for den einskilte i medarbeidersamtalane. Revisjonen merkar seg samtidig at rapportering av kompetanse og kompetansebehov ikkje blir samla i verken lokale eller overordna oversikter eller planar. Dette er ikkje i samsvar med heradet sitt mål om å utarbeide kompetanseplanar i verksemdene. Revisjonen vurderer at det vil vere føremålstenleg for heradet å utarbeide oversikt over kompetanse og behov for kompetanse for dei tilsette i barnehagane i heradet. På denne måten kan heradet arbeide meir systematisk med kompetanseheving/kompetansemål for den enkelte tilsette, og samtidig ha betre oversikt over kva kompetanse barnehagane har og eventuelt har behov for i åra framover.

Når det gjeld **kompetansehevingstiltak**, så viser undersøkinga at Kvam herad har sett i verk fleire tiltak i barnehagane, mellom anna vidareutdanning gjennom Udir, høve til å søkje om stønad til vidareutdanning, oppfølging knytt til fagbrev, tilbod om lærlingplass og deltaking i regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage. I tillegg blir det jamleg gjennomført fagdagar for barnehagane i heradet. Revisjonen meiner at utarbeiding av kompetanseplanar kan gjere at heradet nyttar desse tilboda enda meir systematisk basert på behova til dei einskilte barnehagane og tilsette.

Undersøkinga viser at barnehagane i Kvam herad hentar inn vikarar i samband med sjukefråvær. Undersøkinga viser også at det over fleire år er leigd inn fleire vikarar enn barnehagane har budsjett til, noko som fører til ekstrautgifter for kommunen. I nokre av barnehagane har det vore større **behov for vikarar** i løpet av 2020, noko som har ført til at dei i den eine barnehagen har fått tilsett faste vikarar i ein periode.

Undersøkinga viser at vikarane i barnehagane i heradet i liten grad er **kvalifisert barnehagepersonell**. Det blir vist til at det er ei utfordring å skaffe vikarar for sjukemelde pedagogar, då personar med denne utdanninga i hovudsak er i fast tilsetjing. Som eit tiltak under covid-19 pandemien har heradet utarbeidd ei bemanningsliste for mellom

anna barnehagar, slik at personar i heradet med relevant utdanningsbakgrunn kan vikariere i barnehagane i periodar med fråvær.

Vidare blir det vist til at to av seks barnehagar har hatt utfordringar med å skaffe **tilstrekkeleg arbeidskraft** ved sjukefråvær, og at denne utfordringa har blitt større under covid-19 pandemien. Heradet peikar på at dei har sett i verk tiltak som til dømes open utlysing etter tilkallingsvikarar og felles liste over vikarar i Webcruiter, og at dette kan bidra til å redusere risikoen med utilstrekkeleg bemanning og dermed sikre at barna i barnehagane får tilstrekkeleg oppfølging.

Det er eit krav i rammeplanen for barnehagen at barnehagen skal vere ei pedagogisk verksemd som skal planleggast og vurderast (kap. 7). Kapittel 2 i rammeplanen viser til at pedagogisk leiar har ansvar for å sikre at det pedagogiske arbeidet blir gjennomført. Undersøkinga viser at fem av seks barnehagar det siste året har opplevd at fråvær i periodar har påverka plantida for pedagogane i barnehagane. Fråvær har i mindre grad påverka planlagd innhald og oppgåver for barna i barnehagen. To av dei seks barnehagane viser til at fråvær av fast tilsette har hatt negativ innverknad på innhald og oppgåver for barna i barnehagen det siste året. Samstundes viser fleire til at høg vikarbruk generelt fører til dårlegare kvalitet i barnehagane ettersom det er vanskeleg å få kvalifiserte vikarar. Revisjonen meiner at heradet, for barnehagar med vedvarande hyppig eller langvarig fråvær, bør gjennomføre systematiske risikovurderingar med tanke på kva følger situasjonen kan ha for barnehagetilbodet. Revisjonen meiner at slike risikovurderingar vil utgjere eit godt grunnlag for å vurdere kva tiltak det er behov for i den enkelte situasjonen, til dømes om det er behov for å flytte på pedagogar, om ein bør hente inn personell frå bemanningslista eller om det er behov for andre tiltak. Eventuelle uheldige konsekvensar bør også vurderast i ei slik risikovurdering; til dømes uønskt meirbelastning for tilsette i barnehagane. På denne måten kan heradet legge til rette for ei mest mogleg heiskapeleg tilnærming til situasjonen der ulike risikoar og konsekvensar blir sett i samanheng, vurdert og handtert. Også handtering av tilstrekkeleg pedagogbemanning ved sjukefråvær er viktig å vurdere i denne samanheng. I undersøkinga blir det peika på at det i ein barnehage er særskilt utfordrande å finne vikarar som erstatning for pedagogar med langtidssjukefråvær. Det at det blir etablert gode system for å ivareta oppgåver og funksjonar som ligg til dei pedagogiske leiarane er etter revisjonen si vurdering viktig blant anna for å sikre eit tilstrekkeleg tilbod til barna i barnehagane, og for å sikre at barnehagane etterlever lovkrav.

Kvam herad skal føre **systematisk tilsyn** med at alle kommunale og private barnehagar følgjer reglane i barnehagelova og i forskrift om miljøretta helsevern. For å etablere ein god systematikk for tilsynsarbeidet tilrår Kunnskapsdepartementet at kommunen har ein plan for tilsyn i barnehagane. Kvam herad har etablert plan for gjennomføring av desse tilsyna, men planen inneheld ikkje oversikt over kva barnehagar det skal førast tilsyn med, kor ofte tilsyn skal gjennomførast eller kva som er tema for tilsyna. Vidare går det fram at det ikkje blir gjennomført risikovurderingar som utgangspunkt for eventuelle tilsyn i barnehagane i Kvam herad, og at heradet ikkje har gjennomført tilsyn i barnehagane sidan 2013. Revisjonen peiker på at dette ikkje er i samsvar med krav om at heradet skal føre tilsyn med barnehagane (§ 2 i forskrift om overgangsreglar til barnehagelova – tilsyn, rettleiing, reaksjonar mv.). Revisjonen merkar seg at det er jamleg dialog mellom barnehageleiinga og barnehagestyrarane i Kvam herad, men vil likevel understreke at tilsyn er ein lovpålagt del av heradet sitt ansvar for å sikre barnehagar med tilfredsstillande kvalitet.

Undersøkinga viser at Kvam herad legg til rette for ein **samordna opptaksprosess** der alle barnehagane i heradet blir likehandsama gjennom ein felles opptaksprosess. Heradet gjennomfører opptaksprosessen i samsvar med lovverket og barnehagevedtektene i heradet. Det går fram av undersøkinga at det per i dag er lite som er skriftleggjort knytt til opptaksprosessen og revisjonen meiner at dette er uheldig då det er risiko for at prosessane er sårbare for utskiftingar eller fråvær av personell. Revisjonen meiner difor at heradet bør etablere rutinar som skildrar ansvar og oppgåver knytt til barnehageopptaket i heradet

På bakgrunn av funn og vurderingar i undersøkinga vil revisjonen tilrå at Kvam herad:

- 1) Etablerer eit felles malverk for utarbeiding av årsplanar i barnehagane i heradet, samt ein felles systematikk for oppfølging og evaluering av årsplanar.
- 2) Tydeleggjer rollar og ansvar for styrarar, pedagogiske leiarar og barnehageeigar når det gjeld arbeidsmiljørelatert arbeid i barnehagane.
- 3) Sikrar at dei etablerte rutine og malane for arbeidet med å gjennomføre 10-faktorundersøkinga og følgje opp påpeikte betringsområde er tilstrekkeleg kjende for styrarane i barnehagane, og at arbeidet blir gjennomført.
- 4) Jamleg evaluerer om barnehagane blir drive i samsvar med krava i rammeplan og krav til innhald i barnehagen også når det ikkje er tilstrekkeleg dekkja med grunnbemanning i løpet av arbeidsdagen.
- 5) Når det gjeld arbeid med sjukefråvær i barnehagane:

- a) Etablerer konkrete mål for sjukefråvær.
 - b) Sikrar systematisk oversikt over arbeidsrelaterte sjukefråvær lokalt og på tvers av barnehagane.
 - c) Etablerer planar for å systematisk følgje opp og førebyggje sjukefråvær.
 - d) Evaluerer jamleg om det systematiske arbeidet med førebygging og redusering av sjukefråvær lokalt i barnehagane fungerer som forutsett.
- 6) Utarbeider oversikt over kompetanse og behov for kompetanse for dei tilsette i barnehagane i heradet.
 - 7) Sikrar at det til ei kvar tid er tilstrekkeleg kvalifisert personell i barnehagane.
 - 8) Gjennomføre systematiske risikovurderingar som omfattar mellom anna kva følger sjukefråvær kan ha for barnehagetilbodet.
 - 9) Sikrar systematisk og kontinuerleg tilsyn med barnehagane i heradet, under dette:
 - a) Gjennomfører risikoanalyse
 - b) Utarbeider ein plan for tilsyn
 - c) Gjennomfører tilsyn
 - 10) Etablerer rutinar som skildrar ansvar og oppgåver knytt til barnehageopptaket i heradet.

Vedlegg 1: Høyringsuttale



KVAM HERAD

Deloitte AS
Postboks 221 Sentrum
0103 OSLO

Vår ref.
20/1549-2/N-103.3/ASSO

Dykkar ref.

Dato:
27.04.2021

Høyringsuttale frå rådmannen -Forvaltningsrevisjon kvalitet, kompetanse og sjukefråvær i barnehagar

Rådmannen ynskjer å takka for ein fylldig rapport som heradet vil ha nytte av i vidare arbeid innafør kvalitet, kompetase og sjukefråvær.

Fleire av funna stemmer overeins med det inntrykket rådmannen har, og rådmannen merkar seg at heradet er på rett veg innan fleire område. Andre punkt syner at det er arbeidd ut system, men systema er ikkje tilstrekkeleg implementert i alle ledd i organisasjonen. Heradet kan alltid strekkja seg for å auka kvaliteten ytterlegare.

Arbeidet med rapporten er utført i ein periode som har vore utfordrande for barnehagesektoren, ikkje berre i Kvam, men for alle som driv arbeid med barn i kvardagen. Det har vore eit ekstra press og usikkerheit for mange av dei som er knytt til barnehagen, anten det er som barn, føresett, tilsett, leiar eller eigar. Det har gått mykje tid og krefter med for tilsette for å gjera barnehagen til ein trygg arena for alle -også i ein pandemi.

Kvalitet og kompetanse

Forvaltningsrevisjonen har mellom anna sett på arbeid med årsplanar. Alle barnehagane utarbeider i dag årsplanar i tråd med rammeplanen. Likevel ser heradet at det kan vera ein fordel at barnehageeigar sikrar ein felles mal og sams praksis. Det vil vera naturleg at ein her nyttar heradet sitt kvalitetssystem Compilo og internkontrollsystemet for barnehage 1310.no på ein endå betre måte.

Kvam herad fylgjer nasjonale retningslinjer når det gjeld pedagog- og bemanningsnorm. Barnhageeininga arbeider innanfor dei tildelte rammene. Heradet er kjent med at det i periodar av dagen er lågare bemanning då det skal avviklast pausar, det er ein del møteverksemd og planleggingstid for pedagogane. Gjennom pandemien har det i periodar vore reduksjon i opningstida i barnehagen. Både i Kvam, men også elles i landet, er det tilbagemeldingar som seier at ein opplevde auka kvalitet i barnehagen fordi det var høgare bemanning og meir tid til borna. Rådmannen vurderer at det i dag er pedagogisk forsvarleg slik ein driv barnehagen, men ynskjer å ta med seg både erfaringane siste året og tilbagemeldingane frå forvaltningsrevisjonen i det vidare arbeidet.

Kvam herad har nytta 10-faktorundersøkinga gjennom fleire år. Det er utarbeidd rutinar og system for dette arbeidet. Likevel opplever revisjonen at desse rutinane ikkje alltid vert følgt fullt ut. Det er særleg oppfølging av resultat ein bør bruka meir tid på. Rådmannen ynskjer at

Adresse: Kvam rådhus, Grovagelet 16, 5600 Norheimsund – Telefon: 56 55 30 00
postmottak@kvam.kommune.no – Bankgiro nr.: 3530.28.24892 – Foretaks nr.: NO 944 233 199 MVA – www.kvam.no

det vert brukt meir tid til etterarbeid av 10-faktorundersøkinga i styrarmøta, slik at alle styrarane vert trygge i denne delen av leiarrolla.

I rapporten vert svara omtalt som at 1= dårleg og 5= bra. Rådmannen ynskjer å understreka at påstandane skal graderast etter samd/usamd på ein skala frå 1-5, der 3 er nøytral.

Det er sjølvsagt ynskjeleg for heradet at svara ligg tettast opp mot 5, men det er ikkje einstyddande med «dårleg» når svara er 3-4.

Det er tidlegare tatt grep for å sikra minimal bruk av «tilfeldige» vikarar. Dette er gjort mellom anna for å auka kompetansen og sikra kvalitet når det er trong for vikar. Gjennom verktøyet webcruiter skal alle leggja inn søknad dersom dei ynskjer å vera vikar. Tiltaket er godt motteke og ein jobbar vidare med at det vert implementert i alle barnehagane.

Kvam herad har over tid gjeve tilsette mogelegheit til etter- og vidareutdanning. Rådmannen ser stor verdi i auka kompetanse i barnehagen våre og vil ha fokus på dette arbeidet også i tida som kjem. Det er planlagt ein kompetanseplan for tilsette i skulen. Rådmannen ser at dette også bør gjerast i barnehage.

Sjukefråvær

Revisjonen peikar på at styrarane har god oversikt over sjukefråvær og tett dialog med dei tilsette. Ein ser likevel at det kan vera føremålstenleg at ein set seg mål for nærvær i barnehagane i heradet. Slitasjeskade kan vera ei utfordring for tilsette i barnehagar. Rådmannen ser at det kan vera fornuftig å sjå på ytterlegare tiltak i barnehagane for å forebyggja slike skader, men ikkje minst at ein set fokus på tiltak for å auka nærværet.

Barnehagane har eit forholdvis høgt sjukefråvær, og det kan vera ulike årsaker til dette. Den mest plausible forklaringa er at det er mange kvinner tilsett, og at det i ein pandemi er lågare terskel for å vera borte frå jobb pga milde luftvegssymptom. Rådmannen meiner det er det systematiske arbeidet med å skapa gode arbeidsmiljø som forebyggjer arbeidsrelatert sjukefråvær. Med det meiner me at leiarane må ha kontinuerleg fokus på kva som er helsefremjande og forebyggjande i høve til arbeidsrelatert fråvær og samtidig følgja opp sjukefråvær med dialog og tilrettelegging.

Tilsyn

Det har vore utarbeidd plan for tilsyn, men tilsyna er ikkje gjennomførte. Rådmannen veit at dette er ei lovpålagt oppgåve og ser at dette må prioriterast i tida som kjem. Etter ny barnehagelov frå 01.01.21 kan ikkje barnehagemynd og barnehageeigar vera knytt til same person i organisasjonen. Det er gjort endringar i arbeidsfordelinga, slik at oppgåvene er i samsvar med lovverket. Frå 01.01.21 er stillinga leiar for barnehage og skule delt i to, der leiar for barnehage får ansvar for oppgåver som ligg til barnehageeigar. Ansvar for barnehagemynd er inntil vidare lagt til Oppvekstsjef. Rådmannen meiner at mellom anna desse tiltaka vil gje betre førestnader for å kunna gjennomføra dei pålagte arbeidsoppgåvene. Det må vidare vurderast om det skal vera ei permanent løysing at barnehagemynd skal liggja til Oppvekstsjef.

Oppsummert vurderer rådmannen at det er mange viktige og gode prosessar i heradet som er med på å føra oss vidare i rett retning. Me har enno ein veg å gå og vil ta med innspela frå revisjonen vidare. Kvalitet i barnehagen kan målast på ulike vis, og som barnehageeigar kan me alltid strekkja oss litt lenger for innbyggjarane våre. På same tid ynskjer rådmannen å understreka at det kvar einaste dag er kompetente tilsette som gjer alt dei kan for at dei yngste i

samfunnet vårt skal ha ein trygg og god barnehagekvardag, og foreldre gir gode tilbakemeldingar på barnehagetilbodet i foreldreundersøkinga.

Helsing

Astrid-Anett Steine
Oppvekstsjef
Telefon: 56553150

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Internkontroll

§ 25-1 i kommunelova omhandlar internkontroll i heradet. Her blir det sett krav om at

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold

I barnehagelova går det fram at barnehageeigar skal ha internkontroll i barnehagen for å sikre at krava i barnehagelova med forskrifter blir etterlevd (§ 9 om internkontroll i barnehagen). Det går fram at internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa barnehagen sin storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold. Ved internkontroll etter § 9 skal barnehageeigar:

- a) utarbeide en beskrivelse av barnehagens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Etter internkontrollforskrifta § 3 har arbeidsgivar også eit ansvar for å sikre at verksemda sine aktivitetar blir planlagt, organisert, utført og haldt ved like i samsvar med krav fastsett i eller i medhald av helse-, miljø- og tryggleikslvgjevinga.

Det går vidare fram av internkontrollforskrifta § 5 at internkontroll inneberer at verksemda mellom anna skal

... kartlegge farer og problem og på bakgrunn av denne vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planar og tiltak for å redusere risikoforhold..."

... iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.

Det er også et krav om at dette må dokumenterast skriftleg.

Oppfølging av sjukefråvær

Arbeidsgivar har etter arbeidsmiljølova § 3-1 første ledd eit ansvar for å sikre at det er tatt omsyn til arbeidstakarane si helse, miljø og tryggleik, og for å syte for at det blir utført systematisk helse-, miljø- og tryggleiksarbeid (HMT) på alle plan i verksemda.

Det blir i § 3-1 andre ledd i arbeidsmiljølova særskilt satt krav til systematisk arbeid med oppfølging av sjukefråvær. Etter regelverket skal helse- miljø- og tryggleiksarbeidet omfatte følgande:

- a) fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet,
- b) ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt,
- c) kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen,
- d) under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak,
- e) iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov,
- f) sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær,

- g) sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det, jf. bokstav c,
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt.

Både arbeidsmiljølova og internkontrollforskrifta peiker på at HMS-arbeidet skal gjerast i samarbeid med arbeidstakarane og deira representantar.⁷¹

Videre skal arbeidsgivar i følgje arbeidsmiljølova § 5-1 og folketrygdlova § 25-2 føre statistikk over sjukefråvær og fråvær ved barn sin sjukdom. Arbeidsgivar skal også føre statistikk over alle personskadar som oppstår under utføring av arbeid, samt sjukdom som ein antar er eit resultat av arbeidet eller tilhøva på arbeidsplassen. Fråvær i samband med barn sin sjukdom skal ikkje reknast med som sjukefråværsdagar i statistikken.⁷²

I forskrift om føring av statistikk over sjukefråvær og fråvær ved barn sin sjukdom § 2 står det vidare at:

Formålet med føring av sykefraværstatistikk er å sette søkelyset på sykefraværet på arbeidsplassen. Sykefraværstatistikken skal bidra til at arbeidsgiveren og arbeidstakeren i samarbeid kan iverksette og evaluere tiltak for å redusere sykefraværet.

I forskrifta § 6 heiter det også at:

Sykefraværstatistikken skal for øvrig brukes på arbeidsplassen.

Om kvalitet og bemanning i barnehagar

Det går fram i § 2 i barnehagelova at barnehagen skal være ei pedagogisk verksemd. Når det gjeld grunnbemanninga i barnehagen blir det slått fast følgande i § 26 andre og tredje ledd:

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.

Kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning i andre ledd første punktum for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Barnehageeieren skal legge uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg ved søknaden

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehagar blei frå 1. august 2018 endra. §1 i pedagognorma slår fast at det skal vere minst ein pedagogisk leiar per sju barn under tre år og ein pedagogisk leiar per 14 barn over tre år. Det blir vist til at styraren si tid til administrasjon og leiing ikkje skal inngå i berekning av norm for pedagogisk bemanning.

I kapittel 7 i forskrift om rammeplan for barnehagen sitt innhald og oppgåver står det følgande om planlegging og vurdering i barnehagen:

Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet som skal planlegges og vurderes.

Planleggingen synliggjør hvordan barnehagen fortolker og realiserer rammeplanen og skal være utgangspunkt for refleksjon og utvikling av virksomheten

Barnehagen skal utarbeide en årsplan. I tillegg skal det utarbeides planer for kortere og lengre tidsrom og for ulike barnegrupper etter behov. Årsplanen er et arbeidsredskap for barnehagepersonalet og dokumenterer barnehagens valg og begrunnelser. Årsplanen kan gi informasjon om barnehagens pedagogiske arbeid til myndighetsnivåene, barnehagens samarbeidsparter og andre interesserte

Barnehagen skal jevnlig vurdere det pedagogiske arbeidet. Det betyr at det pedagogiske arbeidet skal beskrives, analyseres og fortolkes ut fra barnehagens planer, barnehageloven og rammeplanen. Hovedformålet med vurderingsarbeidet er å sikre at alle barn får et tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen

⁷¹ I en kommentar til Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter § 4 annet ledd blir det vist til at dette både er en rett og en plikt som arbeidstaker har.

⁷² NAV: Veiledning for føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom. Dato 16.01.07. Versjon frå RTV sist endra januar 2002. Korrigert versjon 15.02.2007. Notat.

Dokumentasjon av personalets arbeid synleggjør hvordan personalet arbeider for å oppfylle kravene i barnehageloven og rammeplanen. Dokumentasjon av det pedagogiske arbeidet skal inngå i barnehagens arbeid med å planlegge, vurdere og utvikle den pedagogiske virksomheten. Dokumentasjon av det pedagogiske arbeidet kan gi foreldre, lokalmiljøet og kommunen som barnehagemyndighet informasjon om hva barn opplever, lærer og gjør i barnehagen, og om hvordan barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven og rammeplanen

Kompetanse i barnehagen

Eit av føremåla i barnehagelova er at barnehagen, i samarbeid og forståing med heimen, skal ivareta barn sitt behov for omsorg og leik og fremje læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling (§ 1).

I § 24 i gjeldande barnehagelov (§ 17 i føregåande barnehagelov) går det fram at barnehagen skal ha ei forsvarleg pedagogisk og administrativ leiing og at barnehagane skal ein dagleg leiar som har utdanning som barnehagelærar eller anna høgskuleutdanning som gir barnefagleg og pedagogisk kompetanse. Det går vidare fram i § 25 (likelydande § 17 a. i føregåande barnehagelov) at pedagogiske leiarar må ha utdanning som barnehagelærar eller ev. annan treårig pedagogisk utdanning på høgskulenivå med vidareutdanning i barnehagepedagogikk

I Regjeringa sin reviderte strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022 *Kompetanse for fremtidens barnehage* blir det sett mål om å sikre alle barn eit barnehagetilbod av høg kvalitet. Det blir vidare vist til at ei oppfylling av samfunnsmandatet i tråd med barnehagelova og rammeplanen set krav om kompetente tilsette i alle ledd.

Det er barnehageeiers ansvar å sørge for at personalet har riktig og nødvendig kompetanse. Klarere forpliktelser og konkretisering av barnehagens arbeid innebærer økte krav til ledelse og til kompetanse.⁷³

Delmåla er at strategien skal bidra til at

- andelen barnehagelærere i barnehagen øker
- andelen barne- og ungdomsarbeidere i barnehagen øker
- alle ansatte i barnehagen får mulighet til videreutdanning
- flere barnehagelærere i barnehagen har kompetanse på mastergradsnivå
- alle barnehager utvikler sin pedagogiske praksis gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling

Strategien viser vidare til følgande krav til kommunen som barnehagemyndighet:

- skal påse at barna får et pedagogisk og trygt barnehage tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen
- utvikler kompetanseplaner for alle ansattgrupper som omfatter både kommunale og private barnehager, og som ivaretar nasjonale føringer og lokale behov som en forutsetning for tildeling av statlige midler
- prioriterer og tildeler kompetansemidler for å ivareta kompetansebehov i kommunale og private barnehager
- deltar i regionale kompetansenettverk om utvikling og gjennomføring av kompetanseutviklingstiltak
- tilrettelegger for samiskspråklige barnehage tilbud.

Tilsyn

Frå og med 01.01.2021 blei det gjort endringar i barnehagelova. Det går her fram i § 11 at heradet skal organisere oppgåvene den har som barnehagemynde åtskild frå oppgåvene den har som barnehageeigar når dette er eigna til å vareta tilliten til kommunen sin objektivitet som barnehagemynde.

Kapittel X i lova som omhandlar tilsyn er i revisjonsperioden ikkje tredd i kraft, men departementet har utarbeidd ei forskrift om overgangsreglar til barnehagelova – tilsyn, rettleiing, reaksjonar mv. som er styrande i perioden fram til kapittelet om tilsyn i barnehagelova er sett i kraft . § 1 i forskrift om overgangsreglar slår fast at det er heradet sitt ansvar å gi rettleiing og sjå til at barnehagane blir drive i samsvar med gjeldande regelverk. § 2 går inn på kommunen sitt ansvar for å føre tilsyn med verksemder etter barnehagelova:

Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis

⁷³ Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022. Kunnskapsdepartementet. S. 7

forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens stengingsvedtak skal sendes statsforvalteren til orientering.

I stedet for eller i tillegg til stenging av virksomheten, kan kommunen bruke økonomiske reaksjoner overfor ikke-kommunale barnehager dersom krav etter barnehageloven § 21–§ 23, eller forskrift i medhold av barnehageloven § 23, ikke er overholdt

§ 3 i forskrifta om overgangsreglar viser vidare til at heradet har høve til å anvende økonomiske reaksjonsmidlar overfor ikkje-kommunale barnehagar ved å halde tilbake eller redusere tilskot eller krevje tilbakebetaling av tilskot. Det blir peika på at desse reaksjonsmidlane skal stå i forhold til regelbrotets art og økonomiske betydning.

Heradet har, etter § 4 i forskrifta, rett til innsyn i dokumentasjon og tilgang til barnehagelokale i den utstrekning det blir sett som nødvendig for å vareta heradet sine oppgåver.

Det er barnehageeigar som etter ny barnehagelov skal ha internkontroll med barnehagen for å sikre at barnehagane oppfyller krava i barnehagelova. Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa barnehagen sin storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold.

I perioden før 01.01.2021 var det barnehagelova frå 17.06.2005 nr.64 (gjeldande frå 01.11.2019 til 01.01.2021) som var styrande for heradet si rolle som barnehagemynde.

§ 8 i den tidlegare barnehagelova viser til heradet sitt ansvar for barnehagar. I første og femte ledd blir det slått fast at

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk

Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver

Heradet skal, etter § 16 i den tidlegare barnehagelova, føre tilsyn med alle barnehagar i kommunen, både private og kommunale. Det går vidare fram av § 16 at heradet kan gi pålegg om retting av uforsvarlege og ulovlege tilhøve ved godkjende eller godkjenningspliktige verksemdar. Det går fram av § 16 andre og tredje ledd at

Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering.

I stedet for eller i tillegg til stenging av virksomheten, kan kommunen bruke økonomiske reaksjoner overfor ikke-kommunale barnehager dersom krav etter § 14 a, eller forskrift i medhold av samme bestemmelse, ikke er overholdt

Utdanningsdirektoratet sin rettleiar om *Kommunens rolle som barnehagemyndighet*⁷⁴ gjer i kapittel 4 vidare greie for kva som ligg til kommunane sitt ansvar for å føre tilsyn med barnehagane. Her går det mellom anna fram at

Tilsyn er kontroll av om barnehageeieren oppfyller eierpliktene i barnehageloven med forskrifter. Dette innebærer at barnehagemyndigheten ikke kan føre tilsyn med forhold som ikke er regulert i barnehageloven med forskrifter. Tilsyn er utøvelse av offentlig myndighet, og innebærer å undersøke praksis og pålegge endring av lovstridig praksis. I motsetning til veiledning kan barnehagemyndigheten gjennomføre tilsyn mot barnehageeiers vilje.

Det går vidare fram at vurderinga av om det er nødvendig med tilsyn, skal baserast på barnehagemyndigheita si risikovurdering.

Risikovurderingar er løpende vurderingar av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven, både på bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelse i den enkelte barnehagen og samlet for alle barnehagene. I de tilfellene barnehagemyndigheten har valgt å bruke veiledning som virkemiddel, og dette ikke fører til regelverksetterlevelse, er det nødvendig å bruke tilsyn som virkemiddel. Det er imidlertid ikke en forutsetning for tilsyn at barnehagemyndigheten først har prøvd veiledning.

⁷⁴ Veileder: kommunens rolle som barnehagemyndighet. Sist endret 23.01.2018. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/barnehagemyndigheten/veileder-om-barnehagemyndighetens-virkemiddelbruk/>

Opptaksprosess

§ 17 i barnehagelova set krav til at alle godkjende barnehagar i kommunen skal samarbeide om opptak av barn, og at kommunen skal legge til rette for ein samordna opptaksprosess der det blir tatt omsyn til barnehagane sitt mangfald og eigenart. Det går vidare fram at brukarane sine ønskjer og behov skal tilleggjast stor vekt ved sjølve opptaket og at likehandsaming av kommunale og private barnehagar skal sikrast i ein samordna opptaksprosess.

I barnehagelova § 16 blir barn sin rett til plass i barnehage omtala:

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

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

Tredje og fjerde ledd i § 16 omtalar vidare at barn har rett på plass i barnehage i den kommunen der dei er busett og at der er kommunen som fastset frist for opptaket.

Kommunale styringsdokument og vedtak

Kvam herad sine vedtekter for kommunale barnehagar⁷⁵ omtalar samordna opptak. Vedtektene viser til lovkrav for prioritering av barn i opptaksprosessen (jf. § 18 i barnehagelova), samt heradet sine egne kriterier for prioritering:

- Barn frå familiar der begge foreldre er minoritetsspråklege/tospråklege.
- Året før skulestart.
- Eldre barn blir prioriterte framfor yngre barn.

Det går også fram i vedtektene at kommunen i størst mogleg grad skal tilby søkjar plass i den barnehagen det blir søkt plass i, og at tildelinga kan sjåast i samanheng med gruppesamansetjing og nærleik til heimen. Vedtektene omtalar at barn med søsken i barnehage har førerett til plass i den barnehagen søsken går i og at tvillingar til vanleg skal bli vurdert saman ved opptak.

Det går vidare fram at administrasjonssjefen som del av introduksjonsprogrammet i heradet skal halde tre barnehageplassar opne for mottak av nykomne flyktningbarn.

Det går vidare fram at søknadsfristen til hovudopptaket for tildeling av plass frå nytt barnehageår er 1. februar og at alle søknadar må sendast elektronisk via kommunen si heimeside

Under del 1.7 om opptakskrinsar blir det vist til at kommunen er ein opptakskrins og at private barnehagar er gjennom ei samordning av opptaket ein del av opptakskrinsen. Vidare står det at

Kommunen skal i størst mogleg grad tilby søkjar plass i den barnehagen det blir søkt plass i, og tildelinga skal sjåast i samanheng med gruppesamansetjing og nærleik til heimen. Dersom det ikkje er mogleg å tilby plass i den barnehagen det er søkt om, kan kommunen tilby plass ved ein annan barnehage i kommunen.

⁷⁵ Vedtekter for kommunale barnehagar. Kvam herad. Tilgjengeleg frå: <https://www.kvam.no/tenester/barn-ungdom-og-familie/barnehage/vedtekter-for-barnehagar-i-kvam/>

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Arbeids- og sosialdepartementet: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). LOV-2005-06-17-62.
- Kommunal- og Moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83.
- Kunnskapsdepartementet: Lov om barnehager (barnehageloven). LOV-2005-06-17-64.
- Kunnskapsdepartementet: Lov om barnehager (barnehageloven). LOV-2020-06-19-91.
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift om overgangsregler til barnehageloven – tilsyn, veiledning, reaksjoner mv. FOR-2020-12-18-3026.
- Arbeids- og sosialdepartementet: Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften). FOR-1996-12-06-1127. Sist endret 01.07.2017.

Førearbeider, rundskriv, rettleiarar mv.

- Utdanningsdirektoratet: *Rammeplan for barnehagen – innhald og oppgåver*. Gjeldande frå 01.08.2017.
- NAV: *Veiledning for føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom*. Dato 16.01.07. Versjon frå RTV sist endra januar 2002. Korrigert versjon 15.02.2007. Notat.
- Kunnskapsdepartementet: Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022. September 2017. Strategi.
- Utdanningsdirektoratet: Kommunens rolle som barnehagemyndighet. Sist endra 23.01.2018. Rettleiar.

Dokument frå kommunen

- Kvam herad. *10 faktor medarbeidarundersøking – presentasjon av resultat 2019*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *10-faktor – hva nå? Arbeidsbok for leder og medarbeidere, versjon 2*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Beredskapsplan Oppvekst –kontinuitetsplanlegging ved Pandemi (Covid-19-Corona)*. Mars 2020.
- Kvam herad. *Beredskapsplan barnehage covid-19 – smitteverntiltak på grønt, gult og raudt nivå etter smitteverntettleiar*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Eigenvurderingsskjema til bruk ved tilsyn*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Fraværstatistikk 2018, 2019 og 2020 (t.o.m. 31.10.2020)*. 05.02.2021.
- Kvam herad. *Førebels tilsynsrapport – Barnehagelova § 19 g*. 28.09.2017.
- Kvam herad. *Handlingsplan brannvern. Handlingsplan for opplæring og øving*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *HMS-årsplan 2019 og 2020*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Kvalitetsrapport for barnehagane i Kvam herad 2018*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Mål og visjon for HMS-arbeidet*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Norheimsund barnehage handlingsplan 2019*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Oppgåver og arbeidsfordeling barnehage og skule*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Opptak i barnehage*. Vedtekter og retningslinjer. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Oppvekst – barnehage. Rutine for gjennomføring av risikovurderingar i Kvam herad*. Hausten 2020.
- Kvam herad. *Oppveksteininga i Kvam herad; barnehagar – årshjul for styrarar*. Sist oppdatert februar 2017.
- Kvam herad. *Organisasjonskart oppvekst*. 01.01.2018.
- Kvam herad. *Organisering av styrarressursar etter ny barnehagestruktur*. 30.03.2017.
- Kvam herad. *Overordna HMS-årsplan 2019 samarbeid med Bedriftshelse1 og Kvam herad*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Overordna HMS-årsplan 2020 samarbeid med Bedriftshelse1 og Kvam herad*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Plan for tilsyn med barnehagane i Kvam. Kva skjer i barnehagane våre? Leiar for barnehage og skule*. Ikkje datert.

- Kvam herad. *Prosedyre 10 faktor*. 04.11.2020.
- Kvam herad. *Prosedyre for risikovurdering*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Prosedyre utviklingssamtale*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Prosess vurdering deling Øystese barnehage*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Ressurstildeling, tilsetjing og kompetanseheving i barnehage*. Ikkje datert. Notat.
- Kvam herad. *Sjukefråvær barnehagar i Kvam*. Presentasjon for AMU av Beate Gauden, Leiar for barnehage og skule. 26.10.2018.
- Kvam herad. *Strandebarm barnehage HMS årshjul 2020-2021*. 26.10.2020.
- Kvam herad. *System og rutinar for gjennomføring av risikovurderingar i Kvam herad*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Tilstandsrapport barnehage 2018*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Tilstandsrapport barnehage 2019/2020*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Vedtekter for kommunale barnehagar*. Sist endra 28.09.2020.
- Kvam herad. *Velkomen til medarbeidersamtale – Øystese barnehage*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Velkomen til utviklingssamtale/medarbeidersamtale og utviklingssamtale 2020-2021*. Ikkje datert.
- Kvam herad. *Årshjul styrarar*. Sist oppdatert februar 2017.
- Kvam herad. *Årsmelding 2019*. Vedtatt i heradsstyre i sak nr. 028/20 12.05.2020.

Andre kjelder

- *Refleksjonskort for 10 faktor*. Ikkje datert.
- Barnehagemonitor: [Barnehagemonitor – Fakta om norske barnehager](#)
- KOSTRA
- Bemanningskalkulator – barnehage: [Bemanningskalkulator - barnehage](#)
- Utdanningsdirektoratet: [Foreldreundersøkelsen i barnehagen – resultater \(udir.no\)](#)
- Barnehagefakta: [Barnehagefakta.no](#)



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2021 Deloitte AS