



Vikarbruk, oppvekst, barnehager

Forvaltningsrevisjonsrapport
Tønsberg kommune

November 2017

www.kpmg.no

Forord

Etter vedtak i kontrollutvalget i Tønsberg kommune har KPMG gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot vikarbruk i de kommunale barnehagene. Denne rapporten er svar på kontrollutvalgets bestilling.

Oppbygging av rapporten

En oppsummering av forvaltningsrevisjonens resultater fremgår av rapportens sammendrag. Kapittel 1 har en innledning til rapporten. Her blir formål og bakgrunn, problemstillinger, revisjonskriterier og metode presentert. I kapittel 2 presenteres innledende informasjon om barnehagene. I kapittel 3 presenteres fakta og våre analyser tilknyttet omfang av, kostnader ved og årsaker til vikarbruken i de kommunale barnehagene. I kapittel 4 blir fakta og vurderinger tilknyttet konsekvenser av vikarbruk presentert. Kapittel 5 omtaler våre anbefalinger og i kapittel 6 er rådmannens uttalelse til rapporten tatt inn.

Revisjonskriterier som er benyttet er presentert i vedlegg.

Vi vil takke kommunen for god hjelp i arbeidet vårt med forvaltningsrevisjonen.

Bergen, 06.11.2017



Ole Willy Fundingsrud

Direktør

Sammendrag

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å kartlegge og vurdere omfang, årsaker og konsekvenser av vikarbruken i kommunale barnehager i Tønsberg kommune. For å svare på dette ble det oppstilt fire problemstillinger.

Det har vært et mål å innhente informasjon om omfanget av vikarbruk, hvilke kostnader som er forbundet med vikarbruk, hvilke årsaker det er til at vikarer brukes / ikke brukes ved sykefravær, samt å få vurdert hva konsekvensene av dette er. I dette ligger at denne forvaltningsrevisjonen i stor grad er beskrivende. Det er også gjort analyser og vurdering av konsekvenser forbundet med kommunens vikarbruk.

Omfang og kostnader

KPMG finner at samlede vikarutgifter for de kommunale barnehagene i Tønsberg kommune var på ca. 15,7 mill. kr.¹ i 2016, noe som er en nedgang i forhold til 17,1 mill. kr. i 2015 og 20,9 mill. kr. i 2014.

Når man tar hensyn til refusjonen som barnehagene får for refusjonsberettiget fravær, fremgår det av våre beregninger at de reelle vikarkostnadene i de kommunale barnehagene var på ca. 4,5 mill. kr. i 2016, mot 5,5 mill. kr. i 2015 og 7,6 mill. kr. i 2014.

Virksomhetsområdet Eik barnehager hadde det høyeste sykefraværet av kommunens seks barnehagevirksomheter i 2016. Barnehagene Mortenåsen og Kongseik barnehager, som tilhører Eik barnehager, hadde de høyeste andeler vikarlønn sett i forhold til lønn til faste stillinger i 2016.

I 2016 var det samlede vikarbudsjetten i barnehagene ca. 3 mill. kr.², som gir et vikarbudsjett på ca. 10 000 kr per årsverk barnehageansatte. Når vi regner med innleie av eksterne vikarer blir vikarbudsjetten ca. 3,1 mill. kr. Dersom vi sammenstiller dette budsjettet med vikarkostnadene, ikke medregnet sosiale utgifter, finner vi en positiv differanse. Dette indikerer at barnehageområdet totalt sett har hatt et underforbruk i forhold til budsjetterte vikarutgifter. Størrelsen på underforbruket har vi ikke funnet. Dette fordi kommunen budsjetter netto på arten vikarutgifter, som ikke inkluderer pensjonskostnader som kommunen har for langtidssykemeldte og som kommunen ikke får refusjon for. Totalt sett medfører dette etter vårt syn at det for den enkelte barnehage er svært vanskelig å vite hva en har i vikarbudsjett.

KPMG har videre sammenstilt vikarlønnskostnadene hensyntatt refusjon, med hva det ville ha kostet dersom kommunen hadde dekket opp det totale korttidsfraværet i 2016 (inkludert de første 16 dagene, arbeidsgiverperioden) med interne vikartimer. Vi fant at kommunen anslagsvis sparte ca. 2,5 mill. kr. i 2016 ved å ikke dekke opp alt korttidsfraværet med vikarer.

Årsaker

Barnehagene i Tønsberg kommune har en høy pedagogandel i forhold til sammenligningskommuner og landsgjennomsnittet. Gjennom intervjuer fremgår at man etterlever normen for pedagogisk bemanning gjennom den høye pedagogandelen. Faglig personell i utvalgt virksomhetsområde, Eik barnehager, vurderer samtidig at barnehagens bemanning og samlede kompetanse i perioder ikke er tilstrekkelig til å sikre et godt nok kvalitativt og pedagogisk innhold i barnehagen. Dette fordi barnehagene ikke har en tilstrekkelig:

¹ Vikarkostnader for interne vikarer inkludert sosiale utgifter, samt eksternt innleide vikarer, fratrukket refusjon

² Barnehagen budsjetterer vikarkostnadene netto, forventet kostnader til vikar, fratrukket refusjon. Sosiale kostnader fremgår av andre kontoer.

- ✓ Budsjettramme til å kunne erstatte personell med vikarer ved ulikt type fravær
- ✓ Tilgang på vikarer med rett kompetanse til å erstatte pedagogisk personell ved fravær
- ✓ Grunnbemanning til å ivareta alle krav og behov som gjelder i barnehagen i dag (merk herunder at barna er lengre i barnehagen nå enn før).

En hovedregel som praktiseres i barnehagene er at det ikke settes inn vikar ved sykefravær innenfor arbeidsgiverperioden i de 16 første dagene av sykefraværet, da dette ikke er refusjonsberettiget. Denne regelen blir referert til som en naturlig konsekvens av stramme budsjettammer.

I hovedsak forsøker barnehagene ved ikke-refusjonsberettiget fravær å finne frem til interne løsninger for å sikre forsvarlig bemanning, fremfor å sette inn vikar, oftest ved å omorganisere bemanningen. Det oppleves godt samarbeid og fleksibilitet hos ansatte for å løse bemanningsutfordringer internt og å gjøre det beste ut av forutsetningene. Av hensyn til forsvarlig drift, hender det likevel at det besluttes å sette inn vikar ved ikke-refusjonsberettiget fravær. Dette er en skjønsmessig vurdering, som baseres på totalbildet i den enkelte barnehage

I barnehagene erfares det en stor kompleksitet i og omfang av ikke-refusjonsberettiget fravær, som kommer i tillegg til sykefraværstatistikkene, og som gir utfordringer i sammenheng med et stramt budsjett. Eksempelvis fravær ved egne syke barn, velferdspermisjoner, deltakelse på kurs og utdanningspermisjoner i forbindelse med påkrevd økt kvalitet og kompetanseheving, ulønnet foreldrepermisjon og de ansattes femte ferieuke.

Konsekvenser

Fagpersonell er bekymret for bemanningssituasjonen med tanke på å greie å ivareta alle barnas behov, spesielt de mest sårbare barna, og for slitasje på personell, i perioder.

Flere påpekte at grunnbemanningen i barnehagene i utgangspunktet er for lav. Grunnbemanningen er for lav i deler av dagen, fordi barna oppholder seg lengre i barnehagen enn før, samtidig med at det ikke er fullt opp med personell/pedagogisk bemanning i hele åpningstiden med det vaktssystemet som man har. Det erfares også å ha kommet til flere barn med større hjelpebehov, samt høyere krav til oppgaver gjennom om dagen, eksempelvis krav til dokumentasjon, kompetanseheving og tidlig innsats. Det ble påpekt at når grunnbemanningen i realiteten er lavere enn før, så burde barnehagene minimum hatt anledning til å dekke opp med vikarer når noen er borte.

I tilfeller hvor man er underbemannet fokuserer barnehagene mer på sikkerhet enn pedagogisk innhold. Man må eksempelvis nedprioritere dagsplaner om gjennomføring av aktiviteter, prosjektarbeid og dokumentasjon. Det erfares at omorganiseringer av personell mellom barnegrupper skaper uro og utrygghet for barn, fordi de må forholde seg til ulike personer. Barna får både mindre pedagogisk læring og omsorg når ansatte får mindre tid til hvert barn. Det beskrives at gode pedagogiske aktiviteter krever at man deler seg inn i mindre grupper og får til en viss ro over situasjonen, men at man ikke får satt seg ned med barna slik i den grad som er ønskelig, når det er mindre bemanning.

Presset på bemanningen vurderes også å ha konsekvenser for arbeidet med tidlig innsats. Barnehagene mener de er oppmerksomme på og prioriterer tidlig innsats, men samtidig at det blir høyere risiko for at oppfølging av barn glipper når bemanningen er lavere.

Når det gjelder konsekvenser av å bruke vikarer, vurderer fagpersonell at det blir et svakere pedagogisk innhold når vikarer erstatter grunnbemanning, selv om vikarene gjør så godt de kan ut i fra deres forutsetninger. Det erfares svært varierende kompetanse/personlig egnethet hos vikarene som kommer inn. Det ble særlig uttrykt bekymring for at pedagoger med lenge fravær blir erstattet av ufaglært vikar fordi det ikke finnes tilsvarende kompetanse tilgjengelig på vikarmarkedet.

Fagpersonell vurderer at utskiftninger med vikarer gir utrygghet for barna, særlig for de mest sårbare barna, som trenger stabilitet og faste voksne. En alvorlig konsekvens av mye vikarbruk er at barn kan oppleve ikke å bli tilstrekkelig sett, og at det blir vanskelig å få til tidlig innsats hos alle som trenger det.

På tross av de uheldige sidene / risiko som vurderes ved vikarbruk, vurderer fagpersonell det likevel som bedre å sette inn vikarer, enn å ikke erstatte den som er borte. For å gjøre situasjonen så stabil som mulig prøver man å omorganisere og plassere vikarer på en gruppe der det er flest annet personell som er kjente for barna, heller enn på gruppen der fraværet er. Barnehagene forsøker også å bruke vikarer som de kjenner fra før. Når disse ikke er tilgjengelige, bruker barnehagene vikarbyrå. Barnehagene prøver i samarbeid med vikarbyrået å få tildelt de samme vikarer som har jobbet i barnehagen tidligere, i den grad det er mulig. Erfaringer tilsier imidlertid at det noen dager kan være en utfordring i det hele tatt å få skaffet vikar. Det er en positiv observasjon at barnehagevirksomhetene har igangsatt et arbeid for å få på plass mer felles rutiner ved bruk av vikarer, som inkluderer opplæring.

Oppsummert vurderer faglig personell i intervjuede barnehager at personale er under stort press og at det er utfordringer med å ivareta kvalitet/pedagogisk innhold i barnehagene i perioder. Etter vår vurdering fremstår dette som tett forbundet med de økonomiske rammevilkårene for vikarbruk som disse barnehagene har.

Dybdeundersøkelsen av erfarte årsaker og konsekvenser forbundet med vikarbruk / ikke-vikarbruk har vært begrenset til virksomhet Eik barnehager. Bildet som kom frem kan således ikke generaliseres til det totale barnehageområdet.

I tråd med revisjonsstandard og revisjonsmandatet³ skal forvaltningsrevisjonen ikke gi anbefalinger som omhandler prioritering av kommunens økonomiske midler. På denne bakgrunnen har KPMG ikke anbefalinger i denne forvaltningsrevisjonen.

³ RSK 001 og forskrift om kontrollutvalg § 4 kan ikke kontrollutvalg overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens folkevalgte organer.

Innhold

1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn og formål	1
1.2 Problemstillinger	1
1.3 Revisjonskriterier	2
1.4 Metode	2
2. Informasjon om barnehagene	4
2.1 Fakta	4
3. Vikarbruk: Omfang, kostnad og årsaker	7
3.1 Innledning	7
3.2 Fakta og analyse	7
4. Konsekvenser knyttet til vikarbruk	14
4.1 Revisjonskriterier	14
4.2 Fakta	14
4.3 Vurdering	16
5. Anbefalinger	18
6. Rådmannens uttalelse	19
Vedlegg 1 Detaljer datagrunnlag	20
Vedlegg 2 Revisjonskriterier	21

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Etter bestilling fra kontrollutvalget i møtet 13. juni 2017 har KPMG gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot vikarbruken i de kommunale barnehagene i Tønsberg kommune.

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å kartlegge og vurdere omfang, årsaker og konsekvenser av vikarbruken i kommunale barnehager i Tønsberg kommune.

I kommuneplanens handlingsdel 2017-2020 fremgår at det er følgende utfordringer på barnehageområdet:

"Nedskjæringene på barnehagebudsjettet i forrige valgperiode rammet ressurser til vikarutgifter, bortfall av midler til planlegging for personalet og ikke minst en bemanningsreduksjon på åtte årsverk i grunnbemanningen. Dette har skapt og skaper store utfordringer for barnehagene, både i forhold til sykefravær, mangel på planleggingstid og generelt for kvalitetsutviklingen, noe ny stortingsmelding (nr. 19) "Tid for lek og læring" legger stor vekt på. Rådmannen er bekymret for denne utviklingen og ønsker å kompensere ytterligere for denne reduksjonen i kommende økonomiplanperiode."

I budsjett og økonomiplanen 2017-2020 fremgår at "budsjettkutt de siste årene har resultert i at det er vanskelig for de kommunale barnehagene å sende ansatte på kompetansehevingstiltak i arbeidstiden, blant annet på bakgrunn av kutt i bemanning og vikarutgifter".

Oppsummert går det fram at kutt i barnehagebudsjettet har medført:

- ✓ Kutt i åtte årsverk i grunnbemanningen
- ✓ Færre ressurser til vikarutgifter, noe som igjen gir
 - utfordringer ved sykefravær
 - mangel på planleggingstid
 - utfordringer for kvalitetsutvikling og kompetansehevingstiltak i arbeidstiden

Utfordringene listet ovenfor reiser spørsmålet om i hvilken grad det hentes inn vikarer i dag, sett i forhold til barnehagenes behov, eksempelvis når det er sykefravær i grunnbemanningen.

Årsaken til vikarbruk spiller en rolle hva angår muligheter for refusjon/inntekter til kommunen. Ved en stram økonomi er det et mål å drive tjenestene mest mulig kostnadseffektiv, uten at det går utover tjenestekvaliteten. Det er derfor interessant å undersøke nærmere hva som er de reelle vikarkostnadene når man tar hensyn til refusjoner som kommunen mottar ved sykefravær og annet refusjonsberettiget fravær.

God drift av barnehager har ikke bare kostnadsaspekter ved seg. Et sentralt spørsmål er hvordan omfanget av vikarbruk i dag innvirker på kvalitet og det å sikre tilfredsstillende bemanning i barnehagene til enhver tid.

1.2 Problemstillinger

På bakgrunn av formålet blir følgende problemstillinger foreslått:

- 1) Hva er omfanget av vikarbruk i de kommunale barnehagene i Tønsberg kommune? Herunder kartlegge

- a) Totale vikarkostnader i 2016 og sammenlignet med tidligere år
 - b) Vikarkostnaders andel av totale lønnskostnader per barnehage
 - c) I hvilken grad hentes/hentes ikke vikarer inn ved sykdom
- 2) Hva er årsakene til vikarbruken/ikke bruk av vikarer?
- 3) Hva er de reelle vikarkostnadene hensyntatt refusjoner? Herunder kartlegge/vurdere:
- a) Hva er netto vikarkostnader hensyntatt refusjon der årsaken til vikarutgiftene er knyttet til sykdom og øvrig refusjonsberettiget fravær?
 - b) Hva er kostnadsdifferansen mellom et gjennomsnittlig årsverk i barnehagen og et årsverk for vikar?
- 4) Hva er vurderte kvalitative/pedagogiske konsekvenser forbundet med vikarbruk/ikke vikarbruk?
- a) Innebærer konsekvensene risiko i forhold til ivaretagelse av regelverket for kvalitativt og pedagogisk innhold?

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og normer som tilstand og/eller praksis i kommunen måles mot. Revisjonskriterier må være aktuelle, relevante og gyldige for kommunen. Kilder for å utlede revisjonskriterier har vært:

- ✓ Kommunelovens § 23 om administrasjonssjefens internkontroll
- ✓ Lov om barnehager
- ✓ Forskrift om pedagogisk bemanning
- ✓ Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

Revisjonskriterier som er brukt er nærmere gjort rede for i vedlegg 2.

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med kravene i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon⁴.

For å svare på problemstillingene er følgende teknikker brukt for å samle inn data:

- ✓ Dokumentinnsamling og -analyse
- ✓ Intervjuer

Til grunn for rapporten ligger en gjennomgang og analyse av sentrale dokumenter. Vi har gjennomgått følgende dokumentasjon:

- ✓ Kommuneplanens handlingsdel 2017-2020
- ✓ Handlings- og økonomiplan 2017-2020 og budsjett 2017

⁴ Utgitt av Norges Kommunerevisorforbund.

- ✓ Årsmelding 2016
- ✓ Regnskapstall for barnehagene 2014, 2015 og 2016
- ✓ Sykefraværstall per virksomhetsområde barnehage i 2016 og hittil 2017, Excel-ark mottatt fra kommunen.
- ✓ Informasjon om barnehager på <http://kongseik.tbgbhg.no/> og <http://mortenasen.tbgbhg.no/>.
- ✓ Kompetanseplan for Eik barnehager 2016
- ✓ Økonomirapport fra Eik barnehager desember 2016.
- ✓ Årsplan for Eik barnehager 2016
- ✓ Felles rutiner ved fravær Eik barnehager, april 2017.

Vi har gjort et utvalg på to barnehager hvor vi går nærmere i dybden for å besvare problemstillinger som angår årsaker til og konsekvenser av vikarbruk.⁵

Det er gjennomført fem intervjuer. Vi har snakket med virksomhetsleder for Eik barnehager, og henholdsvis styrer og en pedagogisk leder fra Kongseik barnehage, og styrer samt en pedagogisk leder fra Mortenåsen barnehage. Intervju har vært en sentral informasjonskilde, og utvalget av personer er basert på forventet informasjonsverdi, personenes erfaring og formelt ansvar i forhold til forvaltningsrevisjonens formål og problemstillinger.

Formålet med intervjuene har vært å få utfyllende og supplerende informasjon til dokumentasjonen vi har mottatt fra kommunen, og å hente inn kvalifiserte vurderinger fra fagpersonell. Data fra intervjuene er verifisert av respondentene, dvs. at intervjuobjektene har fått anledning til å lese igjennom referatene og gjøre eventuelle korrigeringer.

Datainnsamlingen ble avsluttet 18.09.2017.

Rapport er sendt rådmannen til uttalelse den 24.10.2017 med høringsfrist den 03.11.2017.

⁵ Valg av barnehager er basert på forholdene 1) barnehage med høyest andel vikarlønn i forhold til fastlønn sammenlignet med de andre barnehagene, 2) barnehagevirksomhet med høyest samlet sykefravær, og 3) hensyn om å dekke barnehager av ulik størrelse og egenskaper innenfor utvalgt virksomhetsområde.

2. Informasjon om barnehagene

2.1 Fakta

2.1.1 Barnehager og bemanningssituasjon

Tønsberg kommune har seks barnehagevirksomheter, hvor det inngår 21 kommunale barnehager. 63,2 % av alle barn i barnehager i kommunen har plass i de kommunale barnehagene.

Vestre Tønsberg	Sentrum	Eik	Sandeåsen og Presterød	Søndre Slagen	Østre Slagen
<ul style="list-style-type: none"> • Aulerød barnehage • Barkeåker barnehage • Semsbyen barnehage • Ekely barnehage • Hogsnes barnehage 	<ul style="list-style-type: none"> • Fjerdings barnehage • Knapløkka barnehage • Trudvanglia barnehage 	<ul style="list-style-type: none"> • Eik vestre barnehage • Klokkeåsen barnehage • Mortenåsen barnehage • Kongseik barnehage 	<ul style="list-style-type: none"> • Presterød barnehage • Sandeåsen barnehage 	<ul style="list-style-type: none"> • Råelåsen barnehage • Skoglund barnehage • Slagen barnehage 	<ul style="list-style-type: none"> • Fyllpå barnehage • Illebrekke barnehage • Ringshaug barnehage • Tolvsrød barnehage

Oversikt. Barnehagevirksomheter og tilhørende barnehager

Nedenfor presenterer vi utvalgte KOSTRA-tall som gir informasjon om den totale bemanningssituasjonen i de kommunale barnehagene.

Årstall	Tønsberg kommune			KOSTRA gruppe 13			Landet u/Oslo		
	2016	2015	2014	2016	2015	2014	2016	2015	2014
Antall barn korr. for alder per årsverk til basisvirksomhet i kommunale barnehager	6,1	6,0	6,0	6,2	6,2	6,2	6,0	6,1	6,1
Andel styrere og pedagogiske ledere med barnehagelærerutdanning	98,9	97,9	98,9	92,5	93	91,3	91,3	91,8	90,0
Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	43,3	45,2	42,9	36,1	36,5	35,0	35,6	36,1	34,6

Tabell 1. Utvalgte KOSTRA-tall for Tønsberg kommunes kommunale barnehager

Indikatoren Antall barn korrigert for alder per årsverk til basisvirksomhet, sier noe om den totale bemanningssituasjonen i barnehagene. Med basisvirksomhet menes styrere og grunnbemanning, der bemanning til barn som krever ekstra ressurser ikke er inkludert. Tallene viser at Tønsberg ligger på nivå med sammenligningskommuner og landsgjennomsnittet, der gjennomsnittet er rundt seks barn per årsverk til styrere og grunnbemanning.

Videre viser tallene at Tønsberg kommune har en andel av barnehageansatte med pedagogisk utdanning som ligger over gjennomsnittet til sammenlignbar KOSTRA-gruppe og landsgjennomsnittet.

2.1.2 Sykefravær

Tønsberg kommune fører sykefraværstatistikk per barnehagevirksomhet. Nedenfor presenteres sykefraværstall per virksomhetsområde i 2016.

	Korttids- fravær %	Langtids- fravær %	Totalt fravær %	Dagsverk fravær korttid	Dagsverk fravær langtid	Totalt dagsverk fravær
Vestre Tønsberg barnehager	2,3	4,1	6,3			
Sentrum barnehager	4,6	2,3	6,5			
Eik barnehager	3,4	7,0	10,4			
Sandeåsen og Presterød barnehager	3,0	7,5	10,2			
Søndre Slagen barnehager	2,6	4,6	7,2			
Østre Slagen barnehager	2,9	6,6	9,5			
Total alle barnehager	3,1	5,4	8,4	2752,5	4891,0	7643,5

Tabell 2. Oversikt over sykefravær i barnehagevirksomheter 2016

Tabellen viser at Eik barnehager har hatt det høyeste sykefraværet i 2016, tett etterfulgt av Sandeåsen og Presterød barnehager og Østre Slagen barnehager. De største forskjellene ligger i langtidsfraværet. Unntaket er Sentrum barnehager, som hadde høyere korttidsfravær og lavere langtidsfravær enn de andre barnehagevirksomhetene.

Tønsberg kommune deltar i 2017 i prosjektet "NED med sykefraværet" i regi av KS og NAV, innenfor helse og barnehagevirksomheter. Sentrum barnehager er med i dette prosjektet. Gjennom prosjektet skal kommunen bl. a. få tilgang på verktøy til bruk i sykefraværarbeidet, herunder en ny form medarbeiderundersøkelse utarbeidet av KS for kommunesektorer.

2.1.3 Virksomhet Eik barnehager

Forvaltningsrevisjonen ser nærmere i dybden på Eik barnehager som utvalgt virksomhetsområde, og herunder de to barnehagene Mortenåsen og Kongseik barnehage.

Virksomhet Eik barnehager ble etablert 1. januar 2009 og består av fire barnehager, henholdsvis Eik vestre, Kongseik, Mortenåsen og Klokkeåsen⁶ barnehage. Ledelsen består av virksomhetsleder og fagleder/styrer per barnehage. Kongseik barnehage har to fagledere/styrere på grunn av sin størrelse. Virksomhetsområdet har i 2017 6,2 barn per ansatt.⁷

Mortenåsen barnehage ble etablert i 1988. Den gir i dag tilbud til 70 barn i alderen 0-6 år. Barna kan ha ulike oppholdstider, og antall barn pr. dag kan derfor variere noe. Barnehagen har et fellesrom og er inndelt i 4 avdelinger. I Mortenåsen barnehage er det 6,23 barn per ansatt. Kongseik barnehage ble etablert i 1993 i tidligere lokaler for Kongseik spesialscole. I august 2008 ble nye Kongseik barnehage innviet. Dette er en barnehage med to fløyer, en Storebarnsfløy for barn 2-6 år og en Småbarnsfløy for barn 1-2 år. Den har også ulike verkstedsrom. Barnehagen gir tilbud til 130 barn. Barna kan ha ulike

⁶ F.o.m. 01.08.2016

⁷ Opplysninger er mottatt fra virksomhetsleder.

oppholdstider, og antall barn pr. dag kan derfor variere noe. I Kongseik barnehage er det 6,16 barn per ansatt.

Kongseik barnehage er spesielt tilrettelagt for barn med nedsatt funksjonsevne. Barnehagen har en universell utforming. Det er ansatt spesialpedagoger med en bred kompetanse og øvrig personell har kompetanse med ulike funksjonshemminger.

Satsningsområder for begge barnehager er bærekraftig utvikling gjennom medvirkning, prosjektarbeid og pedagogisk dokumentasjon.

Virksomhet Eik barnehager har utfordringer med høyt sykefravær. Nedenfor presenteres detaljer for virksomhetsområdets sykefravær i 2016, samt for våren 2017⁸.

Periode	Antall ansatte	Mulige dagsverk	Dagsverk fravær korttid	Dagsverk fravær langtid	Totalt dagsverk fravær	Korttidsfravær %	Langtidsfravær %	Totalt fravær %
1-Januar 2016	83	1368,7	61,2	91,6	152,8	4,5	6,7	11,2
2-Februar 2016	85	1383,2	69,9	84,3	154,2	5,1	6,1	11,1
3-Mars 2016	84	1497,4	69	116,6	185,6	4,6	7,8	12,4
4-April 2016	84	1366,7	29,6	98,2	127,8	2,2	7,2	9,4
5-Mai 2016	83	1421,2	30,1	111,6	141,7	2,1	7,9	10,0
6-Juni 2016	84	1395,2	26,5	126,7	153,2	1,9	9,1	11,0
7-Juli 2016	84	1343,1	2,8	4,7	7,5	0,2	0,3	0,6
8-August 2016	95	1732	37,6	114	151,6	2,2	6,6	8,8
9-September 2016	93	1605,6	56,3	118,9	175,2	3,5	7,4	10,9
10-Oktober 2016	90	1498,7	74,5	138,2	212,7	5,0	9,2	14,2
11-November 2016	91	1574,4	56,1	109,7	165,8	3,6	7,0	10,5
12-Desember 2016	88	1468,6	86,5	130,4	216,9	5,9	8,9	14,8
Gjennomsnitt 2016						3,4	7,0	10,4
1-Januar 2017	87	1557,6	75,6	153,3	228,9	4,9	9,8	14,7
2-Februar 2017	89	1432	70	143,3	213,3	4,9	10,0	14,9
3-Mars 2017	90	1623,4	78,9	198,2	277,1	4,9	12,2	17,1
4-April 2017	88	1374	17,3	133,5	150,8	1,3	9,7	11,0
Gjennomsnitt 2017						4,0	10,4	14,4

Tabell 3. Sykefraværstall virksomhet Eik barnehager

Sykefraværstallene viser at det er mest korttidsfravær i vinterhalvåret. Langtidsfraværet ligger nokså stabilt, men det hadde en økning i første del av 2017.

Mortenåsen barnehage hadde isolert sett et sykefravær på 7,6 % i 2016. Sykefraværet i Kongseik barnehage var på 12,4 %, hvorav 10,4 er langtidsfravær.

Eik barnehager har hittil ikke vært involvert i sykefraværprosjektet "NED med sykefraværet", men revisjonen ble opplyst om at det arbeides "iherdig" med sykefraværet lokalt i barnehagene, i samarbeid med lege, HR og NAV. Blant annet arbeides det med tett oppfølging av hver sykemeldte ansatt. Det arbeides også med å fremme en nærværskultur gjennom tema som blir tatt opp på personalmøter og ved felles lokale rutiner ved fravær for Eik barnehager.

⁸ Tall for 2017 er de som tallene som var tilgjengelige på tidspunktet for dokumentasjonsinnhenting.

3. Vikarbruk: Omfang, kostnad og årsaker

3.1 Innledning

I dette kapitlet besvarer vi problemstillingene

1. Hva er omfanget av vikarbruk i de kommunale barnehagene i Tønsberg kommune?
 - a) Totale vikarkostnader i 2016 og sammenlignet med tidligere år
 - b) Vikarkostnaders andel av totale lønnskostnader per barnehage
3. Hva er de reelle vikarkostnadene hensyntatt refusjoner?
 - a) Hva er netto vikarkostnader hensyntatt refusjon der årsaken til vikarutgiftene er knyttet til sykdom og øvrig refusjonsberettiget fravær?
 - b) Hva er kostnadsdifferansen mellom et gjennomsnittlig årsverk i barnehagen og et årsverk for vikar?
1. c) I hvilken grad hentes/hentes ikke vikarer inn ved sykdom?
2. Hva er årsakene til vikarbruken / ikke bruk av vikarer?

Problemstillingene er deskriptive og innebærer analyser. Det er ikke satt opp revisjonskriterier for problemstillingene som fakta og analyseresultater skal vurderes opp imot.

3.2 Fakta og analyse

3.2.1 Totale vikarkostnader i de kommunale barnehagene

I tabellen nedenfor presenterer vi samlede vikarkostnader for de kommunale barnehagene i Tønsberg kommune i 2016, sammenlignet med tidligere år.

Lønnskostnader	2 014	2 015	2 016
Lønnskostnader interne vikarer ⁹	14 768	11 993	9 718
Pensjon	2 215	2 039	1 652
Arbeidsgiveravgift	2 395	1 978	1 603
Lønnskostnader interne vikarer inkl. sosiale utgifter ¹⁰	19 378	16 010	12 973
Lønnskostnader eksterne vikarer ¹¹	1 481	1 117	2 677
Sum vikarkostnader	20 859	17 127	15 651

Tabell 4. Totale vikarkostnader i de kommunale barnehagene i 2014, 2015 og 2016.

⁹ En mulig feilkilde er at barnehagevirksomheter opplyser at det også brukes vikarer der kostnad føres på fastlønnskontoer, se rådmannens uttalelse under punktet Begrunnelse.

¹⁰ Lønn interne vikarer er hentet fra kontoer 1020 Lønn sykefravær, 1021 Vakttillegg vikarer og 1022 Lønn vikarer v/svangerskapspermisjon. Sosiale utgifter, pensjonskostnad og arbeidsgiveravgift er beregnet manuelt. Satsen for arbeidsgiveravgift var på 14,1 % for alle tre årene. Pensjonssatsen var på 15 % i 2014, 17 % i 2015 og 17 % i 2016.

¹¹ Lønn eksterne vikarer er hentet fra konto 1288 Lønn innleie av vikarer fratrukket kostnader som er ført på tjeneste 2050 Styrket barnehagetilbud og 2052 Morsmålsundervisning, da kommunen opplyser at det i hovedsak er kostnader til tolketjenesten som er ført her.

Tabellen viser at det er vært en jevn nedgang i totale vikarkostnader de siste tre år.

3.2.2 Vikarlønn som andel av lønn til faste stillinger per barnehage

I tabellen nedenfor presenterer vi vikarlønn som andel (prosent) av lønn til faste stillinger per barnehage de siste tre år¹². Tallene gir et bilde over omfanget på vikarbruk i hver barnehage, sett i forhold til omfanget fast lønn¹³. Detaljer er presentert i vedlegg 1.

Barnehager	2014	2015	2016
Aulerød barnehage	0,11	4,07	2,72
Barkåker barnehage	8,10	3,10	2,65
Knapløkka barnehage	10,99	7,29	8,79
Fjerdingsengen barnehage	6,99	7,02	4,25
Fyllpå barnehage	11,61	3,05	7,92
Hogsnes barnehage	7,77	9,03	8,76
Ilebrekke barnehage	18,40	20,33	12,98
Klokkeråsen barnehage	-	-	4,14
Eik vestre barnehage	7,62	4,76	8,65
Kongseik barnehage	15,12	14,91	13,30
Mortenåsen barnehage	8,09	6,86	13,75
Presterød barnehage	12,39	7,85	8,65
Ringshaug barnehage	12,60	7,63	8,02
Råelåsen barnehage	15,58	13,01	4,79
Sandeåsen barnehage	9,59	7,97	9,16
Semsbyen barnehage	4,96	5,45	5,02
Skoglund barnehage	26,86	5,96	10,76
Slagen barnehage	14,19	14,68	10,74
Tolvsrød barnehage	21,40	8,78	8,56
Trudvanglia barnehage	14,77	12,81	5,87

Tabell 5. Vikarlønn som andel av lønn til faste stillinger per barnehage, i prosent.

Tabellen viser at barnehagene Mortenåsen og Kongseik barnehager hadde de høyeste andeler vikarlønn i 2016 sett i forhold til lønn til faste stillinger. Virksomhetsområdet Eik barnehager, som disse barnehagene tilhører, er også det virksomhetsområde som samlet sett hadde det høyeste sykefraværet i 2016.

¹² Vikarkostnaders andel av faste lønnskostnader er beregnet ved å summere interne og eksterne vikarkostnader og dele de på faste lønnskostnader.

¹³ En mulig feilkilde er at barnehagevirksomheter opplyser at det også brukes vikarer der kostnad føres på fastlønnkontoer, se rådmannens uttalelse under punktet Begrunnelse.

3.2.3 Vikarkostnader hensyntatt refusjon

Kommunen får refusjon for langtidssykefravær etter arbeidsgiverperiode de første 16 dager av sykefraværet, og ved svangerskapspermisjon.

Nedenfor presenterer vi netto vikarkostnader hvor det er tatt hensyn til refusjon for vikarutgiftene som er knyttet til refusjonsberettiget fravær.

	2 014	2 015	2 016
Lønnsutgift interne vikarer ¹⁴	14 768	11 993	9 718
Pensjon	2 215	2 039	1 652
Arbeidsgiveravgift	2 395	1 978	1 603
Lønnskostnad interne vikarer inkl. sosiale utgifter ¹⁵	19 378	16 010	12 973
Lønnskostnad eksterne vikarer ¹⁶	1 481	1 117	2 677
Sum vikarkostnader	20 859	17 127	15 651
Sum refusjon¹⁷	-13 224	-11 669	-11 108
Netto vikarkostnad	7 635	5 458	4 542

Tabell 6. Totale vikarkostnader på barnehageområdet 2016 hensyntatt refusjon

Regnestykket viser at de reelle vikarkostnadene hos de kommunale barnehagene i 2016 var på 4,5 mill. NOK i 2016.

Videre sammenstiller vi kommunens vikarkostnader i barnehagene i 2016, hensyntatt refusjon, med de budsjetterte vikarutgiftene for 2016.

Vikarbudsjetten i kommunen er netto - det er ikke budsjettert for langtidssykemeldte som kommunen får refusjon for. Vikarbudsjetten blir fordelt til alle de ordinære barnehagene på bakgrunn av årsverk grunnbemanning. I 2016 var beløpet ca. 3 mill. kr. totalt og antall årsverk 294. Det gir ca. 10 000 kr per årsverk.

Kommunen budsjetterer vikarutgiftene sine netto. Derfor benytter vi i denne sammenstillingen lønnsutgifter for interne vikarer uten sosiale utgifter, og trukket fra refusjon, ved sammenstilling med vikarbudsjetten. Budsjett for innleie av eksterne vikarer er også her tatt med, slik at budsjettet totalt sett blir på ca. 3,1 mill. kr.

	Budsjett 2016	Regnskap 2016	Differanse
Lønnsutgift interne vikarer ¹⁸	3 080	9 718	
Lønnskostnad eksterne vikarer	16	2 677	
Sum vikarkostnad		12 395	
Sum refusjon		-11 108	
Netto vikarkostnad	3 096	1 287	1 809

¹⁴ En mulig feilkilde er at barnehagevirksomheter opplyser at det også brukes vikarer der kostnad føres på fastlønnskontoer, se rådmannens uttalelse under punktet Begrunnelse.

¹⁵ Lønn interne vikarer er hentet fra kontoer 1020 Lønn sykefravær, 1021 Vakttillegg vikarer og 1022 Lønn vikarer v/svangerskapspermisjon. Sosiale utgifter, pensjonskostnad og arbeidsgiveravgift beregnet manuelt. Satsen for arbeidsgiveravgift var på 14,1 % for alle tre årene. Pensjonssatsen var på 15 % i 2014, 17 % i 2015 og 17 % i 2016.

¹⁶ Lønn eksterne vikarer er hentet fra konto 1288 konsulenttjenester fratrukket kostnader som er ført på tjeneste 2050 Styrket barnehagetilbud og 2052 Morsmålsundervisning, da kommunen opplyste at det i hovedsak er kostnader til tolketjenesten som er ført her.

¹⁷ Refusjon består av konto 1710 Refusjon sykepenge og 1711 Refusjon svangerskapspermisjon

¹⁸ En mulig feilkilde er at barnehagevirksomheter opplyser at det også brukes vikarer der kostnad føres på fastlønnskontoer, se rådmannens uttalelse under punktet Begrunnelse.

Tabell 7. Totale vikarkostnader på barnehageområdet 2016 sammenliknet med budsjett

I våre beregninger fremgår et mindreforbruk på kostnader vs. budsjett på 1 809 000 NOK. Dette mindreforbruket vil imidlertid være mindre, da kommunen ikke får refundert pensjonskostnader for langtidssykemeldte, dvs. 17 % av lønnsutgiftene til langtidssykemeldte. Denne pensjonskostnaden blir ikke budsjettet og regnskapsført på arten lønnsutgift interne vikarer.

Med andre ord påløper det en ekstra kostnad ved å sette inn vikar ved langtidssykdom som man ikke får refundert. Dette gjør at det reelle avviket på budsjettet og benyttede vikarmidler ikke er så stort som 1,8 millioner kroner. Vi har ikke fått frem størrelsen på denne pensjonskostnaden, og kan således ikke fastslå hvor mye mindreforbruk det har vært i vikarutgifter, i forhold til budsjett.

For det utvalgte virksomhetsområdet Eik barnehager ser bildet for vikarkostnader opp mot budsjetterte vikarutgifter i 2016 slik ut:

	Budsjett 2016	Regnskap 2016	Differanse
Lønnsutgift interne vikarer ¹⁹	624	2 157	
Lønnskostnad eksterne vikarer ²⁰	0	781	
Sum vikarkostnad		2 938	
Sum refusjon		-1 854	
Netto vikarkostnad	624	1 084	-460

Tabell 8. Vikarkostnader i virksomhet Eik barnehager 2016 sammenliknet med budsjett

I våre beregninger for virksomhet Eik barnehager fremgår et merforbruk mellom vikarbudsjettet og vikarkostnader på 460 000 NOK. I tillegg tilkommer pensjonskostnader for langtidssykemeldte, jamfør beskrivelsen overfor.

Virksomhetsområdet Eik barnehager er også det området som hadde det høyeste sykefraværet av alle barnehagevirksomhetene i 2016.

3.2.4 Hva er kostnadsdifferansen mellom et gjennomsnittlig årsverk i barnehagene og et årsverk for vikar?

Vi har beregnet kostnader for et gjennomsnittlig årsverk i barnehagene og et årsverk for sykevikarer, basert på tilgjengelige data fra kommunens regnskaps- og lønnsystemer. Tallene er presentert i tabellene nedenfor.

	2 014	2 015	2 016
Gjennomsnittslønn fast ansatt i barnehage ²¹	378 342	393 178	401 611

Tabell 9. Gjennomsnittlig kostnad per årsverk fast ansatte i barnehager uten sosiale kostnader.

	2 014	2 015	2 016
--	-------	-------	-------

¹⁹ En mulig feilkilde er at barnehagevirksomheter opplyser at det også brukes vikarer der kostnad føres på fastlønnkontoer, se rådmannens uttalelse under punktet Begrunnelse.

²⁰ Lønn eksterne vikarer er hentet fra konto 1288 konsulenttjenester fratrukket 33 000 kr i kostnader som er ført på tjeneste 2050 Styrket barnehage tilbud og 2052 Morsmålsundervisning, da kommunen opplyser at det i hovedsak er kostnader til tolketjenesten som er ført her.

²¹ Gjennomsnittslønn er beregnet med utgangspunkt i regnskapstall for fastlønnede på konto 1010 gjennom hele året, uten styreere og virksomhetsledere.

Utbetalt lønn sykevikarer ²²	10 319 000	8 191 000	7 445 000
Vikartimer ved sykefravær	62 204	46 632	41 121
Timepris ²³	165,894	175,646	181,051
Antall timer pr. årsverk ²⁴	1920	1920	1920
Kostnad årsverk sykevikarer	318 508	337 252	347 618

Tabell 10. Gjennomsnittlig kostnader per årsverk interne vikarer ved sykefravær uten sosiale kostnader.

Beregningene viser at et gjennomsnittlig årsverk for en intern vikar (ved sykefravær) koster ca. 54 000 NOK mindre for kommunen enn kostnadene ved et gjennomsnittlig årsverk fast ansatt i barnehagene.

3.2.5 Analyse av sykefravær i sammenheng med vikarutgifter

I dette avsnittet ser vi på samlet korttidssykefravær, vikarutgifter og refusjon opp imot hverandre, for å belyse i hvilken grad sykefraværet synes å bli dekket opp av vikarbruk. Vår analyse er basert på det tallmaterialet som foreligger, med forbehold²⁵.

Tallene for vikarlønn og refusjon som benyttes i tabellen nedenfor tilsvarer tallene som ble benyttet og forklart i fotnoter under punktene 3.2.3 og 3.2.4 i denne rapporten.

	Regnskap 2016
Lønnsutgift interne vikarer ²⁶	9 718
Lønnskostnad eksterne vikarer	2 677
Sum vikarkostnad	12 395
Sum refusjon	-11 108
1) Netto vikarkostnad	1 287
Korttidsfravær ²⁷ på 2753 dagsverk, omgjort til antall timer ²⁸	20 644 timer
Timepris interne vikartimer (uten sosiale kostnader)	181 kr
2) Kostnad for korttidsfravær dersom dekket i intern vikarlønn	3 737
Differanse mellom 1) og 2)	2 450

Tabell 11. Sammenstilling av vikarutgifter hensyntatt refusjon med korttidsfravær regnet om til kostnad vikarlønn

Våre beregninger gir et anslag for hva kommunen på det totale barnehageområdet sparte ved å ikke dekke opp alt korttidsfravær i 2016 med vikartimer. Innsparingen er beregnet til omlag 2,5 mill. kr. Dette får vi ved differansen mellom 1) vikarutgifter fratrukket det kommunen får i refusjon og 2) kostnad for korttidssykefravær i vikarutgifter dersom man hadde satt inn interne vikarer til å dekke alle fraværstimerne.

²² Kostnad for sykevikarlønn er hentet fra konto 1020. Sosiale kostnader er ikke medregnet. Det foreligger ikke en oversikt over antall timer til eksterne vikarer i lønssystem. Antall timer fremkommer på hver enkelt faktura. Kostnader for vikarer som er innleid til kommunen inngår derfor ikke i vår beregning av årsverk for vikar.

²³ Timepris er beregnet ved utbetalt lønn sykevikarer / vikartimer ved sykefravær

²⁴ Et normalt årsverk hensyntatt helligdager.

²⁵ Vi har valgt å benytte timepris for interne vikarer i utregningen av hva korttidsfraværet ville ha kostet i vikartimer, fordi det er større bruk av interne vikarer enn eksternt innleide fra vikarbyrå, jf. del 3.2.1 vikarkostnader.

²⁶ En mulig feilkilde er at barnehagevirksomheter opplyser at det også brukes vikarer der kostnad føres på fastlønnskontoer, se rådmannens uttalelse under punktet Begrunnelse.

²⁷ I korttidsfraværet regnes egenmelding og arbeidsgiverperioden av langtidssykemelding.

²⁸ Fravær omregnet til timeantall er basert på at de barnehageansatte har 37,5t uke og ubetalt spisepause.

Fordelt på 20 barnehager i 2016 utgjør dette om lag 120 000 kr per barnehage i 2016 (størrelse på barnehage er her ikke tatt i betraktning).

3.2.6 Årsaker til vikarbruk / ikke bruk av vikarer og utfordringer

Vi har intervjuet et utvalg styreere og pedagogiske ledere samt virksomhetsleder fra Eik barnehager om årsaker til at barnehagene bruker vikarer, eventuelt ikke dekker opp med vikarer ved fravær.

Budsjetter for midler til vikarbruk er på ca. 10 000 NOK per ansatt i barnehagene. Det er opplyst at dette tidligere har vært på 8000 NOK per ansatt. Økningen i vikarbudsjettet blir av de intervjuede vurdert som langt fra nok til å dekke all type fravær som ikke er refusjonsberettiget.

I barnehagene erfares det en stor kompleksitet i og omfang av ikke-refusjonsberettiget fravær som ikke kommer frem i sykefraværstatistikkene (er ikke tallfestet), og som gir utfordringer i sammenheng med et stramt vikarbudsjett. Eksempelvis fravær ved egne syke barn, velferdspermisjoner, deltakelse på kurs og utdanningspermisjoner i forbindelse med påkrevd økt kvalitet og kompetanseheving, ulønnet foreldrepermisjon og de ansattes femte ferieuke.

Når det gjelder kompetanseheving erfares det å være begrenset i praksis hvor mange ansatte fra barnehagene som kan delta i kompetansehevingstiltak. Dette fordi barnehagene ikke får midler til å sette inn vikar for de som skal på kompetanseheving, kun midler til selve kurskostnadene. Dette er en kjent utfordring som barnehagene skal ha tatt opp til politisk nivå.

En hovedregel som praktiseres i barnehagene er at det ikke settes inn vikar ved sykefravær innenfor de 16 første dagene av sykefraværet, da dette ikke er refusjonsberettiget. Denne regelen blir referert til som en naturlig konsekvens av generelle føringer om å holde budsjetttrammene.

Av hensyn til forsvarlig drift, hender det noen ganger likevel at det besluttes å sette inn vikar før arbeidsgiverperioden er gått ut. Dette er en skjønnsmessig vurdering som baseres på totalbildet i den enkelte barnehage. Vikarbruk er en avgjørelse som tas av fagansvarlig/styrer av hver barnehage, men virksomhetsleder er også ofte involvert ved vurderinger av vikarbruk ved ikke-refusjonsberettiget fravær.

I hovedsak forsøker barnehagene å finne frem til interne løsninger for å sikre en forsvarlig bemanning, framfor å sette inn vikar. Oftest ved omfordeling av den bemanningen man har. Dette arbeidet tar mye tid av den daglige styring av den enkelte barnehage.

En typisk prosess starter med barnehagenes faste morgenmøter hvor styrer er tilstede. Ansatte skal melde inn eget fravær innen et gitt tidspunkt på morgenen, før møtet. Ut ifra informasjon fra pedagogiske ledere, tar styrer en skjønnsmessig beslutning vedrørende om vikar skal hentes inn. I denne vurderingen er den mest førende faktoren antall barn i barnegruppen. Dersom det er fravær blant barna den aktuelle dagen gjør dette bemanningsbehovet mindre. Videre ser styrer på om bemanningen og/eller barna som er tilstede kan omorganiseres internt slik at barnehagen kan opprettholde forsvarlig drift selv om man opprettholder lavere bemanning den dagen. Det er også mulig å slå sammen grupper i barnehagen slik at bemanningstettheten blir høyere for de enkelte grupper. En slik ordning går imidlertid på bekostning av belastning og oversikt, men dersom det vurderes som forsvarlig over et kort tidsrom, hender det at dette gjøres som et siste valg for å løse situasjonen internt. I sjeldne tilfeller stepper styrer inn selv for å løse situasjonen, men dette forsøker styrerne å unngå da det går på bekostning av primær oppgavene som er tiltenkt styrer.

De faste morgenmøtene, og det at man har et svært fleksibelt fast personale som er trygge på hverandres kompetanse, oppleves som en stor styrke for å kunne håndtere bemanningsutfordringer fra dag til dag.

Andre årsaker til at det ikke settes inn vikar er mangel på tilgjengelighet på vikarer når behovet for vikar oppstår. En annen utfordring er uavklarte situasjoner forbundet med langtidfravær. Det er en praksis for å lyse ut vikarstilling ved lengre fravær på nærmere ett år. Men ved langtidfravær kan det eksempelvis bli gitt meldinger om litt og litt fravær. Dette gjør det uforutsigbart for arbeidsgiver hvor lenge personen skal være borte, og dermed en utfordring å vurdere om en skal lyse ut en vikarstilling

eller ikke. I praksis utsettes da gjerne beslutningen om å anskaffe vikar. Det kan også være en utfordring for barnehagene å finne stabile vikarer som kan matche svingninger i stillingsprosenten til langtidssyke.

Gjennom intervju ble det spilt inn som et forbedringsområde at barnehagene i større grad burde sette inn vikar for hele den aktuelle perioden, eksempelvis en måned, når det er kjent at fraværet kommer til å vare en måned, i stedet for å se an hvordan man kan løse situasjonen. Dette for å sikre seg de gode vikarene, som fort kan bli utilgjengelige.

4. Konsekvenser knyttet til vikarbruk

4.1 Revisjonskriterier

Her besvarer vi problemstillingen:

4. Hva er vurderte kvalitative/pedagogiske konsekvenser forbundet med vikarbruk/ikke vikarbruk?
 - a. Innebærer konsekvensene risiko i forhold til ivaretagelse av regelverket for kvalitativt og pedagogisk innhold?

Revisjonskriteriene som er benyttet er presentert i vedlegg 2 til rapporten.

4.2 Fakta

4.2.1 Tolkning av norm for pedagogisk bemanning og utfordringer

Fra intervjuene fremgikk at normen for pedagogisk bemanning, som setter en maksimalgrense for antall barn per personale med pedagogisk utdanning, blir tolket strengt. Eik barnehager, og barnehageområdet i Tønsberg generelt sett, har en relativt høy pedagogandel i forhold til sammenligningskommuner og landsgjennomsnittet, jf. punkt 2.1.1, med 43,3 % ansatte med barnehagelærerutdanning og 98,9 % styrere og pedagogiske ledere med barnehagelærerutdanning. Gjennom intervjuer fremgår at man etterlever normen for pedagogisk bemanning gjennom den høye pedagogandelen.

I praksis blir kravet tolket som oppfylt dersom barnehagen som helhet "på huset" dekker kravet til antall pedagogiske ledere per barn, selv om det kan være færre enn kravet til pedagogiske ledere per avdeling en dag. Kravet til pedagogisk bemanning tolkes videre til ikke å måtte gjelde hele dagen - det praktiseres ikke med at kravet må være oppfylt mellom kl. 15-16.30, da dette ikke passer med vaktssystemet.

Barnehagene erfarer likevel at de ikke alltid greier å oppfylle normen til pedagogisk bemanning ved sykefravær. En særlig utfordring er at det ikke finnes personer med tilsvarende utdanning på vikarmarkedet til å erstatte pedagogiske ledere dersom disse blir syke over lengre tid. Det ble gitt eksempler på at man har greid å dekke behov for pedagogisk kompetanse ved korttidsfravær, fordi barnehagene har tilgang på to pensjonister som er pedagoger. Barnehagene løser også situasjoner ved å omfordele pedagoger mellom gruppene. Situasjonen er mest sårbar for barnegruppene med større barn, hvor det oftest er kun én pedagogisk leder å spille på i gruppen, i motsetning til gruppene med små barn, hvor det oftest er to pedagogiske ledere i utgangspunktet.

4.2.2 Grunnbemanning

Grunnbemanningen i kommunens barnehager ligger på nivå med sammenligningskommuner og landsgjennomsnittet, med ca. seks barn per årsverk til styrere og grunnbemanning, jf. punkt 2.1.1. Flere av intervjuet fagpersonell påpekte imidlertid at den generelle grunnbemanningen i barnehagene i realiteten er for lav. Dette fordi barna oppholder seg lengre i barnehagen enn før, samtidig med at det ikke er fullt opp med bemanning i hele åpningstiden (åpningstiden er lengre enn vaktene). Videre erfares det å ha kommet til flere barn med større hjelpebehov, samt at det har blitt høyere krav til hva man skal igjennom om dagen, eksempelvis krav til dokumentasjon, kompetanseheving og tidlig innsats. Det ble

påpekt at flere voksne i barnehagen er en forutsetning for å møte alle kravene, men at barnehagene tvert om har fått mindre bemanning enn før, fordi barna er i barnehagen lengre om dagen.

Det ble uttrykt at når grunnbemanningen i realiteten er lavere enn før, så taler dette for at barnehagene minimum burde hatt anledning til å dekke opp med vikarer når noen er borte.

4.2.3 Konsekvenser forbundet med ikke-vikarbruk

Her presenteres en sammenfatning av vurderinger fra barnehagene om konsekvensene av å være færre på jobb, dvs. når vikarer ikke settes inn for å dekke alt fravær i grunnbemanningen.

Generelt opplever de intervjuede at barnehagene har en stor styrke i å være gode på å se helheten på huset og på fleksibilitet. Det er godt samarbeid og kommunikasjon for å løse behov internt og gjøre det beste ut av forutsetningene. Men fagpersonell er bekymret for bemanningssituasjonen i forhold til barnas behov og for slitasje på personell i perioder.

Daglige omorganiseringer av personell på grupper for å få kabalen til å gå opp skaper uro. Det blir både et høyere tempo og uro i form av omskiftninger på grupper, hvor det er krevende for barn å måtte forholde seg til ulike personer. Dette er mest uheldig for de mest sårbare barna. Barn og voksne må bruke lengre tid på tilknytning, på å bli kjent og skape en god gruppefølelse. Man har eksempelvis sett at barn søker til de andre kjente ansatte på huset som ikke kan arbeide i deres gruppe den dagen. Ønsket situasjon er at barnehagene oftere hadde hatt anledning til å sette inn vikar i grupper hvor det er fravær, slik at det ble mer ro over situasjonen og mindre omskiftninger på tvers av grupper.

Det blir slitasje på personellet som er til stede og må trå til ekstra. De må eksempelvis jobbe lengre dager, håndtere flere barn og forholde seg til nye grupper når personellet må flyttes mellom avdelinger. Det oppleves til tider høyt arbeidspress. Dette er oftest erfart i vinterhalvåret da det er mest sykdom.

I tilfeller hvor man er underbemannet fokuserer barnehagen mer på sikkerhet enn pedagogisk innhold. Pedagogiske ledere må nedprioritere dagsplaner om gjennomføring av aktiviteter, prosjektarbeid og dokumentasjon. Gode pedagogiske aktiviteter krever at man deler seg inn i mindre grupper og at får til en viss ro over situasjonen. Med for lav bemanning får man ikke satt seg ned med barna i den grad som er ønskelig. Barna får både mindre pedagogisk læring og omsorg da ansatte får mindre tid til hvert barn.

Fagpersonell opplever at presset på bemanningen som er til stede har konsekvenser for arbeidet med tidlig innsats. Spesielt sårbare barn kan oppleve utrygghet. Generell oppfølging av enkelte barn kan lide. De mener at barnehagene generelt er oppmerksomme på og prioriterer tidlig innsats, men at det er høyere risiko for at oppfølging av barn glipper når man er underbemannet.

Fagleder/styrer har noen ganger måttet gå inn og dekke områder hvor det trengs personell. Dette går da ut over primær oppgavene til fagleder, eksempelvis oppfølging av det pedagogiske personellet og av innholdet i barnehagen.

4.2.4 Konsekvenser forbundet med vikarbruk

I intervjuene ble det gitt uttrykk for at det blir et svakere pedagogisk kvalitet når det blir satt inn vikar for fravær i grunnbemanningen. Selv om man setter inn vikarer for personer som har planlagt fravær, eksempelvis ved etterutdanning, så er erfaringen at vikaren ikke kan erstatte den fast ansatte fullt ut, selv om vikarene gjør så godt de kan ut i fra deres forutsetninger. Det ble særlig uttrykt bekymring for tilfeller der det er pedagoger som er lengre borte fra sin gruppe, hvor de blir erstattet av ufaglært vikar.

Det erfarer svært varierende kompetanse/personlig egnethet hos vikarene som kommer inn. Det skal være kompetente voksne som jobber i barnehage, og dette oppleves å ikke bli godt nok kvalitetssikret.

Det er tidskrevende å drive veiledning og opplæring av vikarer, men samtidig forståelse for at det er vanskelig for en vikar å sette seg inn i barnehagens drift.

Det er problematisk for barna med mange nye voksne å forholde seg til i barnehagen. Spesielt for de sårbare barna. Barna trenger stabilitet og faste voksne, og utskiftninger gir utrygghet for barna. Det tar tid for barn, og foreldre, å bli kjent med nye vikarer.

En alvorlig konsekvens av vikarbruk er at barn kan oppleve ikke å bli tilstrekkelig sett, og at det blir vanskelig å få til tidlig innsats hos alle barn som trenger det.

Selv om mye vikarbruk vurderes å være uheldig, anses det likevel som bedre å sette inn vikarer for å få et ekstra par hender, nesten uavhengig av kompetanse, enn å ikke sette inn vikar for den som er borte.

For å gjøre situasjonen så stabil som mulig forsøker barnehagene å omorganisere og plassere vikarer på en gruppe der det er flest annet personell som er kjente for barna, heller enn på gruppen der fraværet er. Barnehagene forsøker også å tilføre stabilitet ved å bruke vikarer som de kjenner (studenter, tidligere ansatte, personer i engasjement). Når disse ikke er tilgjengelige, bruker barnehagene vikarbyrå. Barnehagene prøver da å få de samme personer fra vikarbyrået som har jobbet hos de tidligere. Barnehagene informerte om at det pågår en dialog med vikarbyrået om at de skal lage seg et system for å sikre dette, i den grad det er mulig. Erfaringer tilsier imidlertid at noen dager er det en utfordring i det hele tatt å få skaffet vikar.

4.2.5 Opplæring av vikarer

Fra barnehagene ble det beskrevet en innarbeidet praksis for opplæring av vikarer. Vikarbyrået håndterer opplæring om taushetsplikt, politiattest og rammeplan. Den enkelte barnehage ved fagleder/styrer skal stå for opplæring i grunnleggende sikkerhet, som brannrutiner og rutiner i forbindelse med allergier/medisiner. I praksis er ikke alltid fagleder/styrer til stede, og personell i avdelingene må da erstatte denne opplæringen. Man er usikker på om dette alltid skjer i en hektisk hverdag. Annen opplæring skjer i den enkelte barnehage ved pedagogiske leder, eksempelvis innføring i planer for dagen. Vikarer som jobber i barnehagen over lengre tid er i tillegg med i jevnlig møter som pedagogisk ledermøter, gruppemøter og avdelingsmøter. Vikarer som er der over kortere tid er ikke med på dette.

Virksomhetsleder informerte om at barnehagevirksomhetene på tidspunktet for revisjonen jobber med å utarbeide felles rutiner ved vikarbruk, inkludert opplæring. Arbeidet ledes av en annen virksomhetsleder. I arbeidsgruppa inngår alle seks virksomhetsledere samt en fagleder fra hvert virksomhetsområde. Det har hittil vært to møter i arbeidsgruppa. Det har også vært et møte med vikarbyrået, for å se disse rutiner i sammenheng med rutiner som barnehagene selv skal ha. Intervjuet virksomhetsleder mener det er naturlig å se for seg en type rutine for de vikarer som barnehagene skaffer selv, og en type rutine for vikarer som skaffes fra vikarbyrået.

4.3 Vurdering

Etter barnehageloven § 18 skal bemanningen være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Dette er et krav til den samlede bemanning i den enkelte barnehage. Med begrepet tilfredsstillende pedagogisk virksomhet menes at barnehagens bemanning og samlede kompetanse er tilstrekkelig til at den drives i samsvar med de krav til formål og innhold som framgår av formålsbestemmelsen, innholdsbestemmelsen, bestemmelsen om barns rett til medvirkning og rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Ved fastsetting av barnehagens samlede bemanning er det ikke adgang til å fravike de nasjonale terskelverdiene som er fastsatt i forskrift om pedagogisk bemanning § 1. Reglene om pedagogisk

bemanning sikrer et minimum av pedagogisk kompetanse i personalgruppa uten at den totale bemanning reguleres i detalj.²⁹

Faglig personell vurderer at barnehagene i utgangpunktet er dekket godt opp med pedagogisk personell, noe KOSTRA-tall også viser. De vurderer samtidig at barnehagens bemanning og samlede kompetanse i perioder ikke er tilstrekkelig til å sikre et godt nok kvalitativt og pedagogisk innhold i barnehagen, som beskrevet i delkapittel 4.2. De vurderer at barnehagene ikke har en tilstrekkelig:

- ✓ Budsjettramme til å kunne erstatte personell med vikarer ved ulikt type fravær,
- ✓ Tilgang på vikarer med rett kompetanse til å erstatte pedagogisk personell ved fravær,
- ✓ Grunnbemanning til å ivareta alle krav og behov som gjelder i barnehagen i dag (merk at barna er lengre i barnehagen nå enn før).

I barnehagelovens formål fremgår blant annet at barnehagen i samarbeid og forståelse med hjemmet skal ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal også være et trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagelovens beskrivelse av innhold innebærer blant annet at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet, og gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter.

Etter vår vurdering belyser den beskrevne situasjonen, og konsekvensene som faglig personell erfarer, at det er en risiko for at kommunen ikke ivaretar regelverket for kvalitativt og pedagogisk innhold i barnehagene. Særlig bekymringsverdig er praksisen for å operere med redusert bemanning. Dette gir merbelastning for tilstedeværende personell, og risiko for uheldige konsekvenser for barnas trygghetsfølelse og læring, spesielt de mest sårbare barna.

Som vi så av faktisk bruk av vikarer i Eik barnehager versus vikarbudsjettet i punkt 3.2.3, brukte Eik barnehager mer enn vikarbudsjettet sitt i 2016. Vår tolkning er at skulle Eik barnehager være helt tro mot budsjettets føringer, ville dette være med på å presse vikarutgiftene ytterligere nedover, noe som ville ha forverret det pedagogiske og kvalitative innholdet. Dette indikerer at vikarbudsjettet balanserer hårfint i forhold til å tilrettelegge for faglig forsvarlighet.

Etter vår vurdering fremstår det opplevde presset på personale og utfordringer med å ivareta kvalitet/pedagogisk innhold for barna som tett forbundet med de økonomiske rammevilkårene for vikarbruk som barnehagene har.

Samtidig viser vikarbudsjettet og regnskapet hensyntatt refusjon for kommunens totale barnehager at kommunen kunne hatt en større vikarbruk, dersom det er et mål for kommunen å bruke hele vikarbudsjettet, der det er behov. Tallene indikerer i så fall en for høy innsparing av vikarutgifter på barnehageområdet, totalt sett.

Når det gjelder pedagogiske og kvalitative konsekvenser ved bruk av vikarer i seg selv, viser gjennomgangen at det er en utfordring å få tak i tilstrekkelig kompetente vikarer til å erstatte fravær i grunnbemanningen. Vi påpeker at det barnehagene har muligheten til å gjøre noe med, innenfor de forutsetningene som er, er å sikre en systematisk, god opplæring til alle vikarer. Denne forvaltningsrevisjonen har vært avgrenset fra en nærmere undersøkelse av temaet opplæring, men vi registrerer det som en positiv observasjon at barnehagevirksomhetene har igangsatt et arbeid for å få på plass mer felles rutiner ved bruk av vikarer som inkluderer opplæring.

²⁹ Kilde: Kunnskapsdepartementets veileder som tydeliggjør kravene til pedagogisk bemanning i barnehagen, i Rundskriv F-04-11.

5. Anbefalinger

KPMG har påpekt at faglig personell i barnehager vurderer at personale og ivaretagelse av kvalitet/pedagogisk innhold i barnehagen i perioder er under stort press. Etter vår vurdering fremstår dette tett forbundet med de økonomiske rammevilkårene for vikarbruk som barnehagene har.

I tråd med revisjonsstandard RSK001 og revisjonsmandatet³⁰ skal forvaltningsrevisjonen ikke gi anbefalinger som omhandler prioritering av kommunens økonomiske midler. På denne bakgrunnen har KPMG ikke anbefalinger i denne forvaltningsrevisjonen.

³⁰ I tråd med forskrift om kontrollutvalg § 4 kan ikke kontrollutvalg overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens folkevalgte organer.

6. Rådmannens uttalelse

Høringssvar mottatt fra Geir Viksand, rådmann Tønsberg kommune, 02.11.2017.

Tønsberg kommune ønsker å bemerke at vi støtter vurderingene som framkommer i rapporten, både med hensyn til årsaker til vikarbruk og konsekvenser knyttet til vikarbruk.

Pedagogisk bemanning og bemanning

Barnehagene er, som rapporten også beskriver, organisert i virksomheter. Dette skal gjøre barnehagene mer robuste økonomisk, men ikke minst organisatorisk. Ved fravær skal det være lav terskel for å omorganisere bemanning, ikke bare mellom avdelinger, men også mellom barnehager i virksomheten. Barnehagene i Tønsberg utviser en god evne og vilje til å løse utfordringer ved sykefravær innenfor egen barnehage, men har kanskje et forbedringspotensial i å utnytte ressursene i på tvers av barnehagene i virksomheten.

Barnehagene har som rapporten viser en stor andel pedagogisk personale. Dette er et bevisst valg både for å øke den pedagogiske kvaliteten og for at barnehagene i større grad kan framstå som robuste i å håndtere ulike situasjoner (herunder også noe fravær). Ved langvarig fravær som medfører at de ikke oppfyller krav til pedagogisk bemanning må barnehagen lyse ut stillingen og søke om dispensasjon fra norm om pedagogisk bemanning.

Det framkommer i rapporten at Tønsberg kommunes barnehager har en grunnbemanning som er på nivå med sammenligningskommuner og landsgjennomsnittet. De bekymringene intervjuet fagpersonell har rundt bemanning i barnehagene er i høyeste grad reelle og aktuelle. De beskriver, slik vi tolker det, en bekymring rundt nasjonal barnehagepolitikk og endringer i samfunnet som ikke gjenspeiles i barnehagelovgivningen.

Kvalitet i tråd med regelverket

Rapporten beskriver at det er en risiko for at kommunen ikke ivaretar regelverket for kvalitativt og pedagogisk innhold i barnehagene, herunder Lov om barnehager og tilhørende forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Dette er en bekymring som kommunen deler, og som Tønsberg kommune som barnehagemyndighet følger tett gjennom tilsyn, veiledning og oppfølging av kompetansehevingstiltak.

Begrunnelser

Når det gjelder begrunnelse for rapportens funn vil virksomhetslederne i barnehagene presisere at det ikke kan ses bare på vikarpostene uten å trekke linjer til hele regnskapet til barnehagene.

I 2016 var flere av faglederne/styrerne sykemeldte over lenger tid (noen gjennom hele året). Disse lederne ble delvis erstattet, men vikarene ble lønnet med fastlønn (1010). Noe av denne ressursen var ikke praktisk mulig å erstatte, og den aktuelle barnehagen omdisponerte da midlene til annen nødvendig drift.

I tillegg er det ansatte i reduserte stillinger som benyttes som vikarer på sine fridager. Disse er også lønnet med fast lønn. Dette gjelder også støttepersonell (1030).

Den største barnehagen i Tønsberg har kalkulert med at de konstant vil ha noe fravær, og har derfor økt bemanningen i faste stillinger ut over minimumsbehovet. Fordi de allerede har litt «å gå på» har de ikke benyttet vikarer (ført på 1020) i like stor grad ved fravær.

Revisjonens kommentar/håndtering av uttalelsen

I forhold til rådmannens uttalelse vedrørende begrunnelser, har vi i våre beregninger av reelle vikarkostnader i kapittel 3 lagt til i fotnoter at en mulig feilkilde er at barnehagevirksomheter opplyser at det også brukes vikarer der kostnad føres på fastlønnskontoer, dvs. at reelle vikarkostnader er større.

Vedlegg 1 Detaljer datagrunnlag

Detaljer til tabell 5. Vikarlønn som andel av lønn til faste stillinger per barnehage.

BARNEHAGE	2014			2015			2016		
	Lønn faste stillinger	Vikar-kostnader	Vikar-kostnader s andel av faste kostnader	Lønn faste stillinger	Vikar-kostnader	Vikar-kostnader s andel av faste kostnader	Lønn faste stillinger	Vikar-kostnader	Vikar-kostnader s andel av faste kostnader
AULERØD BARNEHAGE	3 828	4	0,1 %	3 779	154	4,1 %	4 012	109	2,7 %
BARKÅKER BARNEHAGE	9 934	805	8,1 %	10 475	325	3,1 %	11 348	300	2,6 %
EIK BHG FELLES	687	11	1,7 %	732	0	0,0 %	740	0	0,0 %
EIK VESTRE BARNEHAGE	5 384	410	7,6 %	5 630	268	4,8 %	5 218	451	8,6 %
FJERDINGEN BARNEHAGE	3 684	257	7,0 %	3 829	269	7,0 %	3 831	163	4,2 %
FYLLPÅ BARNEHAGE	5 279	613	11,6 %	5 745	175	3,0 %	5 962	472	7,9 %
HOGSNES BARNEHAGE	5 347	415	7,8 %	6 364	575	9,0 %	6 503	569	8,8 %
ILEBREKKE BARNEHAGE	6 542	1 204	18,4 %	5 872	1 194	20,3 %	6 695	869	13,0 %
KLOKKERÅSEN BARNEHAGE		0	-		0	-	2 569	106	4,1 %
KNAPLØKKA BARNEHAGE	8 734	960	11,0 %	8 752	638	7,3 %	9 100	800	8,8 %
KONGSEIK BARNEHAGE	13 539	2 048	15,1 %	14 232	2 122	14,9 %	14 281	1 899	13,3 %
MORTENÅSEN BARNEHAGE	6 190	501	8,1 %	6 301	432	6,9 %	6 354	874	13,7 %
PRESTERØD BARNEHAGE	4 900	607	12,4 %	5 003	393	7,8 %	5 416	468	8,7 %
RINGSHAUG BARNEHAGE	5 620	708	12,6 %	5 493	419	7,6 %	6 136	492	8,0 %
RÅELÅSEN BARNEHAGE	7 175	1 118	15,6 %	6 856	892	13,0 %	7 022	336	4,8 %
SANDEÅSEN BARNEHAGE	15 764	1 511	9,6 %	16 087	1 282	8,0 %	15 882	1 455	9,2 %
SANDEÅSEN BHG FELLES	678	0	0,0 %	711	0	0,0 %	734	0	0,0 %
SEMSBYEN BARNEHAGE	3 550	176	5,0 %	4 289	234	5,4 %	4 246	213	5,0 %
SENTRUM BHG FELLES	689	0	0,0 %	1 772	0	0,0 %	1 879	24	1,3 %
SKOGLUND BARNEHAGE	4 091	1 099	26,9 %	4 136	247	6,0 %	4 270	459	10,8 %
SLAGEN BARNEHAGE	13 121	1 862	14,2 %	13 883	2 038	14,7 %	14 076	1 512	10,7 %
SØNDRE SLAGEN BHG FELLES	684	0	0,0 %	717	0	0,0 %	750	0	0,0 %
TOLVSRØD BARNEHAGE	5 013	1 073	21,4 %	5 780	508	8,8 %	5 826	498	8,6 %
TRUDVANGLIA BARNEHAGE	5 851	864	14,8 %	5 301	679	12,8 %	5 301	311	5,9 %
VESTRE TØNSBERG BHG FELLES	679	2	0,4 %	711	36	5,1 %	762	11	1,4 %
ØSTRE SLAGEN BHG FELLES	680	0	0,0 %	1 499	233	15,6 %	1 562	0	0,0 %
Grand Total	1376 39	16 249	11,8 %	143950	13 110	9,1 %	150 475	12 395	8,2 %

Vedlegg 2 Revisjonskriterier

Kommunelovens § 23 om administrasjonssjefens internkontroll

Kravet om internkontroll følger av *kommuneloven § 23, andre ledd*:

- "(...) Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll."

Kommunelovens ordlyd setter ikke formelle form- eller innholds krav til internkontrollen. Det framgår imidlertid av lovforarbeidene³¹ at det bør etableres rutiner og systemer som skal bidra til å sikre at organisasjonen når de målene som er satt og etterlever kravene som gjelder.

Det følger av *lov om barnehager § 7* at barnehageeieren skal drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk.

Barnehageloven om kompetanse og bemanning

Den voksne i barnehagen, både med tanke på kompetanse og bemannings-/pedagogtettethet, fremheves ofte som den avgjørende faktoren for kvaliteten i barnehagene. Blant annet står det på nettsiden til regjeringen at:

"Personalets faglige og personlige kompetanse er barnehagens viktigste ressurs og en forutsetning for at barnehagen skal være en god arena for danning, omsorg, lek, læring og sosial utjevning."

Lov om barnehager og tilknyttede forskrifter setter krav til kompetanse og til forholdet mellom antall barn og antall pedagoger.

§18 Barnehagens øvrige personale

- Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer.
- Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.
- Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet i første ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.
- Departementet gir forskrifter om dispensasjon, om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet og om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.
- Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.
- Departementet gir utfyllende forskrifter om pedagogisk bemanning.

Kunnskapsdepartementet har utarbeidet en veileder som tydeliggjør kravene til pedagogisk bemanning i barnehagen, i Rundskriv F-04-11. Der står det at § 18 femte ledd lovfester kravet til den samlede bemanning i den enkelte barnehage. Hva som er tilstrekkelig bemanning skal vurderes ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. Med begrepet tilfredsstillende pedagogisk virksomhet menes at barnehagens bemanning og samlede kompetanse er tilstrekkelig til at den drives i samsvar med de

³¹ Frå Ot. prp. nr. 70 (2002-2003) kap. 4.3.

krav til formål og innhold som framgår av formålsbestemmelsen, innholdsbestemmelsen, bestemmelsen om barns rett til medvirkning og rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med forskrift om pedagogisk bemanning, som er gitt med hjemmel i § 18 femte ledd. I forskrift § 1 er det satt en norm for det maksimale antall barn en pedagogisk leder kan ha ansvar for. Ved fastsetting av barnehagens samlede bemanning er det ikke adgang til å fravike de nasjonale terskelverdiene som er fastsatt i forskrift om pedagogisk bemanning § 1. Reglene om pedagogisk bemanning sikrer et minimum av pedagogisk kompetanse i personalgruppa uten at den totale bemanning reguleres i detalj.

Forskrift om pedagogisk bemanning

Forskrift angir en norm for antall barn per pedagogisk leder. Den setter en maksimalgrense for antall barn per pedagog i barnehagen.

§ 1. Norm for pedagogisk bemanning

- Det skal være minimum én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.

§ 2. Styrers tid til administrasjon og ledelse

- Styrerens tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til normen for pedagogisk bemanning

Barnehagelovens formåls- og innholdsbestemmelser

Barnehagelovens formåls- og innholdsbestemmelser er ikke direkte benyttet som revisjonskriterier, men er bakgrunnsforståelse og grunnlaget for våre vurderinger av risiko knyttet til vikarbruk i forvaltningsrevisjonen, jf. problemstilling 4, herunder om det er risiko for at det ikke er tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

§ 1. Formål

- Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene.
- Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.
- Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering

§ 2. Barnehagens innhold

- Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet.

- Barnehagen skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter.
- Barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur.
- Barnehagen skal formidle verdier og kultur, gi rom for barns egen kulturskaping og bidra til at alle barn får oppleve glede og mestring i et sosialt og kulturelt fellesskap.
- Barnehagen skal støtte barns nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær og gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter.
- Barnehagen skal ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller.
- Departementet fastsetter nærmere regler om barnehagens innhold og oppgaver (rammeplan) ved forskrift.
- Barnehagens eier kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold.
- Med utgangspunkt i rammeplan for barnehagen skal samarbeidsutvalget for hver barnehage fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten

I forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, som trer i kraft 1. aug. 2017, beskrives barnehagens verdigrunnlag, ansvar og roller, barnehagens formål og innhold, barns medvirkning, samarbeid mellom hjem og barnehage, overganger, barnehagen som pedagogisk virksomhet, barnehagens arbeidsmåter og fagområder.



Kontakt oss

Ole Willy Fundingsrud

Direktør

T +47 40 63 96 92

E ole.willy.fundingsrud@kpmg.no

kpmg.no

© 2017 KPMG AS, a Norwegian limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

This proposal is made by KPMG AS, a limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent firms affiliated with KPMG International, a Swiss cooperative, and is in all respects subject to the negotiation, agreement, and signing of a specific engagement letter or contract. KPMG International provides no client services. No member firm has any authority to obligate or bind KPMG International or any other member firm vis-à-vis third parties, nor does KPMG International have any such authority to obligate or bind any member firm.