



Oslo

Kommunerevisjonen

2022

Rapport 4



# Bemanning i barnehager

Kommunerevisjonen – integritet og verdiskaping

## Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

### Kommunerevisjonens rapporter 2022

Rapport 1/2022	Fossil- og utslippsfrie bygge- og anleggsplasser
Rapport 2/2022	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2021
Rapport 3/2022	Sykkelsatsing i Oslo

### Kommunerevisjonens rapporter 2021

Rapport 1/2021	Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten
Rapport 2/2021	Forebygging og oppfølging av mobbing og vold – Slemdal skole og Veitvet skole
Rapport 3/2021	Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering
Rapport 4/2021	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020
Rapport 5/2021	Eierskapskontroll av Oslo Konserthus AS
Rapport 6/2021	Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter
Rapport 7/2021	Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe – Haukåsen skole og Rødtvet skole
Rapport 8/2021	Bruk av rammeavtaler – Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF
Rapport 9/2021	Koordinering for barn og unge med stort hjelpebehov
Rapport 10/2021	Utbyggingsavtaler
Rapport 11/2021	Korona del 2
Rapport 12/2021	Eierskapskontroll av VEAS og datterselskaper
Rapport 13/2021	Tildeling og oppfølging av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)
Rapport 14/2021	Behandling av spørsmål om byråders habilitet. Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet
Rapport 15/2021	Innføring av velferdsteknologi
Rapport 16/2021	Behandling av varslere i den sentrale varslingsordningen
Rapport 17/2021	Oppfølging etter rapport 9/2018 Bydelenes forebygging av utenforskap blant barn og unge
Rapport 18/2021	Ruters ruteplanlegging

## Forord

Denne rapporten er et resultat av en forvaltningsrevisjon om bemanning i barnehager. Rapporten omfatter også en beskrivende del basert på en spørreundersøkelse til alle bydelene.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 26.01.2021 (sak 6), og tilhører området brukertilpassede tjenester med tilstrekkelig kvalitet, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).


Undersøkelsen er gjennomført av seniorrådgiver Jorun Andreassen (prosjektleder) og førsterevisorene Erik-Andre Høgseth Haavind og Agnes Eikeland Skodvin. Universitetslektor Marianne Hatlem ved OsloMet – storbyuniversitetet har bistått i gjennomføringen av enkelte observasjoner i barnehagene.

Vi vil takke Bydel Grünerløkka og Ola Narr barnehage, Bydel Østensjø og Storgården barnehage og Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap for nødvendig bistand i løpet av prosjektet. Videre vil vi takke barnehagestyrene i de kommunale barnehagene i Oslo som har besvart spørreundersøkelsen.

6. april 2022



Hilde Ludt  
assisterende avdelingsdirektør



Jorun Andreassen  
seniorrådgiver



Innhold

<b>Hovedbudskap</b> .....	<b>5</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>11</b>
1.1 Bakgrunn .....	11
1.2 Formål og problemstillinger .....	11
1.3 Avgrensninger .....	12
1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring .....	12
1.5 Rapportens oppbygging.....	13
<b>2. Revisjonskriterium</b> .....	<b>14</b>
<b>3. Breddeundersøkelse av bemanningen i kommunale barnehager i alle bydeler</b> .....	<b>15</b>
<b>4. Faktabeskrivelse Bydel Grünerløkka</b> .....	<b>16</b>
4.1 Barnehageeier .....	16
4.2 Ola Narr barnehage.....	20
<b>5. Faktabeskrivelse Bydel Østensjø</b> .....	<b>29</b>
5.1 Barnehageeier .....	29
5.2 Storgården barnehage.....	33
<b>6. Kommunerevisjonens vurderinger</b> .....	<b>42</b>
6.1 Tilstrekkelig bemanning.....	42
6.2 Praksis knyttet til vikarbehov.....	43
6.3 Tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.....	43
<b>7. Kommunerevisjonens oppsummering, konklusjoner og anbefalinger</b> .....	<b>45</b>
7.1 Oppsummering av beskrivende breddeundersøkelse .....	45
7.2 Konklusjoner .....	45
7.3 Anbefalinger .....	46
<b>8. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse</b> .....	<b>47</b>
8.1 Byråden for oppvekst og kunnskap .....	47
8.2 Bydel Grünerløkka .....	49
8.3 Bydel Østensjø .....	50
<b>Referanser</b> .....	<b>54</b>
<b>Tabelloversikt</b> .....	<b>55</b>
<b>Figuroversikt</b> .....	<b>55</b>
<b>Vedlegg 1 Revisjonskriterier</b> .....	<b>57</b>
<b>Vedlegg 2 Metode</b> .....	<b>62</b>
<b>Vedlegg 3 Resultater fra spørreundersøkelse til kommunale barnehager i alle bydeler i Oslo</b> .....	<b>69</b>
<b>Vedlegg 4 Foreldreundersøkelse og dispensasjoner</b> .....	<b>75</b>
<b>Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for oppvekst og kunnskap</b> .....	<b>77</b>

<b>Vedlegg 6 Uttalelse fra Bydel Grünerløkka .....</b>	<b>81</b>
<b>Vedlegg 7 Uttalelse fra Bydel Østensjø.....</b>	<b>82</b>

## Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har gjennom en forvaltningsrevisjon vurdert om bemanningen i Ola Narr barnehage i Bydel Grünerløkka og Storgården barnehage i Bydel Østensjø var tilfredsstillende. Dessuten er det gjennomført en kartlegging av samme tema i alle bydelene.

Kommunerevisjonen observerte engasjerte og omsorgsfulle voksne som så og ivaretok barna i begge barnehagene. Forvaltningsrevisjonen viser samtidig at det var mangler og svakheter i vurderingen av grunnbemanningen, i praksisen knyttet til vikarbruk og i melding av avvik ved lav bemanning.

Samlet sett indikerer forvaltningsrevisjonen at bemanningen ikke alltid var tilstrekkelig til at barnehagene kunne gi et tilfredsstillende pedagogisk tilbud, og til at alle barn fikk tilstrekkelig voksenoppfølging.

Kartleggingen i alle bydelene viser at et stort flertall av styrerne var enig i at bemanningen ikke var tilstrekkelig i mange timer hver dag og ved personalets fravær. Et flertall av styrerne oppga at det tok noen dager før de satte inn vikar ved fravær. En betydelig andel av styrerne oppga stram økonomi som den viktigste årsaken til det.

## Sammendrag

Barnehagens personale er avgjørende for kvaliteten på barnehagetilbudet. Tilstrekkelig antall voksne i barnehagen er nødvendig for å ivareta barnas behov for omsorg, lek og læring. En nasjonal minimumsnorm for bemanning ble innført i 2018. Å møte normen avgjør imidlertid ikke om bemanningen er tilstrekkelig. Barnehageeier skal gjøre en konkret vurdering av bemanningsbehovet ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov.

Formålet med undersøkelsen har vært å gi kontrollutvalg og bystyret informasjon om bemanningen i barnehagene er tilfredsstillende, samt eventuelt å bidra til forbedring.

Hovedproblemstillingen i forvaltningsrevisjonen er:

- Er bemanningen i barnehager tilfredsstillende?

Problemstillingen er besvart gjennom å belyse:

- vurdering av om bemanningen er tilstrekkelig
- faktisk bemanning i løpet av barnehagedagen
- praksis knyttet til vikarbruk
- tilfredsstillende pedagogisk virksomhet

Forvaltningsrevisjonen er en case-undersøkelse av Ola Narr barnehage i Bydel Grünerløkka og Storgården barnehage i Bydel Østensjø. Undersøkelsen av disse to bydelene og barnehagene omfatter også en beskrivelse av hvordan barnehagene opplevde og håndterte ulike perioder med strenge smitteverntiltak som følge av pandemien.

Revisjonskriterier er målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger i forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriet i denne forvaltningsrevisjonen er i

hovedsak utledet fra barnehageloven med tilhørende forarbeider, forskrifter og rundskriv.

Forvaltningsrevisjonen bygger på dokumentgjennomgang, observasjoner i barnehagene, resultater fra foreldreundersøkelser, statistikk og intervjuer med henholdsvis styrerne og de ansatte i de to barnehagene, lederne av de to barnehagenes samarbeidsutvalg som begge var foreldre, og barnehageeier i bydelene.

I tillegg har Kommunerevisjonen gjennomført en spørreundersøkelse om bemanning og vikarbruk til styrerne i de kommunale barnehagene i alle bydelene i Oslo.

Forvaltningsrevisjonen omfattet perioden januar 2019 til november 2021. Intervjuene i barnehagene ble gjennomført i august og september 2021, observasjonene pågikk fram til midten av november og øvrig datainnsamling fram til utgangen av november. På det tidspunktet var det ingen vesentlige restriksjoner i barnehagene i tilknytning til pandemien, og situasjonen i barnehagene framsto som tilnærmet normal. Selv om det på dette tidspunktet var relativt lite smitte i samfunnet, var det noe strengere praksis mht. fravær ved sykdomssymptomer og nærkontakter.

I det følgende presenteres først hovedresultater fra den beskrivende undersøkelsen i alle bydelene. Videre følger Kommunerevisjonens sentrale vurderinger og anbefalinger i forvaltningsrevisjonen.

### **Oppsummering av resultater fra breddeundersøkelsen**

Undersøkelsen så hovedsakelig på styrers vurdering av bemanningen og praksis knyttet til vikarbruk. Hva som er tilstrekkelig bemanning skal vurderes utfra barnegruppens størrelse og barnas behov. Undersøkelsen viste at svært få styrere gjorde en vurdering av om grunnbemanningen etter hovedopptaket var tilstrekkelig ut fra barnas behov og barnegruppens størrelse, utover en vurdering av om bemannings- og pedagognormen var oppfylt.

Et stort flertall av styrerne var enig i at bemanningen mange timer hver dag og ved personalets fravær ikke var tilstrekkelig. Et flertall av styrerne oppga at det tok noen dager før de satte inn vikar ved fravær. En betydelig andel av styrerne oppga stram økonomi som den viktigste årsaken til det. Andre årsaker var mangel på kjent vikar, generell mangel på vikar og at de satte inn ansatte fra andre avdelinger. Manglende bemanning fikk ifølge styrerne konsekvenser for det pedagogiske opplegget, samværet med barna og gjennomføringen av planlagte aktiviteter.

### **Sentrale vurderinger i forvaltningsrevisjonen**

#### Tilstrekkelig bemanning

Styrerne i Ola Narr og Storgården barnehage gjorde ikke konkrete vurderinger av om grunnbemanningen i barnehagen var tilstrekkelig sett opp mot barnas behov og barnegruppens størrelse, utover om grunnbemannings- og pedagognormen var oppfylt. De oppga at dette var fordi de opplevde at grunnbemanningen var gitt. Barnehageeierne i Bydel Grünerløkka og Bydel Østensjø gjorde heller ikke slike vurderinger. Det at slike vurderinger ikke forelå for barnehagene er ikke i tråd med nasjonale føringer.

De ansatte i barnehagene opplevde bemanningen som tilfredsstillende når alle ansatte var til stede samtidig, noe grunnbemanningen ikke ga rom for i hele barnehagens

åpningstid. Dette ga en sårbar bemanningssituasjon. Deler av dagen og enkelte dager (ved fravær) var det færre ansatte med barna. Kommunerevisjonen merker seg at de ansatte oppga at det i disse periodene kunne være krevende å gi alle barna den oppfølgingen de trengte. Kommunerevisjonen observerte engasjerte og omsorgsfulle voksne som så og ivaretok barna i begge barnehagene. Det ble også observert perioder med lav bemanningstetthet i begge barnehagene og barn som ikke fikk den oppfølging av voksne som de syntes å ha behov for. Samlet sett indikerer dette at bemanningen ikke alltid var tilstrekkelig til at personalet kunne drive tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Begge barnehageeierne hadde løpende dialog og faste møtepunkter med styrerne gjennom året. Styrerne rapporterte jevnlig til eier på blant annet økonomi, vikarbruk og sykefravær, men ingen konkrete rapporteringer på om grunnbemanningen var tilstrekkelig utfra barnas behov. Barnehageeierne hadde ikke gitt føringer til styrerne om at de skulle gjøre slike vurderinger, og eierne hadde heller ikke etterspurt vurderinger. Manglende vurderinger av bemanningssituasjonen og manglende styringsdialog om dette ga risiko for at barnehageeierne ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om bemanningssituasjonen i barnehagene var i tråd med behovene. Dette ga videre risiko for at bemanningen ikke alltid var tilstrekkelig til at barnehagene kunne gi et tilfredsstillende pedagogisk tilbud og til at alle barn fikk tilstrekkelig voksenoppfølging.

Styrerne i de kommunale barnehagene i Bydel Grünerløkka etterspurte i desember 2019 en nærmere presisering av grunnbemanningsavtalens ordlyd om å sette inn vikar ved behov, samt hvordan avvik knyttet til bemanning skulle meldes. Kommunerevisjonen mener det er uheldig at styrerne ikke synes å ha fått dette avklart nærmere.

Barnehageeier i Bydel Grünerløkka hadde lagt til rette for at de ansatte i barnehagene kunne melde avvik knyttet til grunnbemanningssituasjonen, det hadde ikke eierne i Bydel Øststensjø gjort. Ingen av barnehagene hadde meldt avvik knyttet til for lav bemanning i undersøkelsesperioden. I begge bydelene kan mangelfull avvikspraksis ha medført at eier ikke fikk viktig styringsinformasjon om bemanningen, og at et eventuelt behov for å korrigere praksis ikke ble fanget opp.

#### Praksis knyttet til vikarbruk

Manglende tilgang på vikar og varierende praksis for bruk av vikar ved behov, bidro til å opprettholde sårbarheten i bemanningssituasjonen.

Ola Narr barnehage satte inn vikar ved langtidsfravær, men det ble generelt sjelden satt inn vikar ved korttidsfravær i de undersøkte avdelingene høsten 2021. Styrer oppga at budsjettensyn var den viktigste årsaken når barnehagen ikke satte inn vikar ved behov. Konsekvensene var at pedagogisk opplegg av og til ble avlyst. Kommunerevisjonen merker seg at eier og styrer var uenige i hvorvidt barnehagens vikarbudsjetten var tilstrekkelig for å dekke behovet. Samtidig viser undersøkelsen at økonomi hadde betydning for vurderingen av om det skulle settes inn vikar eller ikke. Dette kan tyde på at barnehagen ikke i tilstrekkelig grad satte inn vikar ved behov ved korttidsfravær. Kommunerevisjonen understreker barnehageeiers ansvar for å sikre at bemanningen i barnehagen er tilstrekkelig, og for å sikre en god og åpen dialog med styrer om dette.

I Storgården barnehage synes vikarbruken i mindre grad å være direkte påvirket av budsjettensyn. Kommunerevisjonen merker seg likevel at vikarbruken varierte i de to

basene. I den ene basen ble det i all hovedsak satt inn vikar ved fravær i den undersøkte perioden. I den andre basen ble det i langt mindre grad satt inn vikar ved fravær. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om det var i tråd med barnas behov. Kommunerevisjonen merker seg i den forbindelse utsagnene om at mangel på vikar medførte økt belastning for de ansatte, og at planlagte aktiviteter vanskelig lot seg gjennomføre.

#### Tilfredsstillende pedagogisk virksomhet

Begge barnehagene hadde utarbeidet planer for den pedagogiske virksomheten og evaluert disse, noe som kunne bidra til tilfredsstillende praksis. Barnehageeierne i begge bydelene oppga at én «indikator» på om bemanningen var tilstrekkelig, var om barnehagene klarte å oppfylle målene i rammeplanen. Målene i rammeplanen var operasjonalisert i barnehagenes årsplaner. Eier i Bydel Østensjø gjennomgikk årsplanene til de kommunale barnehagene samlet, og konkluderte med at alle barnehagene hadde gjennomført årsplanene som helhet, men at noen hadde utfordringer på enkelte områder. Manglende skriftlig evaluering av årsplanen i Ola Narr barnehage kan gjøre det vanskeligere for styrer og eier å benytte evalueringene som grunnlag for å vurdere om bemanningen var tilstrekkelig for å oppfylle målene i rammeplanen.

#### **Anbefalinger**

På bakgrunn av undersøkelsens funn har Kommunerevisjonen anbefalinger til byråden for oppvekst og kunnskap og til barnehageeierne i Bydel Grünerløkka og Bydel Østensjø.

Kommunerevisjonen anbefaler at byråden for oppvekst og kunnskap

- vurderer tiltak for å sikre at bemanningen i barnehager er tilstrekkelig ut fra barnas behov og barnegruppens størrelse.
- følger opp bydelenes forbedringsarbeid på grunnlag av rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Kommunerevisjonen anbefaler at barnehageeierne i Bydel Grünerløkka og Bydel Østensjø iverksetter tiltak som sikrer at

- bemanningen i barnehagene er tilstrekkelig ut fra barnas behov og barnegruppens størrelse, herunder at barnehagene gjør vurderinger av om grunnbemanningen er tilstrekkelig, og at det settes inn vikar ved behov
- barnehagene melder avvik ved for lav bemanning

Kommunerevisjonen anbefaler at barnehageeier i Bydel Grünerløkka

- presiserer overfor styrerne hvordan grunnbemanningsavtalens ordlyd om å sette inn vikar ved behov skal tolkes, samt hvordan avvik knyttet til bemanning skal meldes
- vurderer tiltak for bedre grunnlag for å vurdere om målene i rammeplanen er oppnådd

#### **Uttalelser til rapporten**

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelse fra byråden for oppvekst og kunnskap, Bydel Grünerløkka og Bydel Østensjø. Byråden og bydelene varsler flere relevante tiltak. Bydel Grünerløkka varsler ikke tiltak knyttet til anbefalingen om å sikre bedre grunnlag for å vurdere om målene i rammeplanen er oppnådd. Bydelen varsler relevante tiltak for de øvrige anbefalingene, forutsatt at den varslede prosedyren for hvordan tilstrekkelig bemanning skal vurderes, sikrer at det blir satt inn vikar ved behov.

Det er redegjort nærmere for uttalelsene til rapporten i kapittel 8. Uttalelsene er i sin helhet tatt inn i vedleggene fem, seks og syv.



## 1. Innledning

### 1.1 Bakgrunn

Barnehagens personale og de ansattes kompetanse er avgjørende for kvaliteten på barnehagetilbudet. Tilstrekkelig antall voksne i barnehagen er nødvendig for å ivareta barnas behov for omsorg, lek og læring.

Barnehageloven § 26 slår fast at «bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet». Hva som er forsvarlig, avhenger blant annet av antall barn og deres behov. For få ansatte på jobb vil gjøre det vanskelig å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Undersøkelser har påpekt at barns utvikling av sosial kompetanse og språk er dårligere i barnehager med mange barn per ansatt (NOU 2012 *Til barns beste*). Ifølge Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)* er personalets kompetanse den viktigste kvalitetsfaktoren i barnehagene.

En nasjonal minimumsnorm for bemanning ble innført i 2018. Barnehageloven med tilhørende forskrifter stiller krav til både grunnbemanning og pedagogisk bemanning. Oslo kommune har i tillegg en grunnbemanningsavtale med Fagforbundet og Utdanningsforbundet som blant annet har mål om 50 prosent barnehagelærere og 25 prosent barne- og ungdomsarbeidere i barnehagene.

Forarbeidene til loven påpeker at en lovfestet bemanningsnorm gir risiko for at barnehageeier ikke gjør en konkret vurdering av bemanningsbehov ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. En minimumsnorm kan i praksis bli en maksimumsnorm. I denne undersøkelsen ser vi på om barnehageeier påser at bemanningen er tilstrekkelig, også når bemanningsnormen er nådd.

Oslo kommune startet i 2019 og videreførte i 2020 en satsing ved å ansette pedagoger med ekstra kompetanse utover grunnbemanningen i Bydel Grünerløkka og Bydel Gamle Oslo. Seks barnehager i hver av disse to bydelene fikk midler til å ansette én ekstra fagpedagog hver. Høsten 2021 iverksatte Oslo kommune også et toårig prosjekt med økt grunnbemanning i barnehager i levekårsutsatte områder. Målsettingen var å se om økt grunnbemanning bedret kvaliteten og påvirket øvrig ressursbruk i barnehagene.

Barnehageeier har det overordnede ansvaret for at barnehagene drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk. I Oslo kommune er bydelen delegert oppgaven som barnehageeier.

Kommunerevisjonen har tidligere gjennomført forvaltningsrevisjoner om kvalitet i barnehager. I rapport 9/2017 *Barnehagers arbeid med barns språkutvikling* var sentrale temaer de ansattes språkkompetanse og barnehagenes arbeid med språk og språkutvikling hos barna. I Rapport 11/2013 *Kvalitet i barnehage* så vi på kvalitetsaspekt knyttet til ledelse, bemanning, kompetanse, fagområdene i rammeplanen og samarbeidet mellom barnehagen og hjemmet.

### 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å gi kontrollutvalg og bystyret informasjon om bemanningen i barnehagene er tilfredsstillende, samt eventuelt å bidra til forbedring.

Undersøkelsen består av en forvaltningsrevisjon og rent beskrivende undersøkelser.

Hovedproblemstillingen i forvaltningsrevisjonen:

- Er bemanningen i barnehager tilfredsstillende?

For å svare på problemstillingen har vi undersøkt følgende:

- vurdering av om bemanningen er tilstrekkelig
- faktisk bemanning i løpet av barnehagedagen
- praksis knyttet til vikarbruk
- tilfredsstillende pedagogisk virksomhet

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i Bydel Grünerløkka og Bydel Østensjø, og i én barnehage i hver av bydelene: Ola Narr barnehage i Grünerløkka og Storgården barnehage i Østensjø. I tillegg har vi beskrevet bemanning og pedagogisk virksomhet i koronaperioden i disse barnehagene. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse om bemanning og vikarbruk med styrerne i de kommunale barnehagene i alle bydelene i Oslo.

### **1.3 Avgrensninger**

Bydelene har både eier-, drifts- og myndighetsoppgaver overfor de kommunale barnehagene. Undersøkelsen har vært avgrenset fra å se på hvordan bydelenes barnehagemyndighet er utøvd. Vi har sett på om barnehagene oppfyller kravet til grunnbemanning, men ikke sett hvordan dette kontrolleres av barnehagemyndigheten.

Bydelene har egne seksjoner som blant annet skal gi spesialpedagogisk hjelp til barn som har vedtak iht. barnehageloven § 31, sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et tilrettelagt barnehagetilbud iht. barnehageloven § 37 og styrke minoritetsspråklige barns begrepsforståelse. Denne undersøkelsen omfatter ikke disse seksjonenes arbeid, med unntak av at vi ser om barnehagene hadde barn med vedtak og språkstøtte.

Perioden fra mars 2020 til 1. halvår 2021 var i stor grad preget av koronapandemien. Denne forvaltningsrevisjonen er ikke en revisjon av hvordan de reviderte virksomhetene håndterte sentrale og nasjonale føringer knyttet til pandemisituasjonen. I den grad pandemisituasjonen har påvirket de revidertes mulighet for å oppfylle de krav og føringer som er lagt til grunn for undersøkelsens revisjonskriterium, er det omtalt i rapporten og tatt hensyn til i vurderinger og konklusjoner. Undersøkelsesperioden er 2019, 2020 og 2021 til og med november. Undersøkelsen bygger på ulike dokumenter for de tre årene som belyser bydelens praksis. Intervjuer og observasjoner i barnehagene er hovedsakelig gjennomført i perioden fra august til midten av november 2021. Situasjonen i barnehagene framsto da som tilnærmet normal, og det var ingen vesentlige restriksjoner mht. pandemien i barnehagene. Selv om det på dette tidspunktet var relativt lite smitte i samfunnet, var det noe strengere praksis mht. fravær ved sykdomssymptomer og nærkontakt for både barn og voksne. 25. september 2021 åpnet samfunnet i Norge opp, og restriksjoner og tiltak ble i hovedsak avvirket. Da det igjen ble gjeninnført nasjonale restriksjoner 14. desember 2021, var datainnhenting for undersøkelsen ferdig.

### **1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring**

Rapporten bygger delvis på undersøkelsen i de to bydelene. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i to avdelinger/baser i hver av de to barnehagene. I tillegg til styrer, har vi

intervjuet én pedagogisk leder og én ansatt i hver av avdelingene/basene, samt lederen for hver av de to barnehagenes samarbeidsutvalg, som begge var foreldre. I bydelene har vi intervjuet barnehageeier – avdelingsdirektør/seksjonssjef med ansvar for de kommunale barnehagene. Vi har gjennomgått dokumentasjon knyttet til de undersøkte problemstillingene fra både barnehageeier og barnehagene. I tillegg har vi sett på resultater fra foreldreundersøkelser.

Vi har også gjennomført en ren kartlegging ved hjelp av en elektronisk spørreundersøkelse til styrerne i de kommunale barnehagene i alle bydeler i Oslo. Her har vi stilt spørsmål ved ulike sider ved praksis knyttet til vurdering av bemanningen og vikarbruk.

### **1.5 Rapportens oppbygging**

I kapittel to presenteres rapportens revisjonskriterium. I kapittel tre beskriver vi hovedresultatene fra undersøkelsen om bemanning og vikarbruk i de kommunale barnehagene i Oslo. Kapittel fire og fem inneholder faktabeskrivelser for forvaltningsrevisjonen i henholdsvis Bydel Grünerløkka og Bydel Østensjø. Kapittel seks omfatter våre vurderinger opp mot revisjonskriteriet. I kapittel syv er våre konklusjoner og anbefalinger. I kapittel åtte oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene til rapporten fra byråden for oppvekst og kunnskap, Bydel Grünerløkka og Bydel Østensjø. De mottatte uttalelsene er i sin helhet lagt i vedlegg fem, seks og syv.

## 2. Revisjonskriterium

Revisjonskriterier er den målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterium til grunn for denne forvaltningsrevisjonen:

- Barnehageeier skal påse at bemanningen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet

I henhold til barnehageloven § 7 har barnehageeier ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. Det er presisert i rundskriv at eiers ansvar blant annet gjelder plikten til å sørge for at bemanningen i barnehagen generelt «til enhver tid er forsvarlig og tilstrekkelig», og at hva som er tilstrekkelig bemanning, skal vurderes ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. Det påpekes også at en lovfestet bemanningsnorm gir risiko for at barnehageeier ikke gjør en konkret vurdering av bemanningsbehov ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. I Oslo er bydelene delegert oppgaven som barnehageeier.

Kommunerevisjonen har lagt til grunn at både barnehageeier og barnehagen ved styrer har ansvar for å vurdere og konkret ta stilling til om bemanningen er tilstrekkelig. Mye av det praktiske ansvaret for å vurdere om bemanningen er tilstrekkelig, ligger hos styrer i den enkelte barnehage, mens barnehageeier er ansvarlig for å etterspørre informasjon fra styrerne om slike vurderinger og utfra det dekke eventuelle mangler ved å sikre at bemanningen er tilstrekkelig.

Barnehageloven § 26 fastslår at *Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet*. Det at barnehagen møter bemannings- og pedagognormene, avgjør ikke i seg selv om bemanningen er tilstrekkelig. I henhold til lovens forarbeider (Prop. 67 L (2017–2018)) skal barnehageeier gjøre en konkret vurdering av bemanningsbehovet ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. Videre påpekes det at barnehageeier må sørge for at bemanningen er tilstrekkelig gjennom hele barnehagedagen.

Utleddning av revisjonskriteriet er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

### 3. Breddeundersøkelse av bemanningen i kommunale barnehager i alle bydeler

Kommunerevisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse blant barnehagestyrene i de kommunale barnehagene i alle bydeler i Oslo. Et sammendrag av resultatene presenteres i det følgende. For flere resultater fra breddeundersøkelsen, se vedlegg 3.

Styrene ble spurt om de gjorde en vurdering av om grunnbemanningen etter hovedopp-taket var tilstrekkelig ut fra barnas behov og barnegruppens størrelse. 61 prosent oppga at de gjorde en slik vurdering, og 27 prosent av disse oppga at vurderingen var skriftlig. De skriftlige beskrivelsene var imidlertid vurderinger av om barnehagen oppfylte grunnbemannings- og pedagognormen, og/eller gjaldt henvisning av barn til pedagogisk fagsenter. Svært få av styrene gjorde konkrete vurderinger ut fra barnas behov og barnegruppens størrelse utover dette.

Styrene ble bedt om å ta stilling til ulike utsagn knyttet til om grunnbemanningen var tilstrekkelig for å opprettholde og sikre ulike aspekter ved barnehagens drift. Mellom 79 og 87 prosent var helt eller delvis enig i følgende utsagn:

- Det var for mange timer hver dag hvor det ikke var tilstrekkelig bemanning.
- Fraværet blant personalet gjorde at det ofte var for få ansatte på jobb til å drive tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.
- Det var for lite bemanning til at barna fikk den oppmerksomheten fra voksne som de trengte.

61 prosent av styrene var helt eller delvis enig i at «barnehagen må ofte avlyse planlagte aktiviteter på grunn av for liten bemanning». På spørsmål om hvor lang tid det vanligvis gikk før barnehagen satte inn vikar ved sykefravær, oppga høyest prosentandel av styrene 2–3 dager, 39 prosent. Videre oppga 20 prosent fra dag 1, 18 prosent dag 4–6 og 16 prosent dag 7–16. 7 prosent av styrene oppga at de først satte inn vikar fra og med dag 17.

Styrene ble bedt om å rangere de tre viktigste av seks oppgitte mulige årsaker til at det ikke ble satt inn vikar fra første dag. Høyest andel styrene oppga stram økonomi / for lite vikarbudsjetten som den viktigste årsaken – 38 prosent, og ytterligere 15 prosent hadde det som den nest viktigste årsaken. Mangel på kjent vikar og generell mangel på vikar ble oppgitt som den viktigste årsaken av rundt 20 prosent av styrene. 72 prosent av styrene rangerte hjelp fra andre avdelinger som enten den første, andre eller tredje viktigste årsaken til at det ikke ble satt inn vikar fra første fraværsdag. 15 prosent hadde det som den viktigste årsaken. 72 prosent av styrene oppga at det sjelden (48 prosent) eller svært sjelden/aldri (24 prosent) ble satt inn vikar når de ansatte i barnehagen var på kurs, møter o.l.

Styrene ble stilt spørsmål om hva barnehagen gjorde dersom ett eller flere barn i perioder hadde behov for ekstra tett voksenoppfølging (ikke behov for vedtak). Styrene ble bedt om å oppgi hvor sjelden eller ofte de 1) «Setter inn vikar noen dager», 2) «Setter inn en ansatt fra en annen avdeling/base i noen dager», og 3) «Setter inn vikar så lenge behovet er til stede». 59 prosent av styrene oppga sjelden eller svært sjelden / aldri på alle tre spørsmålene. Andelen av styrene som svarte alltid / svært ofte eller ofte på de tre spørsmålene, var henholdsvis 27 prosent, 25 prosent og 15 prosent.

## 4. Faktabeskrivelse Bydel Grünerløkka

I først del av kapittelet presenteres fakta om bydelen som barnehageeier, deretter fakta om Ola Narr barnehage. Vi ser blant annet på organisering og delegering av ansvaret for barnehagene, vurdering av bemanningen, føringer og praksis knyttet til barnehagenes vikarbruk, og planer og evalueringer av barnehagenes pedagogiske virksomhet. Til sist i kapittelet har vi kort beskrevet Ola Narrs håndtering av pandemien.

### 4.1 Barnehageeier

#### 4.1.1 Organisering og delegering

I Bydel Grünerløkka var seksjonen med ansvar for eier- og driftsoppgaver i kommunale barnehager organisert i avdelingen *Tidlig innsats barn*. Seksjonen hadde blant annet ansvar for oppfølging av driften i barnehagene, inkludert implementering av *Rammeplan for barnehagen*, lederoppfølging, kvalitetsutvikling og implementering av *Oslobarnehagen* (en kvalitetssatsing for barnehagesektoren). Seksjonen samarbeidet med seksjon for barnehagemyndighet, som er organisert under avdelingen *Organisasjon og utvikling*, for å oppfylle lovkrav mht. grunnbemannings- og pedagognormen, videreutdanning og kompetansekrav, jf. barnehageloven § 10 første ledd.

Bydelens delegasjonsfullmakt for 2021 tok utgangspunkt i bydelsdirektørens fullmakter, og viser videre delegasjon fra bydelsdirektør til avdelingsdirektør, videre til seksjonssjef og så til barnehagestyrer. Den enkelte avdelingsdirektør var delegert ansvaret for å påse at driften ved de respektive tjenestestedene var i tråd med gjeldende lov- og regelverk, og at nødvendige internkontrollsystemer forelå.

Delegasjonsfullmakten til barnehagestyrer i Ola Narr barnehage omfattet i 2021 avgjørelsesmyndighet og personal-, budsjett- og arkivfullmakter. Med avgjørelsesmyndighet menes enkeltvedtak og vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Styrer hadde også blitt delegert ansvaret for prosessen knyttet til ansettelse, inkludert å fatte vedtak om faste og midlertidige ansettelse, og beordring av assistenter til pedagogisk leder på dispensasjon.

At styrer var blitt delegert budsjettfullmakter, innebar at styrer hadde et ansvar for å ha en aktivitet og et forbruk i henhold til vedtatt/justert budsjett. Å overholde av de økonomiske tallbudsjettene var overordnet de vedtatte aktivitetsplanene. Med fullmakten fulgte også et ansvar for å følge gjeldende lover og regler, samt Oslo kommunes og bydelens egne interne rutiner. Det var krav til månedlig økonomirapportering.

Barnehageeier hadde per september 2021 ikke vedtatt en stillingsbeskrivelse for barnehagestyrere eller for seksjonssjefene for barnehage, og det forelå ikke signerte fullmakter for hele delegasjonslinjen fra bydelsdirektør til barnehagestyrer.

#### 4.1.2 Barnehageeiers vurdering av bemanningen

Barnehagene rapporterte både grunnbemannings- og pedagognorm i sine årsmeldinger til Utdanningsdirektoratet (per 15. desember). Barnehagemyndighet kontrollerte meldingene. Barnehageeier oppga at de gjennomgikk meldingene. I 2019 oppfylte barnehagen grunnbemanningsnormen, og hadde dispensasjon fra pedagognormen og utdanningskravet. Ifølge årsmeldingen var det uvanlig å ha disse dispensasjonene samtidig. Ifølge årsmeldingen 2020 oppfylte barnehagen grunnbemanningsnormen. Barnehagen hadde per 15. desember 2020 ett barn mer enn pedagognormen skulle tilsi

og hadde ikke dispensasjon, men 18. desember 2020 sluttet ett barn og pedagognormen ble dermed oppfylt. I 2021 oppfylte barnehagen både grunnbemannings- og pedagognormen uten dispensasjon.

Bydelen hadde foretatt en vurdering av dimensjonering av styrerressurs for 2018 (januar 2019). Barnehagemyndighet og barnehageeier endret da dimensjoneringen på styrerressursen i Ola Narr barnehage og Keyserløkka barnehage, som hadde samme styrer. I 2019 hadde Ola Narr barnehage styrerressurs på 0,7 årsverk, mens det for 2020 var 0,6. Ifølge barnehageeier ble denne reduksjonen i styrerressurs i Ola Narr diskutert med barnehagemyndighet, men eier oppga til Kommunerevisjonen at de nok burde ha rapportert inn denne endringen til Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap. Eier oppga at bydelen hadde egne barnehagekonsulenter som bisto styrerne med administrative arbeidsoppgaver.

### **Tilstrekkelig bemanning utover grunnbemanningen**

På spørsmål om hvordan barnehageeier tolket barnehageloven § 26 om tilstrekkelig bemanning oppga eier at utgangspunktet for dette var at barnehagene skulle oppfylle grunnbemannings- og pedagognormen og Oslo kommunes grunnbemanningsavtale. Videre oppga barnehageeier at tilstrekkelig bemanning handlet om å ivareta det pedagogiske innholdet i barnehagene og oppfylle målene i rammeplanen.

Barnehageeier påpekte også situasjoner som kunne tilsi at bemanningen ikke var tilstrekkelig – for eksempel spesielle utfordringer hos enkeltbarn eller i barnegruppen og når barnehagen ventet på vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Videre kunne sykefravær også medføre utfordringer knyttet til tilstrekkelig bemanning. Barnehageeier hadde ikke utarbeidet skriftlig rutine eller føringer som beskrev hva som var tilstrekkelig bemanning.

### **Vurdering av bemanningen sett opp mot behov**

Barnehageeier oppga at den ikke gjorde egne vurderinger av om bemanningen i barnehagene var tilstrekkelig utover om grunnbemannings- og pedagognormen var oppfylt. Til det var de for fjernt fra barnehagens hverdag, med mindre styrer, barnehagemyndighet eller foreldre meldte fra om manglende bemanning. Ifølge barnehageeier var dette ansvaret delegert til barnehagestyrer. Eier hadde ikke gitt føringer om at, og i så fall hvordan, styrer skulle gjøre vurderinger av om grunnbemanningen var tilstrekkelig.

Ved fravær blant personalet skulle styrer selvstendig vurdere om bemanningen var tilstrekkelig den aktuelle dagen eller perioden. Spesielle forhold i barne- eller foreldregruppen kunne tilsi at bemanningen ikke var tilstrekkelig, og da kunne styrer kontakte seksjonssjef, dersom styrer ikke fant en løsning på bemanningsutfordringene.

Seksjonssjefene oppga at det også var mulighet til å synliggjøre overfor bydelsdirektør dersom det var behov for å bemanne opp enkelte barnehager utover lovkravet, men dette hadde de aldri gjort fordi ingen styrer hadde kontaktet eier om dette.

### **Oppfølging av tilstrekkelig bemanning**

På spørsmål om hvordan barnehageeier fulgte opp om Ola Narr barnehage hadde tilstrekkelig bemanning, viste eier til barnehagens årsmelding. Årsmelding viser blant annet om grunnbemannings- og pedagognorm er oppfylt. Eier oppga at i tilfeller hvor barnehagen ikke oppfylte normene søkte de sammen med styrer dispensasjon til barnehagemyndighet i påvente av naturlig avgang for faste ansatte for å omgjøre

stillinger og innfri normen. De kunne også reduserte antall barn i barnehagen ved neste opptak for å oppfylle normene. Som vist i kapittel 4.2 tabell 1 hadde Ola Narr barnehage fra 2020 til 2021 redusert antall barn per ansatt og oppfylte dermed pedagognormen uten dispensasjon. Eier hadde ikke noe oppfølging av om grunnbemanningen var oppfylt, utover at de kontrollerte årsmeldingene, ettersom, ifølge eier, styrer var delegert ansvar for bemanning etter gjeldende lovverk og avtaler i egen barnehage.

Det var månedlig økonomirapportering fra styrer til barnehageeier. Videre oppga seksjonssjef at det var dialog med styrer om driften av barnehagen. Barnehageeier oppga at de hadde faste årlige ledersamtaler med alle styrerne og mer uformell spontan dialog ved behov. Barnehageeier oppga videre at de hadde møter med styrerne i alle de kommunale barnehagene hver tredje uke, hvor de diskuterte ulike faglige spørsmål.

#### **Internkontroll – tilstrekkelig bemanning i barnehagen**

Barnehageeier oppga at de hadde utarbeidet en mal for *Årshjul opplæring og oppfølging av Oslo standarder*, som blant annet viste obligatoriske oppgaver barnehagene skulle gjennomføre i løpet av året.

Eier oppga at mye av ansvaret for internkontroll lå hos styrer. Eier fulgte opp om barnehagene oppfylte lovkrav, gjennom barnehagens årsmelding og hadde ellers kommunisert til styrere at de måtte kontakte seksjonssjef dersom det skjedde noe spesielt i barnehagen – og da ville eier følge opp. De fulgte også opp konkrete tilbakemeldinger fra for eksempel foreldre.

Videre oppga barnehageeier at styrerne skulle fylle ut en ROS-analyse to ganger i året, der det blant annet framkom hva de kunne gjøre dersom bemanningen ikke var god nok. Siste ROS-analyse i Ola Narr barnehage var utarbeidet i 2016.

Barnehageeier hadde lagt til rette for at ansatte kunne legge inn avvik knyttet til grunnbemanningsavtalen i EQS – bydelenes kvalitetssystem. I styremøtet 17. desember 2019 viser referat at det ble ytret ønske fra styrerne om støtte fra seksjonssjefene på deres vurderinger av å melde avvik om grunnbemanningen. Seksjonssjefene oppga at de ville vente til grunnbemanningsavtalens behov ble mer definert, og komme tilbake med beskjed etter diskusjon med de andre bydelene. På spørsmål fra Kommunerevisjonen om hva som hadde skjedd på området etter dette møtet, kunne ikke seksjonssjefene vise til at det hadde blitt gjort slike tiltak for vurdering av avvik knyttet til grunnbemanningen som styrerne hadde bedt om. De pekte på at alle barnehager skulle gjøre daglige vurderinger av vikarbehovet, og sette inn vikar ved behov. Dersom dette ikke ble gjort, skulle ansatte melde avvik i EQS. Se for øvrig andre avsnitt under kapittel 4.1.3. Ola Narr barnehage hadde ikke meldt avvik knyttet til bemanning i undersøkelsesperioden. Seksjonssjefen oppga videre at de gikk gjennom de meldte avvikene i *Kvalitetsutvalg for barnehager*, som ble gjennomført ca. hver 6. uke.

#### **4.1.3 Føringer knyttet til vikarbruk**

Barnehageeier hadde ikke noen formell rutine på når vikar skulle benyttes, heller ikke ved støttepersonalets fravær, utover at vikar skulle benyttes ved behov. Barnehagestyrer disponerte budsjett for vikar, og eventuelt behov for vikar var en selvstendig vurdering som styrer gjorde hver dag. Eier mente at styrerne i bydelens barnehager gjorde gode vurderinger av barnegruppenes behov og satte inn vikar ved behov dersom bemanningen ikke var forsvarlig. Eier fulgte med på barnehagens sykefravær og utgifter til vikar og oppga at de hadde tett dialog med styrer om dette.

I et møte 10. desember mellom Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og de barnehageansvarlige i de kommunale barnehagene sto diskusjon og erfaringsutveksling av hva grunnbemanningsavtalens ordlyd om å sette inn vikar ved behov betyr, på dagsordenen. Ifølge referat fra møtet ble saken utsatt til neste møte. Neste møte 10. mars 2020 sto ikke saken på dagsordenen, og ble ikke behandlet. I styremøtet mellom barnehageeier og styrerne 17. desember 2019, som omtalt over, ble det blant annet diskutert hvordan styrerne tolket og praktiserte grunnbemanningsavtalens ordlyd «det skal settes inn vikar ved behov». Ifølge referatet oppga de to seksjonssjefene at de «ville vente til grunnbemanningsavtalens behov ble mer definert, og komme tilbake med mer beskjed etter diskusjon med de andre bydelene». Seksjonssjefene oppga at styrerne hadde fått beskjed om å drifte «som vanlig» inntil ny beskjed kom. De avventet nye føringer fra byråden for oppvekst og kunnskap hvis/når det kom endringer.

Det var eiers vurdering at styrerne hadde et romslig vikarbudsjet, og at selv om det var variasjon i sykefraværet mellom barnehagene, hadde alle nok budsjett til å dekke opp med vikarer. Budsjettet for vikarbruk i bydelens barnehager var flatt fordelt, etter antall barn i hver enkelt barnehage. I tillegg oppga barnehageeier at bydelen avsatte noe økte vikarmidler i barnehager hvor det var ansatte som hadde barn under tolv år. Eier poengterte at barnehagene kunne spare midler ved langtidssykefravær, ettersom vikarene ofte var ufaglærte og lavere avlønnet enn pedagoger og fagarbeidere. Innsparte midler kunne brukes på andre områder i barnehagen.

Barnehageeier hadde gjennom den månedlige økonomirapporteringen oversikt over hvor mye av budsjettet som gikk til vikar. Eier oppga at det ville være dialog mellom dem og styrer dersom det var behov for ytterligere midler. Videre påpekte eier og styrer at Ola Narr barnehage i sin grunnbemanning hadde 0,5 stilling mer enn barnehagelovens krav tilsa. I tillegg hadde barnehagen noe redusert barnetall, som også påvirket vikarbehovet.<sup>1</sup> Høsten 2021 tok eier opp med styrer at barnehagen hadde et budsjettmessig underskudd, hovedsakelig som følge av vikarbruk. Ifølge styrer var årsaken til vikarbruken knyttet til behov i tilvenningsperioden. Ifølge seksjonssjefen kunne det tyde på at det var behov for en bevisstgjøring rundt hvilke vurderinger som skulle ligge til grunn før det ble satt inn vikar. Hvis det var behov for økt vikarbruk, skulle styrer melde dette spesielt, og tiltak ville bli vurdert sammen med seksjonssjef og eventuelt avdelingsdirektør. Styrer hadde ikke meldt slikt til eier, og oppga det var lite vikarbudsjet generelt i barnehager.

#### **4.1.4 Tilfredsstillende pedagogisk virksomhet**

Barnehageeier viste til *Oslostandarden* som verktøy for å planlegge og evaluere den pedagogiske virksomheten, herunder maler for ulike plandokumenter.

Barnehageeier deltok ikke i utarbeidelsen av barnehagenes årsplaner. De så igjennom årsplanene, men de ga ikke systematisk tilbakemeldinger på planene, og de fikk heller ikke tilsendt barnehagenes evalueringer av planene. Eier oppga at de hadde fulgt opp barnehager med spesielt lav skår på enkelt emner i evalueringen av årsplanen eller generelt lav skår på foreldreundersøkelsen. Dette var imidlertid ikke dokumentert.

---

<sup>1</sup> I en avdeling var det ett barn mindre enn bemanningsnormen tilsa, dette fordi ett barn til ville medføre krav om en til pedagogisk leder for å oppfylle pedagognormen.

Barnehageeier hadde utarbeidet *Strategisk kompetanseplan 2018–2022* for barnehagene i bydelen. Planen bygde på *Nasjonal kompetansestrategi 2018–2022* fra Kunnskapsdepartementet, tildelingsbrev og Oslobarnehagens standarder. Planen inkluderte satsingsområder for barnehagene. Barnehageeier utarbeidet årlige tiltaksplaner for kompetanse i barnehagene. Tiltaksplanen for 2019 inneholdt fem nøkkelkompetanseområder. Innenfor hvert område var det en rekke tiltak. Det var også tidspunkt for de ulike tiltakene, samt hvem som var ansvarlig.

Barnehageeier oppga at den hadde åtte ressursgrupper som arbeidet med kompetanseheving for utvalgte temaer som språk, digitalisering, overgang mellom barnehage og skole, International Child Development Programmes (ICDP), Barnehjernerne, Oslostandarden for samarbeid mellom barnehage, helsestasjon og barnevern, tilvenning, rekrutteringsplan for barnehagelærere og veiledning av nyutdannede barnehagelærere. Alle styrerne i barnehagene deltok i hver sine grupper.

Barnehageeier viste til at de i 2019/2020 gjennomførte et veiledningsprogram med månedlige samlinger for pedagogiske ledere i bydelens barnehager som hadde dispensasjon. Videre at eier i 2020 arrangerte fagdager om samarbeidet mellom barnehagene, helsestasjonen og barnevernet i bydelen.

## **4.2 Ola Narr barnehage**

### **4.2.1 Barnehagens vurdering av bemanningen**

#### **Kort om barnehagen**

Ola Narr barnehage ligger i Tøyen kulturpark i Bydel Grünerløkka. Per oktober 2021 var det 68 barn i barnehagen. Barnehagen var organisert som en ordinær barnehage med tre avdelinger for barn 1–3 år og to avdelinger for barn 3–6 år. Ola Narr hadde delt styrerressurs med Keyserløkka barnehage. Ordinær åpningstid i barnehagen var fra klokken 07.30 til 17.00.

Per august 2021 var det ingen barn i barnehagen som hadde vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller styrket norskopplæring med ekstra personalressurser. Ifølge årsmeldingen for 2020 hadde barnehagen 0,6 årsverk med personale som utførte arbeid knyttet til barn som krevde ekstra ressursinnsats.

Denne undersøkelsen er gjennomført i to avdelinger, én for barn i alderen 1–3 år og én for 3–6 år.

Barnehagen hadde et stort og oversiktlig uteområde. På uteområdet var det blant annet sandkasser, sklier, husker og en gressplen. Begge inngangsportene og store deler av uteområdet var godt synlig fra barnehagens platting. Barnehagens inneområder var relativt komprimerte; i de to undersøkte avdelingene var innendørsarealene delt inn i flere rom. Sikten mellom rommene varierte mellom de to avdelingene. Den ene avdelingen hadde god sikt mellom ulike rom, mens den andre hadde begrenset sikt.

#### **Grunnbemanning**

Per august 2021 var det 17 ansatte som jobbet direkte med barn i barnehagen. Styrer var utdannet førskolelærer og hadde også pedagogisk grunnfag. Syv av de ansatte var pedagogiske ledere, tre ansatte hadde utdanning som barne- og ungdomsarbeidere, og de resterende syv ansatte var ufaglærte assistenter. Styrer oppga at alle de ufaglærte

assistentene fikk årlig tilbud om å ta utdanning. På undersøkelsestidspunktet var det to som holdt på å utdanne seg til barne- og ungdomsarbeider. Barnehagen hadde i tillegg én ufaglært assistent i en 50 prosent stilling som kom på toppen av grunnbemanningen. Assistenten ble ofte satt inn på avdelinger med langtidssykemeldte.

Grunnbemanningsnormen tilsier at det skal være én voksen per tre barn under tre år og én voksen per seks barn over tre år. Pedagognormen tilsier at det skal være én barnehagelærer per syv barn under tre år, og én per 14 barn over tre år, kravet gjelder for barnehagen som helhet. Tabell 1 viser antall barn per ansatt og per barnehagelærer omregnet til barn over tre år for perioden 2019, 2020 og 2021.

*Tabell 1 Antall barn per barnehagelærer og per ansatt. Ola Narr barnehage og gjennomsnittet for kommunale barnehager (parentes) i Oslo, 2019–2021.*

	<b>Barn per ansatt - bemanningsnorm</b>	<b>Barn per barnehagelærer - pedagognorm uten dispensasjon</b>
Norm	6,0	14,0
2019	6,0 (5,9)	16,5 (15,3)
2020	5,7 (5,8)	14,1 (14,8)
2021	5,6 (5,8)	14,0 (14,7)

Note: Tall er hentet fra Utdanningsdirektoratets statistikk for barnehage og er per desember gjeldende år.

Tabellen viser at barnehagen alle tre årene hadde seks barn eller færre per ansatt og med det oppfylte bemanningsnormen. Omregnet til store barn hadde barnehagen 14,0 barn per barnehagelærer i 2021, og oppfylte med det pedagognormen uten dispensasjon. I 2019 og 2020 hadde barnehagen henholdsvis 16,5 og 14,1 barn per barnehagelærer. Som tidligere nevnt var dette synliggjort i barnehagens årsmelding.

I henhold til grunnbemanningsavtalen var det et mål at 50 prosent av de ansatte skulle være barnehagelærere og 25 prosent barne- og ungdomsarbeidere. Tabell 2 viser andel av de ansatte i barnehagen som var barnehagelærere og barne- og ungdomsarbeidere i perioden 2019–2021.

*Tabell 2 Andel barnehagelærere og barne- og ungdomsarbeidere. Ola Narr barnehage og gjennomsnittet for kommunale barnehager (parentes) i Oslo, 2019–2021.*

	<b>Barnehagelærere</b>	<b>Barne- og ungdomsarbeidere</b>
Måltall	50,0	25,0
2019	36,4 (36,9)	18,2 (18,0)
2020	40,0 (38,3)	17,1 (19,9)
2021	40,0 (37,2)	17,1 (15,1)

Note: Tall er hentet fra Utdanningsdirektoratets statistikk for barnehage og er per desember gjeldende år.

Tabellen viser at de to siste årene var 40 prosent av de ansatte barnehagelærere og 17 prosent barne- og ungdomsarbeidere. Barnehagen oppfylte dermed ikke kommunens måltall.

### **Vurdering av om bemanningen er tilstrekkelig**

Verken barnehagestyrer eller de pedagogiske lederne vi snakket med gjorde en generell vurdering av om barnehagens grunnbemanning var tilstrekkelig utfra barnas behov. De oppfattet grunnbemanningen som en gitt størrelse de ikke kunne påvirke. Styrer hadde følgelig heller ikke bedt barnehageeier om ekstra midler for å øke bemanningen utover bemanningsnormen i perioder på grunn av ekstra behov. Styrer mente at det ikke var et

aktuelt alternativ. Ifølge styrer hadde de heller ikke fått føringer fra bydelen om at de skulle gjøre en vurdering av om grunnbemanning var tilstrekkelig eller hva de kunne gjøre dersom den ikke var det.

Styrer opplevde at barnehageeier var opptatt av å se barnehagens ansatte som en helhet. Styrer flyttet ansatte mellom avdelinger ved fravær når det var mulig. Styrer vurderte om planlagte aktiviteter, eksempelvis turer, måtte avlyses dersom bemanningen ikke var god nok den aktuelle dagen.

Begge de pedagogiske lederne vi snakket med, opplevde tilvenningsperioden som noe krevende. De nye barna krevde ekstra oppmerksomhet samtidig som de gamle barna kunne være litt urolige etter å ha vært borte fra barnehagen over sommeren. De opplevde at det var behov for ekstra bemanning i tilvenningsperioden.

På spørsmål om det var noen utfordringer i bemanningen i løpet av barnehagedagen, oppga lederen i samarbeidsutvalget at foreldre hadde gitt tilbakemelding om at det ikke alltid var lett å få informasjon om barnehagedagen ved henting når det kun var én voksen tilstede. Under tilvenningsperioden høsten 2021 var det dessuten flere 2 ½-åringer som gikk fra småbarns- til storbarnsavdelingen. Da var det krevende med kun én voksen for å ta seg av alle barna, spesielt ved levering. Da hadde det vært en del gråting, noe som førte til utrygghet. I denne fasen mente lederen for samarbeidsutvalget at det var behov for flere voksne.

#### Barn med særskilte behov

Barnehagen hadde rutiner for hva som skulle gjøres dersom de vurderte at et barn kunne ha behov for vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller språkstøtte. Barnehagen hadde fra tid til annen barn under vurdering, eller barn som ble henvist til fagsenteret for vedtak.

Styrer oppga at etter at henvisning om spesialpedagogisk hjelp var sendt fra barnehagen, tok det som regel tre måneder før vedtak var fattet og spesialpedagog var på plass i barnehagen. Som regel ble det ikke satt inn ekstra ressurser for barnet i påvente av vedtaket, men det kunne skje i spesielle situasjoner. Styrers erfaring var videre at de ofte ikke fikk vikar dersom støttepedagogen hadde korttidsfravær. I en av de undersøkte avdelingene hadde de fått ekstra midler for å gi språkstøtte, samt veiledning av språkpedagog i påvente av vedtak. Ifølge pedagogisk leder var det imidlertid vanskelig å få gjennomført dette ettersom det kun var én pedagog i avdelingen.

Det var bydelens avdeling for spesialpedagogisk hjelp som hadde ansvar for å sette inn vikar for støttepedagogene. Styrer oppga at det var denne avdelingen som skulle påse at barna fikk alle vedtakstimene i løpet av året. Kommunerevisjonen har ikke kontrollert om barna fikk det.

I 2019 hadde barnehagen barn som hadde behov for tett oppfølging av de voksne. Vi fikk oppgitt at det hadde vært mange interne møter for å diskutere situasjonen og hvordan de best kunne følge det opp. For å avlaste de ansatte i en krevende situasjon hadde en avdeling fått vikar én dag i uken i 2–3 måneder. Pedagogisk leder ved avdelingen oppga at de nok burde hatt én voksen ekstra hele tiden for å dekke behovet.

En av de ansatte oppga at de høsten 2021 hadde barn som trengte tett oppfølging fra én ansatt igjennom hele barnehagedagen, uten at det ble satt inn ekstra ressurser.

**Bemanningen i løpet av barnehagedagen**

Småbarnsavdelingen hadde et firedelt vaktssystem. Tidligvakten var klokken 07.30–15.00, tidlig mellomvakt klokken 08.00–15.30, mellomvakt klokken 08.30–16.00 og senvakt klokken 09.30–17.00. Mange av barna ble ofte både levert og hentet tidlig, og avdelingen hadde tilpasset vaktssystemet etter det. Én ansatt var alene med barna den første halvtimen på tidligvakten, hvor det ofte var rundt 5–6 barn. Mellom klokken 16.00 og 17.00 var det også kun én ansatt, men da var det ofte et fåtall barn igjen. Vaktene var organisert slik at de to pedagogiske lederne jobbet fire fulle dager i uken, og én dag tok de ut ubunden tid ved at de gikk tidlig fra tidligvakten. Siden det var to pedagogiske ledere i avdelingen, var det to dager i uken hvor det var tre ansatte med barna ca. fra klokken 11 og ut dagen. Pedagogisk leder oppga at når situasjonen i avdelingen tilsa at det var vanskelig å ta ut ubunden tid, kunne de ta det som overtid på kvelden.

Storbarnsavdelingen hadde et tredelt vaktssystem. Tidligvakten var klokken 07.30–15.00, mellomvakten klokken 08.30–16.00 og senvakten klokken 09.30–17.00. Mandager kom og gikk tidligvakten 15 minutter tidligere for å sjekke uteområdet og fjerne eventuelle farlige gjenstander før barna kom. En ansatt var alene med barna den første timen på tidligvakten og den siste timen på senvakten, hvor det ofte var rundt 10 barn i avdelingen. Vi ble fortalt at det kunne være krevende når det kun var to ansatte på avdelingen, for eksempel ved fravær uten vikar. Da var det ikke lett å gi barna som trengte det litt ekstra oppfølging, og heller ikke å følge de som trengte ekstra språkstimulering. I tillegg måtte turer eller reiser med kollektivtransport avlyses, men de ble forsøkte gjennomført på et senere tidspunkt.

Ansatte i begge avdelingene oppga at det kunne være krevende å være alene med barna, spesielt på ettermiddagen når de var inne og både skulle passe på barna og samtidig forsøke å gi informasjon til foreldre ved henting. Vi ble fortalt at det var vanskelig å få hjelp av andre avdelinger på ettermiddagen, med mindre avdelingene hadde planlagt å være ute sammen.

Barnehagens SU-leder oppga at foreldre hadde opplevd at det var barn som hadde behov for trøst på et fang, men at det ikke var «ledige» fang. De ansatte hadde ikke oppdaget barnas behov for trøst fordi det var så mange barn å ta seg av. SU-lederen syntes dette var leit, men skjønnte at det var vanskelig for de ansatte å følge opp så mange barn når de var alene.

**Observasjoner i barnehagen**

Vi gjennomførte til sammen seks observasjoner i de to undersøkte avdelingene. Observasjonene ble gjennomført i oktober og november 2021 og dekket tidlig-, mellom- og senvaktene. Observasjonene ga øyeblikksbilder av hverdagen i barnehagen der og da og sier ikke nødvendigvis noe om situasjonen de andre dagene.

I begge avdelingene var hovedinntrykket at relasjonen mellom barn og ansatte var engasjert, varm og omsorgsfull under observasjonene. Det var flere eksempler på at ansatte avledet urolige eller gråtende barn med trøst og oppfordring til lek. Flertallet av barna virket glade, fornøyde og trygge. Dialogen mellom ansatte og foreldre virket god.

Ved én observert hentesituasjon på ettermiddagen var én ansatt alene med 10 barn. Mens den ansatte var opptatt med å snakke med en forelder, var det ett barn som satt alene og gråt i omtrent fem minutter. Barnet hadde plukket noen løvblader, men fant

ingen ansatte å dele dette med. I et annet tilfelle var det et barn som gråt ved levering og krevde den ansattes fulle oppmerksomhet. Den ansatte var da ikke like tilgjengelig for resten av barnegruppen.

En annen observasjonsdag var det 10 barn og 3 ansatte i den aktuelle avdelingen ved bleieskift. Skifterommet var plassert i garderoben og det var begrenset utsikt mellom skifterom og fellesrom hvor barna befant seg. To ansatte var på skifterommet, mens én ansatt var på fellesrommet. Det var mye energi blant barna. Fellesrommet hadde en liten krok der flere av barna oppholdt seg. Fra fellesrommet var det ikke utsikt til kroken. Den ansatte i fellesrommet holdt ekstra oppsyn med et urolig barn, og hadde ikke oversikt over barna som oppholdt seg i kroken.

### **Internkontroll – tilstrekkelig bemanning i barnehagen**

I henhold til barnehageloven skal barnehagen ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Videre skal de ansatte kjenne prosedyrene, avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik og gjennomføre risikovurderinger av prosedyrene i egen barnehage. Vi har sett på barnehagens internkontroll knyttet til bemanningen.

Barnehagen hadde en avviksprosedyre, og målet med denne var «å sikre at barn, foresatte og ansatte til enhver tid har en trygg hverdag i barnehagen». I prosedyren var det listet opp eksempler på elleve avvikende situasjoner som skulle rapporteres til styrer. Ett av eksemplene var «uforsvarlig bemanning som går ut over sikkerheten til barn og ansatte». Alle ansatte kunne legge inn avvik i avvikssystemet EQS og avvikene ville bli fulgt opp av styrer og registrert i bydelen.

Barnehagen utarbeidet i 2016 en risikoanalyse over temaet «Hva kan gå galt ved økonomisk innstramming – mindre vikarbruk», jf. tabell 3.

*Tabell 3 Barnehagens risikoanalyse knyttet til lav bemanning på grunn av at det ikke settes inn vikar ved fravær.*

<b>Hva kan gå galt?</b>	<b>Hva kan gjøres for å unngå dette?</b>
Redusert trivsel blant barna, da de får mindre oppmerksomhet og omsorg og mindre tid fra de voksne ved sykdom i personalet. Mindre tid til barn med spesielle behov (uten vedtak).	Legge lista lavere ved sykdom, prioritere å være til stede for barna, og legge andre opplegg til side.
Dårligere tilbud til barna, da planlagte opplegg må utgå ved sykdom (da vi ikke benytter vikar).	Jobbe for å planlegge gode opplegg som ikke krever at alle ansatte er på jobb. <sup>2</sup>
Færre ansatte får anledning til å gå på kurs, da det ikke er noen mulighet for å benytte vikar, og det kan være flere syke uten at det blir benyttet vikar. Dette kan gi dårligere kvalitet på tilbudet til barna.	Benytte planleggingsdager og møter på dagtid til kursing og utvikling av personalet.

Note: Ola Narr barnehage

Som det framgår av tabell 3, skisseres det tiltak for å redusere konsekvenser av for lav bemanning der det ikke settes inn vikar ved fravær.

Styrer oppga at de ansatte, spesielt tillitsvalgte og verneombud kjente til avvikssystemet EQS, men sa at det burde vært mer opplæring på området. Flere ansatte oppga

<sup>2</sup> Eksempler på dette var enkle bordaktiviteter, små prosjekter, liten tur rett utenfor barnehagen, piknik i gangen, "verktøykasse" med enkle korte samlingsstunder mm.

at de ikke hadde fått opplæring i avvikhåndtering og var usikre på hvordan de skulle melde avvik. Ifølge styrer og flere ansatte ble det meldt inn for få avvik, og én av årsakene var at de opplevde systemet som tungvint og tidkrevende. I perioden 2019–oktober 2021 hadde barnehagen meldt inn fem avvik, ingen knyttet til bemanning.

#### 4.2.2 Praksis knyttet til vikarbruk

##### **Budsjett og sykefravær**

Barnehagen fikk en budsjetttramme som skulle dekke grunnbemanningen og øvrige kostnader, inkludert vikarer. Styrer hadde alle budsjettfullmakter. Refusjoner knyttet til sykelønn og foreldrepenger var høyere enn utgiftene til vikar. Barnehagens budsjetterte utgifter til «lønn i faste stillinger» for de tre siste årene var lavere enn de regnskapsførte utgiftene. Dette på grunn av at barnehagen hadde en 50 prosent stilling som var «på toppen» av bemanningsnormen, og som det ifølge styrer og eier ikke var budsjettert for. Stillingen skulle ifølge styrer og eier benyttes for å dekke vikarbehov i avdelingene. Barnehagen hadde et merforbruk i 2019, 2020 og fra januar til oktober 2021.

Tabell 4 viser tall for barnehagens samlede sykefravær, samt korttids- og langtidssykefravær for 2019, 2020 og til og med oktober 2021.

Tabell 4 Sykefravær for 2019, 2020 og januar – oktober 2021 – for Ola Narr barnehage og Keyserløkka barnehage samlet.

Periode	Samlet sykefravær	Korttidssykefravær	Langtidssykefravær
2019	13,7 %	2,9 %	10,8 %
2020	19,8 %	3,8 %	16,0 %
2021 (januar–oktober)	18,6 %	4,4 %	14,2 %

Note: Sykefraværstall er gitt av styrer.

Det samlede sykefraværet i 2020 og 2021 var rundt 18–20 prosent. En stor del av dette var langtidssykefravær.

##### **Praksis for bruk av vikarer**

Styrer oppga i august 2021 at hun hadde god tilgang på vikarer, selv om det hadde oppstått situasjoner hvor det ikke var vikar tilgjengelig. Barnehagen benyttet flere faste vikarer fra vikarbyråene, og de hadde fått telefonnumrene deres slik at de kunne kontakte dem direkte. Både barna og foreldrene kjente disse vikarene. Når de faste vikarene ikke var ledige, benyttet barnehagen vikarer som barna ikke kjente så godt.

Styrer oppga at føringen fra bydelen var å sette inn vikar ved behov, men samtidig var vikarbudsjettet for lite til å dekke barnehagens vikarbehov. Styrer viste til at hun ved fravær noen ganger satte inn vikarer kun enkelte timer eller dager for å spare. Styrer oppga at hun nok ville satt inn vikar oftere dersom hun slapp å tenke på budsjettet, og at den viktigste årsaken til at de ikke satte inn vikar ved første sykefraværsdag, var for lite vikarbudsjett / stram økonomi. Konsekvensene av at de ikke alltid satte inn vikar ved fravær, var at pedagogisk opplegg og også turer av og til ble avlyst. De ansatte kunne også bli mer slitne. Ved fravær vurderte styrer om ansatte ved andre avdelinger kunne bistå, før det ble satt inn vikar. Styrer oppga at barnehagen alltid satte inn vikar ved langtidssykefravær etter arbeidsgiverperioden på 16 dager. Det ble sjelden satt inn vikar når de ansatte deltok på kurs, var i møter eller avspaserte. Styrer oppga videre at

det var sjelden de satte inn vikar når barn hadde behov for ekstra tett voksenoppfølging, og aldri for hele perioden behovet var der.

Når det var fravær som avspasering/feriedager utenom hovedferien, var det ikke like vanlig at de satte inn vikar, med mindre det var noe spesielt som skulle skje i avdelingen, for eksempel turer eller svømming.

Begge de pedagogiske lederne oppga at de hadde stor grad av medbestemmelse, og at de som hovedregel fikk vikar dersom de mente det var behov.

Begge avdelingene hadde langtidsvikarer som dekket opp grunnbemanningen. Vi ba de pedagogiske lederne om en oversikt som viste planlagt og faktisk bemanning i avdelingen fra august til november 2021. Småbarnsavdelingen hadde i perioden 35 fraværsdager blant de fire som skulle dekke grunnbemanningen. Det ble satt inn vikar for syv av dagene, tilsvarende en vikardekning på 20 prosent. Pedagogisk leder i avdelingen oppga at det hadde vært vanskelig å få tak i vikar høsten 2021, spesielt i november. Ifølge lederen hadde avdelingen hatt en praksisstudent to uker i november. I tillegg hadde barnehagen én ansatt i en 50 prosent stilling som hadde dekket opp noe av fraværet i avdelingen.

Storbarnsavdelingen hadde i perioden 15 fraværsdager blant de tre som skulle dekke grunnbemanningen. Det ble satt inn vikar for to av dagene, og vikardekningen var dermed på 13 prosent i denne perioden. Pedagogisk leder i avdelingen oppga at det hadde vært mye fravær i barnegruppen høsten 2021 og tidvis unormalt få barn i avdelingen. Lederen oppga at vikarbruken høsten 2021 også hadde blitt begrenset av barnehagens budsjett. Styrer bekreftet at barnehagen fikk beskjed om å spare der det var mulighet for det høsten 2021. Styrer oppga at hun fremdeles ville sette inn vikar ved behov dersom det framover var mye fravær i hele barnehagen og ikke mulighet for å hjelpe på tvers av avdelingene.

#### **4.2.3 Tilfredsstillende pedagogisk virksomhet**

##### **Planer**

Barnehagens årsplan var relativt overordnet og skulle vise hvordan Ola Narr barnehage jobbet for å oppfylle kravene i den nasjonale rammeplanen for barnehagen og Oslo kommunes felles målsettinger for barnehagene. Årsplanen var strukturert etter rammeplanens punkter for barnehagens formål og innhold, i tillegg til kommunens mål for barnehagene.

Årsplanen ble utarbeidet i pedagogledergruppen sammen med styrer etter evalueringen av forrige plan. De pedagogiske lederne vi snakket med, oppga at de i evalueringen vurderte hvilke mål de hadde satt seg, hvorfor målene var viktige, og hva de måtte gjøre med de målene som ikke var oppnådd. Evalueringen var muntlig og ikke dokumentert. Samarbeidsutvalget ga innspill til og godkjente barnehagens årsplan.

Barnehagen hadde periodeplaner som ble utarbeidet avdelingsvis av de pedagogiske lederne, og de gjaldt for 3–4 måneder av gangen. Planene tok utgangspunkt i fagområdene i rammeplanen, med tilhørende aktiviteter og tiltak. Selv om evalueringene ikke var skriftlige, hadde barnehagen mye annen dokumentasjon som viste hva de hadde gjennomført – bilder og permer. De pedagogiske lederne mente at det aller meste som sto i planen, ble gjennomført.

Lederen for samarbeidsutvalget mente de ansatte hadde tilrettelagt for mange gode og spennende aktiviteter og opplegg, selv om mange aktiviteter ikke hadde vært mulig å gjennomføre på grunn av pandemien.

### **Kompetanse**

Barnehagen brukte Bydel Grünerløkkas tiltaksplan for kompetanseheving. Styrer oppga at det ikke var noen samlet oversikt over hvilke kurs ansatte hadde deltatt på de siste årene, eller hvilket kompetansebehov de ansatte hadde.

I den ene avdelingen holdt begge assistentene på å utdanne seg til barne- og ungdomsarbeider. De pedagogiske lederne oppga at ansatte fikk delta på kurs om de ønsket det, og at styrer sjelden sa nei. En av dem framhevet at styrer ga god informasjon om hvilke kurs som ble gjennomført i regi av både bydelen og Utdanningsdirektoratet.

På spørsmål om det ble satt inn vikar når ansatte deltok på kurs, varierte svarene noe. Flere sa at de enkelte ganger fikk hjelp fra andre avdelinger, og at de kunne få vikar litt avhengig av kursets varighet. En annen oppga at de ikke fikk vikar ved kursdeltakelse.

Alle ansatte i barnehagen deltok årlig på to kurs i regi av Østlandsk Lærerstevne (Oslo Met): ett felles kurs som styrer og de pedagogiske lederne hadde valgt ut, og ett kurs de ansatte selv kunne velge fra en kurskatalog. Videre deltok også ansatte på kurs gjennom Fagforbundet.

I Oslo kommunes medarbeiderundersøkelse for 2020 var relevant kompetanseutvikling den faktoren Ola Narr barnehage skåret lavest på (3,4 av 5 mulig poeng). Barnehagen hadde utarbeidet en handlingsplan knyttet til kompetanseutvikling på bakgrunn av resultatene. Blant tiltakene var veiledning og fagmøter for barnehagemedarbeiderne, felles fagmøter for barnehagene Ola Narr og Keyserløkka, bruk av avdelingsmøter som faglig fora, oppdatering av ansatte på ny forskning, lover og hva som skjer innen barnehageverden mm.

#### **4.2.4 Bemanning og pedagogisk virksomhet i koronaperioden**

Helsedirektoratet hadde gjennom pandemien løpende anbefalinger om smitteverntiltak til blant annet barnehagene. Smitteverntiltakene skulle tilpasses til den lokale situasjonen. Smitteverntiltakene var nivåinndelt etter en såkalt trafikkløsmødel med grønt, gult og rødt nivå. Tiltakene varierte fra tilnærmet normal organisering av barnehagehverdag og lek (grønt nivå) til mer omfattende tiltak med små, faste grupper av barn og ansatte og redusert åpningstid (rødt nivå). Forskjellene på de tre nivåene gjaldt særlig tiltakene for å redusere kontakt mellom personer.

Vi har spurt styrer og de ansatte i barnehagen om hvordan de opplevde og håndterte de tidligere «pandemiperiodene» (mars 2020 til 1. halvår 2021). 14. desember ble det gjeninnført nasjonale tiltak og restriksjoner på grunn av økende smitte. Dette var imidlertid etter at datainnhenting var ferdig og omtales derfor ikke her.

Barnehagestyrer oppga at barnehagen var på rødt nivå fra april 2020 til juni 2020 og at det var svært lite sykdom blant de ansatte i denne perioden. I august 2020 begynte barnehagen på gult nivå. Da barnehagen var på rødt nivå, var åpningstiden fra klokken 08.30 til 15.00. Ifølge styrer var alle ansatte da på jobb samtidig. Barnehagestyrer opplevde bemanningen som god i periodene med rødt og gult nivå. Styrer oppga videre

at pedagogiske mål ble nedprioritert i denne perioden fordi smittevern veide tyngre enn årsplanen. Det var for eksempel ikke mulig å ta barna med på tur med kollektivtransport. De hadde heller ikke mange nok pedagoger til å ha én i hver kohort. Noen kohorter hadde ufaglærte ansvar for, men de var ofte i samme rom som pedagogen.

Ifølge styrer hadde de hatt en periode med enkelte barn i karantene, og en periode da bydelsoverlegen stengte én avdeling da flere barn var hjemme med forkjølelse.

I januar 2021 var barnehagen igjen på rødt nivå. Styreren oppga at hun fikk beskjed fra sine overordnede om at avdelingene skulle hjelpe hverandre ved fravær, noe som ifølge styrer medførte en avveining mellom tilstrekkelig bemanning og smittevernhensyn.

I avdelingen for barn under 3 år ble barna delt inn i to faste kohorter på rødt nivå. Det var én pedagogisk leder per kohort. De ansatte rullerte mellom kohortene annenhver uke for at de ikke skulle miste kontakt med barna. De ansatte opplevde koronaperioden som en god periode med mulighet til å gi mer nærhet til barna. Pedagogisk leder opplevde at de ansatte virket mindre slitne i denne perioden. En utfordring kunne være at avdelingen ikke kunne få hjelp fra andre avdelinger. Den pedagogiske lederen oppga at ledergruppen var opptatt av å bruke de faste vikarene. En kohort ble på grunn av manglende bemanning stengt én gang.

I avdelingen for barn over 3 år forsøkte de ansatte først å dele inn barnegruppen i tre kohorter med seks barn i hver kohort. Ifølge den pedagogiske lederen hadde ikke barnehagen nok fysiske rom for tre kohorter. Avdelingen delte derfor barnegruppen i to. En gruppe med 10–11 av de eldste barna var i et stort rom og gruppen med de 5–6 yngste barna var i et mindre rom. Pedagogisk leder oppga at det var vanskelig å avvikle pauser for den ansatte i det lille rommet, men de åpnet dørene mellom rommene slik at de voksne fikk oversikt over barna mens den ansatte tok 15 minutters pause. Avdelingen rullerte på ansatte mellom de to kohortene.

Det var svært lite sykdom i avdelingen i koronaperioden, men pedagogisk leder oppga at de ansatte var slitne. Pedagogisk leder opplevde at det var vanskelig å drive med pedagogiske aktiviteter under korona, ettersom det ble lagt mest vekt på tilstrekkelig trygghet og smittevern. Hun oppga videre at selv om barna hadde begrensede muligheter til å leke med mange av de barna de til vanlig lekte med, og tross manglende leker (som ble tatt bort av frykt for smitte), fikk de tilbakemelding fra foreldrene om at barna hadde det bra i barnehagen.

Pedagogisk leder mente at koronatiden slo dårligst ut for de førskolebarna som var svake i norsk. De fikk ikke språkgruppe i periodene barnehagen var på rødt nivå, og det var vanskelig å gjennomføre språkarbeid i kohortene.

## 5. Faktabeskrivelse Bydel Østensjø

I først del av kapittelet presenteres fakta om bydelen som barnehageeier, deretter fakta om Storgården barnehage. Vi ser blant annet på organisering og delegering av ansvaret for barnehagene, vurdering av bemanningen, føringer og praksis knyttet til barnehagens vikarbruk, og planer og evalueringer av barnehagenes pedagogiske virksomhet. Til sist i kapittelet har vi kort beskrevet Storgårdens håndtering av pandemien.

### 5.1 Barnehageeier

#### 5.1.1 Organisering og delegering

I Bydel Østensjø var seksjonen med ansvar for eier- og driftsoppgaver organisert i avdeling for barn og kultur. Seksjonen hadde blant annet ansvar for oppfølging av driften i barnehagene, inkludert implementering av *Rammeplan for barnehagen*, lederoppfølging, kvalitetsutvikling og implementering av *Oslobarnehagen* (en kvalitetssatsing for barnehagesektoren).

Bydelsdirektør var delegert myndighet for å drifte bydelen. Ansvaret for barnehagene var videre delegert til avdelingsdirektør, deretter til seksjonssjef, som hadde ansvar for alle de kommunale barnehagene, og så til barnehagestyrer. Bydelens delegasjonsfullmakt til barnehagestyrer for 2021 omfattet budsjett-, personal- og vedtaksfullmakt, og var signert. I fullmakten står det blant annet at tjenesteleder (styrer) plikter å holde seg innenfor de økonomiske rammer som er tildelt, og sørge for at de vedtatte måltall gjennomføres, og at tallbudsjettet er overordnet måltall og aktivitetsplaner. Alle budsjettansvarlige hadde ansvar for å avgi månedlig avviksrapportering, kommentarer, samt utarbeide prognose for forventet årsforbruk for eget ansvarsområde. Tjenesteleder var også delegert ansvaret for prosessen knyttet til ansettelser, inkludert å fatte vedtak om fast og midlertidige ansettelser og inngå avtale med tillitsvalgte om arbeidsplan/turnus m.m.

I stillingsbeskrivelse for *Seksjonsleder – barnehagene (ikke datert)* står det at stillingens formål er at seksjonssjefen har ansvar for drifts- og eieroppgaver innenfor barnehageområdet og skal lede, kvalitetssikre og videreutvikle barnehagene i tråd med barnehageloven, rammeplan og andre overordnede vedtak og føringer. Videre under ansvarsområder står det at seksjonssjefen har faglig, økonomisk og personalmessig ansvar for at tjenesten drives iht. gjeldende lover, retningslinjer, fullmakter, vedtak, budsjett- og aktivitetsforutsetninger, ansvar for internkontroll og utvikling av kvalitetssystemer i tjenesten m.m.

I stillingsbeskrivelsen for barnehagestyrer (2017) står det blant annet at styrer skal sørge for at barnehagen framstår som en pedagogisk tilrettelagt virksomhet som oppfyller barnehagelovens formål, rammeplan og andre overordnede vedtak. Videre står det at styrer skal forvalte personal- og budsjettressurser i henhold til gitte fullmakter.

#### 5.1.2 Barnehageeiers vurdering av bemanningen

Barnehageeier oppga at barnehagemyndigheten førte oversikt over grunnbemannings- og pedagognormen, og behandlet søknader om dispensasjoner fra utdanningskravet. Ifølge eier var dette tilgjengelig for dem digitalt. Barnehagene rapporterte på grunnbemannings- og pedagognormen i sine årsmeldinger (per 15. desember), og barnehageeier oppga at de gjennomgikk alle rapporteringene. Eier hadde utarbeidet en

oversikt over omfang av dispensasjoner og om barnehagene oppfylte grunnbemannings- og pedagognormen med utgangspunkt i årsmeldingene. Årsmeldingene for Storgården barnehage for 2019 og 2020 viste at de tilfredsstilte grunnbemanningsnormen, og at de tilfredsstilte pedagognormen med dispensasjon.

I bydelsutvalgets behandling av bydelsdirektørens forslag til budsjett 2020, sak 188/19, ble det fattet vedtak om at utvikling i stillinger og oppfyltingen av pedagognormen skulle rapporteres til bydelsutvalget i annet hvert møte. Rapporteringene per desember 2020 og mars 2021 viste at samtlige kommunale barnehager i Bydel Østsjø hadde tilstrekkelig antall pedagogstillinger per barn for å oppfylle pedagognormen. Per desember 2020 var det dispensasjoner fra utdanningskravet for 36,4 årsverk, og per mars 2021 var antallet 40,0.

### **Tilstrekkelig bemanning utover grunnbemanningen**

Barnehageeier anså bemanningen som tilstrekkelig dersom barnehagen oppfylte Oslo kommunes grunnbemanningsavtale og klarte å oppfylle målene i rammeplanen. Videre oppga eier at den ikke hadde utarbeidet skriftlig rutine for hva som var tilstrekkelig bemanning. Eier oppga at bemanningen etter normen i utgangspunktet skulle være tilstrekkelig, men at det kunne være enkelte situasjoner knyttet til enkeltbarn, enkelt-situasjoner, barnegrupper eller avdelinger som i perioder kunne kreve bemanning utover grunnbemanningen. For eksempel om det var flere barn med ekstra behov som ble levert tidlig/hentet sent. For noen barnehager kunne dette også avhenge av utformingen av bygget. Om det var lange avstander mellom avdelinger, kunne det være vanskeligere å avlaste hverandre. Det kunne også være at det tok tid å iverksette vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og at det i ventetiden var behov for ekstra bemanning. I slike situasjoner kunne barnehagestyrer kontakte seksjonssjef, som ville gi råd om hvordan situasjonen best kunne løses.

Barnehageeier oppga at det ikke var økonomiske rammer til å øke grunnbemanningen med nye faste stillinger i den enkelte barnehage utover grunnbemanningsavtalen, men mente vikarbudsjetten var romslige og kunne brukes til å øke bemanningen i perioder ved behov.

Videre oppga barnehageeier at det kunne være utfordringer knyttet til bemanning at pedagogene hadde fire timer ubunden tid borte fra barna i løpet av uken, men dette var noe barnehagene var vant til å forholde seg til. I Oslo kommune var det et mål om 50 prosent pedagogdekning, mens andelen i barnehageloven var på rundt 40 prosent.

### **Vurdering av bemanningen sett opp mot behov**

På spørsmål om barnehageeier gjorde en konkret vurdering av om bemanningen i barnehagene generelt var tilstrekkelig utover om grunnbemannings- og pedagognormen var oppfylt, oppga eier at den ikke vurderte på generelt grunnlag om bemanningen i bydelen skulle være høyere enn i resten av Oslo. Videre påpekte eier at styrene gjorde vurderinger av tilstrekkelig bemanning daglig når de planla dagen sammen med sine ansatte. I tillegg til vikarbudsjetten viste eier til et politisk vedtak om at bruk av vikarer ikke skulle begrenses.

Barnehageeier hadde ikke gitt føringer for, og det var heller ikke oppfølging av, om styrerne gjorde konkrete vurderinger av om grunnbemanningen i barnehagen var tilstrekkelig, utover om grunnbemannings- og pedagognormen var oppfylt. På spørsmål

om eier hadde gitt føringer til styrerne om å gjøre slike vurderinger, viste eier til delegasjonsfullmaktene og stillingsbeskrivelsen for barnehagestyrere. Oppdraget til styrerne var å drifte barnehagen innenfor de rammene de hadde, og i henhold til rammeplanen. Utover det ga ikke eier føringer til barnehagene om at de skulle gjøre vurderinger av bemanningen.

### **Oppfølging av tilstrekkelig bemanning**

På spørsmål om hvordan barnehageeier fulgte opp om Storgården barnehage hadde tilstrekkelig bemanning, viste eier til barnehagens årsmelding, budsjett/årsregnskap, månedlige økonomirapportering og styrers månedlige rapportering. Budsjett og økonomirapporteringene viser blant annet utgifter til bruk av vikarer, sykefravær og prognosen, avvik og korrektive tiltak for å komme i balanse. Årsmelding viser blant annet om grunnbemannings- og pedagognorm er oppfylt. Det var ikke noe i rapporteringene som direkte tok opp om bemanningen var tilstrekkelig.

Seksjonssjefen oppga at hun hadde god og kontinuerlig dialog med styrerne, også knyttet til bemanning. Dialogen med styrerne var forsterket i periodene med skjerpede smitteverntiltak i barnehagene. Seksjonssjefen opplevde å ha generelt god oversikt over og kjennskap til barnehagene og hvilke utfordringer, styrker og svakheter de hadde. Seksjonssjefen hadde også nettverkssamling hver 6. uke med styrere fra 5–6 barnehager. Seksjonssjefen viste også til årlige utviklingssamtaler med styrer.

### **Internkontroll – tilstrekkelig bemanning i barnehagen**

Barnehageeier hadde utarbeidet rutiner og mal for internkontrollarbeidet i barnehagen etter barnehageloven § 9, som trådte i kraft 1. januar 2021. Barnehageeier oppga at rutinene lå i bydelens internkontrollsystem, og at styrerne hadde fått opplæring selv om pandemien hadde påvirket oppfølgingen av internkontrollen. Ingen av prosedyrene gikk på om bemanningen i barnehagen var tilstrekkelig.

Eier hadde utarbeidet ulike systemer for å følge opp og sikre at styrerne gjennomførte lovpålagte og andre sentrale oppgaver i barnehagen – *Årshjul for barnehage* og et månedlig rapporteringsskjema. Årshjulet omfattet obligatoriske oppgaver som barnehagene skulle gjennomføre i løpet av året, herunder vurdering av barns språk, overgang til skole, m.m. Det var ingen oppgaver knyttet til bemanning / vurdering av bemanning.

Månedlig rapportering fra barnehagestyrere var et omfattende Excelark med ulike oppgaver. Styrer i den enkelte barnehage skulle krysse av for om de ulike oppgavene var gjennomført. Det var mange oppgaver som ikke var kvittert ut av styrer i skjemaet for 2019. Bemanning/vurdering av bemanning var ikke omfattet av rapporteringen. Eier oppga at oppfølging av bemanning ble ivaretatt gjennom systemet GAT<sup>3</sup>, Truegroups (barnehagens kommunikasjonsplattform med foreldrene), månedlig avviksrapportering og gjennom eiers dialog med barnehagene.

Barnehageeier gjennomgikk alle avvikene fra barnehagene en gang i halvåret. Barnehagene meldte ikke avvik knyttet til bemanning i undersøkelsesperioden. Eiers

<sup>3</sup> Som oppgitt i vedlegg 2 kapittel 3) registrerte ikke de ansatte i barnehagene seg systematisk i GAT når de kom og gikk, noe som medførte at registreringene der derfor ikke gjenspeiler korrekt faktisk bemanning.

gjennomgang av årsmelding for 2020 viste at Storgården barnehage hadde bemanning i henhold til grunnbemanningsavtalen.

### **5.1.3 Føringer knyttet til vikarbruk**

Barnehageeier viste til et vedtak fattet i Østensjø bydelsutvalg i tilknytning til behandling av bydelsdirektørens forslag til budsjett for 2015:

Bydelsutvalget forutsetter at det ikke gjennomføres verken vikarstopp, vikarkontroll eller andre tiltak som legger begrensninger på bruken av vikarer i barnehagene i bydelen. Beslutning om bruk av vikarer, både ved langtids- og korttidsfravær, foretas av styrer i den enkelte barnehage.

Eier oppga videre at det sto i Oslo kommunes grunnbemanningsavtale at ved sykdom eller annet fravær blant de ansatte i barnehagen burde det settes inn vikar ved behov.

Som det framgår av kapittel 5.2.2, oppga styrer at føringen fra bydelen var å sette inn vikar ved behov, at barnehagen hadde gode vikarbudsjetter og at hun aldri hadde fått beskjed fra bydelen om at de brukte for mye på vikar.

Utover dette viste eier til at barnehagestyrer hadde budsjettfullmakt og var ansvarlig for budsjettering ved både korttids- og langtidsfravær, og skulle vurdere behovet for og bruke vikar når det var hensiktsmessig. Seksjonssjefen mente at barnehagene hadde romslige vikarbudsjetter som kunne brukes til å øke bemanningen i perioder ved behov og hun hadde ikke opplevd en situasjon hvor en barnehage ikke hadde vikarmidler tilgjengelig.

Bydelen hadde en prosedyre for *Vikar ved støttepersonalets fravær*. Ifølge prosedyren skulle barnehagestyrer vurdere behov for vikar for støttepersonell innenfor arbeidsgiverperioden og ved behov tilkalle vikar. Etter arbeidsgiverperioden var det pedagogisk førskoleteam som satte inn vikar.

### **5.1.4 Tilfredsstillende pedagogisk virksomhet**

Bydelen hadde et skriv som omhandlet kvalitetskrav til planlegging, vurdering og dokumentasjon i barnehager. Planleggingen skulle ta utgangspunkt i *Rammeplanen* og barnehageloven. Det pedagogiske arbeidet og planene skulle jevnlig vurderes, og dokumentasjonen skulle synliggjøre hvordan personalet arbeidet.

Seksjonssjefen oppga at hun deltok i barnehagenes arbeid med å utarbeide årsplaner. Barnehagenes evaluering av årsplanene var tilgjengelig digitalt. Seksjonssjefen oppga at hun ikke gikk inn og vurderte den enkelte barnehages vurdering av egen måloppnåelse. I møter med alle styrerne i de kommunale barnehagene i bydelen ble måloppnåelse i årsplanene gjennomgått. De så på hvilke mål barnehagene ikke hadde oppnådd. Seksjonssjefen oppga at de hadde konkludert med at alle barnehagene hadde gjennomført årsplanene som helhet, men at noen hadde utfordringer på enkelte områder.

Bydelen hadde utarbeidet *Strategisk kompetanseplan* for barnehager 2018–2022. Ifølge seksjonssjef var denne planen et resultat av en kompetanseanalyse av bydelens behov opp mot nasjonale føringer. Kompetanseplanen inneholdt byrådets målsettinger for barnehagene i Oslo, samt bydelens tiltak for å nå målene. Tiltakene omfattet blant annet revidering av planen for å beholde og rekruttere pedagogisk personale i barnehagene. Planen inneholdt en lang rekke tiltak, blant annet basert på tilbakemeldinger fra en spørreundersøkelse i 2015 blant nyrekruttede pedagoger i bydelens barnehager.

Bydelens *Årlig tiltaksplan for kompetanseheving 2019* inneholdt fire satsingsområder med planlagte kurs og opplæringstiltak. Bydelens kompetansehevingstiltak ble påvirket av koronapandemien.

## **5.2 Storgården barnehage**

### **5.2.1 Barnehagens vurdering av bemanningen**

#### **Kort om barnehagen**

Storgården barnehage ligger mellom Ryen og Manglerud i Bydel Østensjø. Barnehagen var organisert som en basebarnehage, med seks baser for barn i alderen 1–3 år og fire baser med barn i alderen 3–6 år. Gruppestørrelsen og alderssammensetningen kunne variere over tid. Åpningstiden i barnehagen var fra klokken 7.30 til 17.00.

Per august 2021 var det 141 barn på heltid i barnehagen. Rundt halvparten av barna hadde et annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk eller engelsk, og 14 barn fikk styrket norskopplæring i form av ekstra personalressurser i 2020. Noen barn hadde også vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Barnehagen hadde 1,2 årsverk til styrket norskopplæring og spesialpedagogisk hjelp i 2020.

Barnehagen hadde et uteområde med sandkasser, sklier, husker og gressplen. I begge etasjene var det et stort fellesrom i hver ende av korridoren. Hver base hadde et baserom med vindu mot fellesrommet. I første etasje var det tre temarom – bibliotek, malingsrom og vannrom. I andre etasje var det to temarom – legorom og malings-/kreativt rom. Basene rullerte på å være i temarommene. I det ene fellesrommet i første etasje var det et stort puterom bak en hull-/klatrevegg. Fellesrommene ble blant annet brukt til fysiske aktiviteter.

Denne undersøkelsen ble gjennomført i to baser – én base for barn i alderen 1–3 år og én base for barn i alderen 3–6 år.

#### **Grunnbemanning**

Per august 2021 var det 34 ansatte fordelt på 33 årsverk som jobbet direkte med barna i barnehagen. Styrer var utdannet førskolelærer og hadde i tillegg nasjonal lederutdanning for styrere. Barnehagen hadde 15 pedagogiske ledere, hvorav fem hadde dispensasjon fra utdanningskravet. Ti ansatte var barne- og ungdomsfagarbeidere, og tre av dem dispenserte som pedagogisk leder. De resterende elleve ansatte var ufaglærte assistenter. I tillegg hadde barnehagen merkantilt ansatt i 80 prosent stilling som bisto styrer med diverse oppgaver.

Styrer oppga at barnehagen hadde utlyst pedagogstillinger alle de tre siste årene, men ikke fått kvalifiserte søkere til alle stillingene. Styrer oppga videre at det ble arbeidet systematisk på bydelsnivå for å rekruttere og beholde barnehagelærere, og framhevet spesielt veiledning av nyutdannede barnehagelærere.

Tabell 5 viser antall barn per ansatt og per barnehagelærer omregnet til barn over tre år for perioden 2019–2021.

Tabell 5 Antall barn per barnehagelærer og per ansatt. Storgården barnehage og gjennomsnittet for kommunale barnehager i Oslo (i parentes), 2019–2021.

	<b>Barn per ansatt – bemanningsnorm</b>	<b>Barn per barnehagelærer – pedagognorm – uten dispensasjon</b>
Norm	6,0	14,0
2019	6,0 (5,9)	23,3 (15,3)
2020	6,0 (5,8)	18,0 (14,8)
2021	5,9 (5,8)	17,8 (14,7)

Note: Tallene er hentet fra Utdanningsdirektoratets statistikk for barnehage og er per desember gjeldende år.

Tabellen viser at barnehagen alle tre årene hadde seks barn per ansatt eller mindre, og at de med det oppfylte bemanningsnormen. Omregnet til store barn hadde barnehagen i 2021 17,8 barn per barnehagelærer uten dispensasjon. Barnehagen oppfylte pedagognormen med fem ansatte med dispensasjon. I 2019 og 2020 var også antall barn per barnehagelærer høyere enn normen tilsa, og også disse årene oppfylte barnehagen pedagognormen med dispensasjon.

Tabell 6 viser andel av de ansatte i barnehagen som var barnehagelærere og barne- og ungdomsarbeidere i perioden 2019–2021.

Tabell 6 Andel barnehagelærere og barne- og ungdomsarbeidere. Storgården barnehage og gjennomsnittet for kommunale barnehager i Oslo (i parentes), 2019–2021.

	<b>Barnehagelærere</b>	<b>Annen pedagogisk utdanning</b>	<b>Barne- og ungdoms- arbeidere</b>
<b>Måltall</b>	50		25
2019	25,8 (36,9)	9,1 (3,3)	31,8 (18,0)
2020	33,3 (38,3)	6,1 (3,6)	33,3 (19,9)
2021	33,3 (37,2)	6,1 (6,4)	36,4 (15,1)

Note: Tallene er hentet fra Utdanningsdirektoratets statistikk for barnehage og er per desember gjeldende år.

Tabellen viser at mellom 25,8 og 33,3 prosent av de ansatte var utdannet barnehagelærere, og barnehagen oppfylte ikke kommunens mål. Rundt en tredel var utdannet barne- og ungdomsarbeidere, og barnehagen oppfylte dermed målet om en fjerdedel med slik utdanning. Fem av de pedagogiske lederne/ barnehagelærerne hadde dispensasjon fra utdanningskravet. To av dem var barne- og ungdomsfagarbeidere, én hadde annen pedagogisk utdanning, og to hadde fullført barnehageutdanning og ventet på endelige eksamenspapirer.

### **Vurdering av om bemanningen er tilstrekkelig**

Styrers generelle vurdering var at grunnbemanningen i barnehagene ikke var tilstrekkelig. Hun påpekte at pedagognormen og økte oppgaver over årene hadde medført at flere ansatte var mindre sammen med barna i løpet av barnehagedagen. Når alle var samtidig på jobb var bemanningen tilstrekkelig, men det var kun deler av dagen. Styrer oppga videre at kvaliteten i barnehagen var god med de forutsetningene de hadde, men at hun så at ansatte var slitne.

Barnehagen hadde ikke fått føringer fra bydelen om at de skulle vurdere om grunnbemanningen var tilstrekkelig utfra barnas og barnegruppenes behov. Verken styrer eller de pedagogiske lederne vi snakket med, oppga at de gjorde slike vurderinger. De oppfattet grunnbemanningen som en gitt størrelse som de ikke kunne påvirke. De pedagogiske lederne oppga at det de kunne gjøre noe med for å sikre beste mulig utnyttelse av bemanningen, var å forskyve litt på vaktssystemet i basene.

Styrer hadde ikke bedt bydelen om ekstra midler for å øke bemanningen utover bemanningsnormen i perioder på grunn av ekstra behov. Styrer oppga at barnehagens budsjett var tilstrekkelig til å dekke barnehagens utgifter til vikar ved behov, og at barnehagen alltid hadde gått i balanse.

Lederen i samarbeidsutvalget hadde fått tilbakemelding fra foreldre om at de ikke opplevde bemanningen som en utfordring.

#### Barn med særskilte behov

Barnehagen hadde rutiner for hva som skulle gjøres dersom de vurderte at et barn kanskje hadde behov for slike vedtak.

Vi fikk opplyst at etter at henvisning om spesialpedagogisk hjelp var sendt fra barnehagen, tok det som regel tre måneder før vedtaket var fattet og spesialpedagog på plass i barnehagen. Styrer oppga at de kunne sette inn vikar for barnet i påvente av spesialpedagogisk ressurs, men kun i helt spesielle tilfeller der de var sikre på at det ville bli fattet et vedtak for barnet. Når det gjaldt bruk av vikar ved støttepersonalets fravær oppga styrer at de ofte satte inn vikar, men at de benyttet én fra det faste personalet for å dekke barnets behov, mens vikaren var for de øvrige barna. Dette gikk ikke på budsjettet til pedagogisk førskoleteam.

De pedagogiske lederne oppga at det kunne være barn som krevde voksentetthet utover det bemanningsnormen ga. Det var diskutert med ledergruppen hvilke tiltak som kunne gjøres for å ivareta behovet, men det hadde ikke vært snakk om å få ekstra ressurser.. De kunne kanskje få ekstra ressurser dersom de skulle på en krevende tur med barna, men dette var vanligvis ikke noe de brukte vikarbudsjetten på.

#### **Bemanningen i løpet av barnehagedagen**

Småbarnsbasen hadde et tredelt vaktssystem. Tidligvakten var fra klokken 07.30 til 15.00, mellomvakten fra klokken 08.30 til 16.00 og senvakten fra klokken 9.30 til 17.00. Ansatte opplevde bemanningen som tilstrekkelig når alle var på jobb samtidig. Én ansatt var alene med barna én time på morgenen og på ettermiddagen. Da kunne det være 6–8 barn i basen. Når pedagogisk leder tok sin ubundne tid, kom hun senere og gikk tidligere, og da var den ansatte lengre tid alene med barna. Ved fravær uten vikar var én ansatt alene med barna i to timer både morgen og ettermiddag. Disse tidspunktene ble trukket fram som spesielt utfordrende. Den pedagogiske lederen oppga at det ble mange timer i løpet av dagen hvor det var mange barn per ansatt i basen. Konsekvensene av færre ansatte enn planlagt var at planlagte turer og gruppeaktiviteter kunne bli avlyst. Ansatte oppga at de merket at barna ble mer urolige når det var få voksne på jobb, og at de voksne ble mer stresset.

I tilvenningsperioden ble noen barn levert litt senere og hentet litt tidligere på småbarns-avdelingen. Basen hadde fått lite hjelp fra de andre basene fordi det var vanskelig å hjelpe hverandre i tilvenningsperioden.

Storbarnsbasen hadde et tredelt vaktssystem. Tidligvakten var fra klokken 07.30 til 15.00, mellomvakten fra klokken 08.30 til 16.00 og senvakten fra klokken 9.30 til 17.00. Den ansatte på tidligvakten var alene med barna i én time. Mange av barna i basen ble levert tidlig, og dermed var det ofte at én ansatt var alene med 8–10 barn den første timen. Vi ble fortalt at det kunne være 17 barn i basen når senvakten kom kl. 9.30. Noen barn trengte ekstra hjelp og støtte for å komme i gang med aktiviteter og lek, og med 17 barn på to ansatte, opplevde de ansatte at ikke alle barna fikk den oppfølgingen de hadde behov for. På senvakten kunne det være opptil 12–14 barn og én voksen, men som oftest var det 10–12 barn. Disse periodene ble opplevd som hektisk, og de ansatte vi snakket med følte at ikke alle barna fikk den voksenkontakt og oppfølging som de burde fått.

Begge basene trakk fram at det kunne være vanskelig å få snakket med foreldrene og gitt informasjon om hvordan barnets dag hadde vært, ved henting. Basene kunne hjelpe hverandre litt ved behov ved levering og henting.

Fra klokken 9.30 til 15.00 var i utgangspunktet alle ansatte tilstede i basene. Møter og ubunden tid gjorde imidlertid at de pedagogiske lederne ikke alltid var til stede hele denne tiden. De pedagogiske lederne tok ut ubunden tid ved at kom de noe senere til / gikk tidligere fra vaktene.

### **Observasjoner i barnehagen**

Vi gjennomførte til sammen seks observasjoner i de to undersøkte basene. Observasjonene ble gjennomført i oktober og november 2021 og dekket tidlig-, mellom- og senvakter. Observasjonene ga øyeblikksbilder av hverdagen i barnehagen der og da og sier ikke nødvendigvis noe om situasjonen de andre dagene.

Hovedinntrykket fra observasjonene i begge basene er at relasjonen mellom barna og de ansatte var engasjert, varm og omsorgsfull. Vi så også mye god lek og godt samspill mellom de fleste barna. Det var flere eksempler på at ansatte avledet urolige eller gråtende barn med trøst og oppfordring til lek med andre barn. Flertallet av barna i barnehagene virket glade, fornøyde og trygge. Men i begge basene så vi også barn som fikk lite oppmerksomhet fra voksne, selv om det kunne se ut som om de hadde behov for det. Dialogen mellom ansatte og foreldre virket i god.

Under én av observasjonene på en senvakt på storbarnsbasen var en vikar, som ikke kjente barna fra før, alene med 13 barn da mellomvakten gikk klokken 15.45. Ett barn ble sittende alene på gulvet i fellesrommet med en leke, og tok verken kontakt eller ble kontaktet av voksne eller barna fram til barnet ble hentet 15 minutter senere. De andre barna virket fornøyde, og noen lekte med hverandre, andre satt i en krok og så i bøker, mens noen sprang rundt i hele etasjen. Fra klokken 16.00 ble de fleste barna samlet i nabobasen hvor det var ni barn. Vikaren var en periode helt i andre enden av etasjen der noen av barna var. Når foreldrene kom til basen for å hente barna, var det den ansatte i den andre basen som snakket med dem og registrerte at barna var hentet. Noen foreldre fant ingen voksne og visste ikke hvem de skulle si fra til om at de hentet barna.

Ved en annen observasjon hvor det var én ansatt i storbarnsbasen, var det ett barn som ikke lekte godt med de andre barna. Barnet begynte å gråte, rope og ta leker fra et annet barn som prøvde å bli med i leken. Barnet lekte for seg selv og søkte mye kontakt med observatøren, som da var alene med barnet i flere korte perioder. De andre barna var spredt omkring i barnehagens lokaler, og den ansatte beveget seg rundt for å holde oversikt.

Ved en observasjon på tidligvakten i basen for store barn var én ansatt alene i én time. I rundt halvparten av tiden var det 13 barn i basen. Enkelte av barna satt for seg selv i denne perioden, mens andre løp rundt i etasjen. Den ansatte ba barna om å holde seg i nærheten av baserommet for at vedkommende skulle kunne ha oversikt. I dette tidsrommet ankom et barn som gråt da foreldrene dro. Den ansatte brukte rundt fem minutter på å roe barnet. Enkelte av barna drev med formingsaktiviteter, et av barna ble sint da den ansatte ikke hadde muligheten til å hjelpe. Den ansatte lovet barnet hjelp når senvakten snart kom.

### **Internkontroll – tilstrekkelig bemanning i barnehagen**

Vi har sett på barnehagens internkontroll knyttet til om bemanningen er tilstrekkelig. Bydelen hadde utarbeidet en internkontrollprosedyre for barnehagene. Styrer oppga at barnehagens internkontrollsystem (EQS) var omfattende og at det hadde 48 prosedyrer. Ingen av prosedyrene gikk på om bemanningen var tilstrekkelig, og barnehagen meldte ikke avvik knyttet til eventuelt manglende bemanning – for eksempel dersom de ikke fikk vikar ved behov for det.

Barnehagen hadde utarbeidet risikovurderinger med lokale tilpasninger, og utarbeidet tiltak på bakgrunn av dette. Det var ingen risikovurderinger om bemanningssituasjonen. På grunn av pandemien hadde ikke slike vurderinger blitt fullført de siste årene, og Kommunerevisjonen fikk vurderingen med tiltak fra august 2018.

De pedagogiske lederne oppga at de kjente til EQS-systemet, og at det var satt av tid på plandagene til å gjennomgå systemet slik at de ansatte skulle kjenne til de ulike handlingsplanene og hva de skulle gjøre dersom ulike uønskede situasjoner oppsto.

De ansatte vi snakket med, kjente til systemet, men oppga at de ikke hadde fått veiledning om hvordan avvik skulle meldes inn. Alle vi snakket med, oppga at det for sjeldent ble meldt inn avvik. En ansatt oppga at det tok tid å melde inn avvik, noe som betydde tid borte fra basen og færre voksne med barna.

### **5.2.2 Praksis knyttet til vikarbruk**

#### **Budsjett og sykefravær**

Barnehagen fikk en budsjetttramme som skulle dekke grunnbemanningen og øvrige kostnader, inkludert vikarer. Styrer hadde alle budsjettfullmakter. Barnehagen brukte mer til vikarutgifter enn den både hadde budsjettert med, og også fått i refusjoner knyttet til sykelønn og foreldrepenger. Det ble forklart med at barnehagen hadde relativt store utgifter knyttet til korttidsvikar (under 14 dager). Barnehagen hadde mindreforbruk i både 2019, 2020 og fra januar til oktober 2021.

Tabell 7 viser tall for barnehagens samlede sykefravær, samt korttids- og langtidssykefravær for 2019, 2020 og til og med oktober i 2021.

Tabell 7 Sykefravær for 2019, 2020 og januar – oktober 2021 for Storgården barnehage.

Periode	Samlet sykefravær	Korttids sykefravær	Langtids sykefravær
2019	12,1 %	5,3 %	6,8 %
2020	15,1 %	8,7 %	6,4 %
2021 (januar–oktober)	13,0 %	4,4 %	8,6 %

Note: Sykefraværstall er gitt av styrer. Vikarutgift som andel av lønnsutgift er beregnet av Kommunerevisjonen.

Tabellen viser at det samlede sykefraværet var på 12–13 prosent i 2019 og så langt i 2021. Langtidsfraværet var noe høyere enn korttidsfraværet, spesielt i 2021. I 2020 var sykefraværet noe høyere enn de to andre årene, ca. 15 prosent.

### **Praksis for bruk av vikarer**

Styrer oppga at føringen fra bydelen var å sette inn vikar ved behov. Styrer opplevde at barnehagens vikarbudsjetter var gode. Hun hadde aldri fått beskjed fra bydelen om at de brukte for mye på vikar, selv om vikarbruken gikk utover det de hadde budsjettet.

Barnehagen benyttet flere faste vikarer fra to vikarbyråer. Det betydde at både barna og foreldrene i større eller mindre grad kjente vikarene. Barnehagen hadde fått telefonnumrene til de faste vikarene slik at de kunne kontakte dem direkte. Styrer opplevde at det vanligvis var greit å få tak i vikar, men at det under pandemien var vanskelig og også senhøstes 2021. I slutten av oktober oppga styrer at den viktigste årsaken til at barnehagen ikke satte inn vikar ved fravær, var mangel på vikarer generelt. Ved fravær vurderte styrer alltid først om ansatte ved andre avdelinger kunne bistå ved fravær, før det ble satt inn vikar.

De ansatte vi snakket med i [småbarnsbasen](#) oppga at det som regel ikke ble satt inn vikar de 3–4 første fraværsdagene, og at det heller ikke var uvanlig at det gikk en uke før det ble satt inn vikar. Under koronaperioden hadde barnehagen ekstra «koronamidler», og det ble alltid satt inn vikar ved sykefravær. Basen hadde fått beskjed fra styrer om at det nå var normal drift igjen og at de derfor måtte kutte ned på vikarbruken.

Oversikten vi fikk over bemanningen i basen for august – november 2021, viste at det totalt var 46 fraværsdager blant ansatte. Det ble satt inn vikar for 17 av dagene, noe som tilsvarer 37 prosent av fraværsdagene. Det var to fravær på 15 dager hver i denne perioden. I begge periodene ble det satt inn vikar for tre av dagene. Det var pedagogisk leder som hadde vurdert om det var behov for å sette inn vikar. Årsaken til at det kun ble satt inn vikar for et fåtall av fraværsdagene var sammensatt. Ifølge pedagogisk leder var det fordi det var få tilgjengelige kjente vikarer, det var tidkrevende å lære opp nye, og det var usikkerhet knyttet til varigheten av fraværet. Samtidig var det også av hensyn til barnehagens budsjett. Den pedagogiske lederen oppga at hun jobbet mye overtid og ikke tok ut den ubundne tiden i disse periodene. Basen hadde barn som krevde tett oppmerksomhet fra én voksen, og det medførte mindre voksenkontakt for de øvrige barna. Fravær i flere baser gjorde at det heller ikke var så mye hjelp å få. Vi ble fortalt at det var en krevende periode for de to ansatte i basen, og selv om det hadde gått greit,

var de slitne. Pedagogisk leder oppga at det ikke hadde vært så lett å gjennomføre planlagte aktiviteter og turer i perioden.

De ansatte i storbarnsbasen oppga at det som regel ble satt inn vikar med én gang når noen var syke og det var behov for vikar. Pedagogisk leder oppga at hun aldri hadde fått beskjed fra styrer om at de ikke hadde penger til å sette inn vikar. Et unntak var dersom det var mye sykdom i barnehagen og det var vanskelig å få tak i vikarer. Så lenge vikarbyråene de benyttet, hadde ledige vikarer, ble det satt inn vikar ved behov. Det var derfor ganske sjeldent at det kun var to voksne i basen. I slike tilfeller måtte de to ansatte jobbe litt overtid for å få vaktene til å gå opp. De ansatte oppga at det var ganske sjeldent de avlyste aktiviteter på grunn av fravær, men det hendte at de noen ganger måtte utsette større aktiviteter, som turer.

Oversikten vi fikk over bemanningen i storbarnsbasen fra august til november 2021 viste at det totalt var 43 fraværsdager blant de tre ansatte. Det ble satt inn vikar for 30 av dagene, noe som tilsvarer 70 prosent vikardekning. Pedagogisk leder oppga at for noen av dagene uten vikar hadde de vurdert at det ikke var behov fordi flere av barna var syke eller de hadde fått hjelp av andre baser. To av dagene fikk de ikke tak i vikar, to av dagene var vikaren fraværende og én av dagene tok de ikke inn vikar for å spare vikarutgifter for barnehagen. Ved én anledning med fravær uten vikar var det 18 barn på to ansatte. Det var barn i basen som hadde behov for tett oppfølging av en voksen, noe som ble utfordrende. De fikk litt hjelp fra en annen base.

### **5.2.3 Tilfredsstillende pedagogisk virksomhet**

#### **Planer**

Barnehagen hadde rutiner for planlegging av virksomheten. De pedagogiske lederne i barnehagen hadde sammen med styrer ansvaret for å utarbeide barnehagens årsplan. Årsplanen var relativt overordnet og skulle vise hvordan barnehagen jobbet for å oppfylle kravene i den nasjonale rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver og Oslo kommunes felles målsettinger for barnehagene. De ansatte var ikke direkte involvert i å utarbeide planen, men de deltok i evaluering av planen som ble lagt til grunn for ny plan. Barnehagens samarbeidsutvalg ga innspill til planutkastet.

Alle basene var med på å evaluere årsplanen, og måloppnåelse for de ulike punktene ble diskutert. Deretter fortsatte evalueringen i ledermøtet. Barnehagen benyttet et elektronisk skjema for evaluering av planen. De ansatte skulle krysse av på en skala fra 1 til 6 for i hvilken grad tiltakene hadde bidratt til at barnehagen nådde målene. Videre var det beskrevet hvilke tiltak som hadde fungert godt, og hvorfor, og hva de kunne gjøre for å komme nærmere målene. Evalueringen av årsplanen for 2019 viser at barnehagen vurderte de aller fleste temaene til 4-5. I evalueringen for 2020 hadde flere temaer langt lavere skår, og årsaken var begrensninger på grunn av smitteverntiltakene under koronapandemien.

Samarbeidsutvalget ga innspill til og godkjente barnehagens årsplan. I 2020 ble ikke utvalget involvert i evalueringen av årsplanen på grunn av pandemien.

Barnehagen utarbeidet metodeplaner for tre måneder av gangen. Metodeplanene tok utgangspunkt i fagområdene i rammeplanen. Dokumentasjon av evaluering av metodeplanene viser stor variasjon fra base til base og fra periode til periode.

### **Kompetanse**

Barnehagen hadde ikke en egen plan for kompetanseutvikling for de ansatte, men forholdt seg til bydelens plan. Barnehagen hadde ikke oversikt over de ansattes eventuelle kompetansebehov. De hadde heller ikke en skriftlig oversikt over ansatte som hadde deltatt på kompetanseheving, men styrer oppga at hun hadde oversikt over hvem av de ansatte som hadde gjennomført ulike kurs. Videre oppga styrer at alle barne- og ungdomsarbeiderne i barnehagen hadde gjennomgått bydelens kompetanseprogram: barnehagemedarbeiderskolen, med grunnleggende barnehagefaglige temaer rettet mot barnehagemedarbeidere, barne- og ungdomsarbeidere og idrettspedagoger.

Styrer oppga at det i liten grad hadde vært kompetanseutvikling under pandemien. Generelt var det flere kurs for de pedagogiske lederne enn for barne- og ungdomsarbeiderne og assistentene, noe som ifølge styrer kunne ha bidratt til de relativt lave skårene på dette i medarbeiderundersøkelsen.

Styrer oppga at det ble satt inn vikarer ved behov dersom de ansatte deltok på kurs/kompetanseheving, noe ansatte bekreftet. Dersom det var mulig, tilpasset de ansatte vaktplanen i tilknytning til kursdeltakelse slik at vikar ikke var nødvendig.

Per august 2021 hadde barnehagen syv fast ansatte ufaglærte assistenter, hvorav én var på arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning.

I Oslo kommunes medarbeiderundersøkelse for 2020 var barnehagens laveste skår på faktoren om relevant kompetanseutvikling (3,6 av 5 mulige poeng). Barnehagen hadde utarbeidet en tiltaksplan (2020–2022) på bakgrunn av resultatene. Tiltak på kompetanseområdet var blant annet å kartlegge de ansattes kompetanse. Dette var ikke gjennomført på grunn av pandemien.

#### **5.2.4 Bemanning og pedagogisk virksomhet i koronaperioden**

Storgården barnehage hadde, som Ola Narr vært preget av nasjonale og lokale smitteverntiltak. Styrer oppga at hele barnehagen var stengt noen dager i januar 2021, og at det blant annet var redusert åpningstid i barnehagen i april og mai 2020. I enkelte perioder hadde det vært vanskelig å få vikar og derfor hadde noen kohorter eller baser vært stengt. I perioder hadde både ansatte og barn vært i karantene.

Styrer oppga at i røde perioder var åpningstiden i barnehagen redusert til klokken 8.30–15.00. Det betydde alle ansatte var på jobb stort sett hele åpningstiden. I denne perioden kom de pedagogiske lederne klokken 8.45, mens de andre ansatte i barnehagen jobbet mellom klokken 8.00 og 15.00. Tiden utover barnehagens åpningstid brukte de ansatte til forsterket renhold. En slik åpningstid var ifølge både styrer og flere av de ansatte vi snakket med på mange måter en «drømmesituasjon / helt supert» fordi alle ansatte var på jobb stort sett hele åpningstiden.

I de røde periodene ble basene delt inn i to til tre kohorter. Kohortene skulle ikke samarbeide med hverandre, med enkelte unntak som dopauser og ved stell av barna. I utgangspunktet skulle kohortene være faste med samme voksen og barn. Da var det imidlertid ikke mulig å ha pedagogdekning i alle kohorter. Styrer oppga at de derfor vurderte at det var best å rullere på de voksne mellom kohortene. Hver mandag kunne de voksne rullere mellom kohortene. Videre hadde kohortene fast tildelt utetid og barnehagen benyttet festivalgjerder for å sikre avstand.

I småbarnsbasen var verken kohorter eller hele basen stengt i løpet av koronaperioden. I perioder hvor det var rødt nivå, hadde basen valgt å ha faste kohorter med tre barn og én voksen (ca. 3–4 uker). Det betydde at kun én av kohortene hadde pedagogisk leder i denne perioden. Pedagogisk leder oppga at hun hadde vurdert rullering av voksne, men kom til at faste kohorter ga bedre stabilitet for barna. Hun så også at alle barna var godt ivaretatt i sin kohort. Kohortene var mye ute på tur i nærmiljøet. Pedagogisk leder fikk dags- og ukesrapporter fra de to andre kohortene som ble sendt til foreldrene.

I storbarnsbasen var både enkelte kohorter og basen stengt noen dager når det var rødt nivå, på grunn av manglende bemanning. Pedagogisk leder oppga at hun som hovedregel rullerte på kohortene, både med de voksne og barna. Dette både for at hun skulle se alle barna, og fordi foreldrene hadde ønsket om hvilke barn deres barn lekte best sammen med.

Ansatte i begge baser opplevde det som litt krevende at de ikke kunne hjelpe hverandre som de vanligvis gjorde. Også det å måtte forholde seg til strenge tidsskjemaer for når kohorten / basen kunne bruke barnehagens uteområder og fellesrom inne, ble oppgitt å være litt stressende. Det var lagt opp til at barna ble levert og hentet ute av foreldrene, noe som ga ekstraarbeid for de ansatte.

Når det gjaldt hvorvidt barnehagen klarte å gjennomføre de planlagte pedagogiske aktivitetene (metodeplan), trakk styrer spesielt fram at barnehagen ikke fikk gjennomført et planlagt opplegg for de eldste barna om en samtale om vold og seksuelle overgrep. Videre oppga styrer at det var utfordrende at de ansatte var ganske mye alene med sin kohort, noe som medførte at det ble mindre felles pedagogisk opplegg. Ellers oppga styrer at barnehagen i perioder ikke planla aktiviteter utenfor barnehagen (utenom gåturer i nærområdet).

Barnehagens evaluering av årsplanen for 2020 viste lavere egenskår på flere av områdene sammenlignet med året før. Årsaken som oppgis, er begrensninger på grunn av smitteverntiltakene under koronapandemien. De ansatte hadde noe ulikt syn på i hvilken grad det pedagogiske opplegget i metodeplanene ble gjennomført i koronaperioden.

## 6. Kommunerevisjonens vurderinger

I dette kapitlet har Kommunerevisjonen vurdert faktaene som har blitt presentert i kapittel 4 og 5, opp mot det overordnede revisjonskriteriet – at barnehageeier skal påse at bemanningen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Vi har blant annet vurdert om bydelene har gjort vurderinger av om grunnbemanningen i barnehagene er tilstrekkelig. Vi har vurdert praksis knyttet til vikarbruk og vi har vurdert planer og evaluering av pedagogisk virksomhet.

### 6.1 Tilstrekkelig bemanning

Styrerne i Ola Narr og Storgården barnehage gjorde ikke konkrete vurderinger av om grunnbemanningen i barnehagen var tilstrekkelig sett opp mot barnas behov og barnegruppens størrelse, utover om grunnbemannings- og pedagognormen var oppfylt. De oppga at dette var fordi de opplevde at grunnbemanningen var gitt, og derfor noe de ikke kunne påvirke. Barnehageeierne i Bydel Grünerløkka og Bydel Østensjø gjorde heller ikke slike vurderinger. Det at slike vurderinger ikke forelå for barnehagene, er ikke i tråd med nasjonale føringer.

De ansatte i barnehagene opplevde bemanningen som tilfredsstillende når alle ansatte var til stede samtidig. Grunnbemanningen var imidlertid ikke tilstrekkelig til at alle ansatte kunne være til stede samtidig med barna hele barnehagedagen. Dette ga en sårbar bemanningssituasjon. Deler av dagen og enkelte dager (ved fravær) var det færre ansatte med barna. Kommunerevisjonen merker seg at de ansatte opplevde at det i disse periodene kunne være krevende å gi alle barna den oppfølgingen de trengte. Kommunerevisjonen observerte engasjerte og omsorgsfulle voksne som så og ivaretok barna i begge barnehager. Det ble også observert perioder med lav bemanningstetthet i begge barnehagene og barn som ikke fikk den oppfølging av voksne som de syntes å ha behov for. Samlet sett indikerer dette at bemanningen ikke alltid var tilstrekkelig til at personalet kunne drive tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Begge barnehageeierne hadde løpende dialog og faste møtepunkter med styrerne gjennom året. Styrerne rapporterte jevnlig til eier på økonomi, herunder vikarbruk og sykefravær, og andre lovkrav. En slik dialog kan bidra til at barnehageeier får informasjon om bemanningssituasjonen, men det var ikke konkrete rapporteringer av om bemanningen ut fra barnas behov var tilstrekkelig.

Styringsdialogen i begge bydelene mellom barnehage og eier bidro i praksis i liten grad til at det ble gjennomført vurderinger av om grunnbemanningen var tilstrekkelig og at slike vurderinger ble tydelig kommunisert til barnehageeier. Eierne hadde ikke gitt føringer til styrerne om at de skulle gjøre slike vurderinger og hadde heller ikke etterspurt vurderinger. Manglende vurderinger av bemanningssituasjonen og manglende styringsdialog om dette ga risiko for at barnehageeier ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om bemanningssituasjonen i barnehagene var i tråd med behovene. Dette ga videre risiko for at bemanningen ikke alltid var tilstrekkelig til at barnehagen kunne gi et tilfredsstillende pedagogisk tilbud, og til at alle barn fikk tilstrekkelig voksenoppfølging.

Barnehageeier i Bydel Grünerløkka hadde lagt til rette for at barnehagene kunne melde avvik knyttet til grunnbemanningssituasjonen. De ansatte i Ola Narr hadde imidlertid ikke meldt slike avvik de tre siste årene. De hadde ikke tilstrekkelig kunnskap om hvordan avvik skulle meldes, og de opplevde systemet som tungvint og tidkrevende. Ola Narr

hadde utarbeidet risikovurderinger med tiltak for å redusere konsekvenser av for lav bemanning. Styrerne i de kommunale barnehagene etterspurte i 2019 en nærmere presisering av grunnbemanningsavtalens ordlyd om å sette inn vikar ved behov, samt hvordan avvik knyttet til bemanning skulle meldes. Kommunerevisjonen mener det er uheldig at styrerne ikke synes å ha fått dette avklart nærmere.

Barnehageeier i Bydel Østensjø hadde ikke lagt til rette for at de ansatte i barnehagene kunne melde avvik knyttet til bemanningssituasjonen. Storgården barnehage meldte ikke slike avvik. Som i Ola Narr barnehage hadde ikke de ansatte tilstrekkelig kunnskap om hvordan avvik skulle meldes og de opplevde systemet som tungvint og tidkrevende.

I begge bydelene kan mangelfull praksis knyttet til avvik ha medført at barnehageeierne ikke fikk viktig styringsinformasjon om bemanningen var tilstrekkelig. Dette kan ha ført til at et eventuelt behov for å korrigere barnehagenes praksis ikke ble fanget opp.

## **6.2 Praksis knyttet til vikarbehov**

Manglende tilgang på vikar og varierende praksis for bruk av vikar ved behov, bidro til å opprettholde sårbarheten i bemanningssituasjonen.

Det ble generelt sjelden satt inn vikar ved korttidsfravær i de undersøkte avdelingene i Ola Narr barnehage høsten 2021, mens det ble satt inn vikar ved langtidsfravær. Styrer i barnehagen mente at vikarbudsjetten ikke var tilstrekkelig til å dekke barnehagens vikarbehov, og oppga at budsjettensyn var den viktigste årsaken når barnehagen ikke satte inn vikar ved behov ved korttidsfravær. Styrer oppga at konsekvensene av at de ikke alltid satte inn vikar ved fravær var at pedagogisk opplegg av og til ble avlyst. Styrer hadde høsten 2021 fått beskjed fra barnehageeier om å forsøke å redusere vikarbruken der det var mulig. Kommunerevisjonen merker seg at eier og styrer var uenige i hvorvidt barnehagens vikarbudsjett var tilstrekkelig for å dekke behovet. Samtidig viser undersøkelsen at økonomi hadde betydning for vurderingen av om det skulle settes inn vikar eller ikke. Undersøkelsen kan tyde på at barnehagen ikke i tilstrekkelig grad satte inn vikar ved behov ved korttidsfravær. Kommunerevisjonen understreker barnehageeiers ansvar for å sikre at bemanningen i barnehagen er tilstrekkelig, og til å sikre en god og åpen dialog med styrer om dette.

Undersøkelsen viser at Ola Narr barnehage satte inn vikar ved langtidsfravær i de undersøkte avdelingene.

I Storgården barnehage synes vikarbruken i mindre grad å være direkte påvirket av budsjettensyn. Kommunerevisjonen merker seg likevel at vikarbruken varierte i de to basene. I den ene basen ble det i all hovedsak satt inn vikar ved fravær i den undersøkte perioden. I den andre basen ble det i langt mindre grad satt inn vikar ved fravær.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om det var i tråd med barnas behov. Vi merker oss i den forbindelse utsagnene om at mangel på vikar medførte økt belastning for de ansatte og at planlagte aktiviteter vanskelig lot seg gjennomføre.

## **6.3 Tilfredsstillende pedagogisk virksomhet**

Begge barnehagene hadde utarbeidet planer for den pedagogiske virksomheten og evaluert disse, noe som kunne bidra til tilfredsstillende praksis. Barnehageeierne i begge bydelene oppga at én «indikator» på om bemanningen var tilstrekkelig, var om barne-

hagene klarte å oppfylle målene i rammeplanen. Målene i rammeplanen var operasjonalisert i barnehagenes årsplaner. Eier i Bydel Østensjø gjennomgikk årsplanene til de kommunale barnehagene samlet, og hadde konkludert med at alle barnehagene hadde gjennomført årsplanene som helhet, men at noen hadde utfordringer på enkelte områder. Manglende skriftlige evalueringer av årsplanen i Ola Narr barnehage kan ha gjort det vanskeligere for styrer og eier å benytte evalueringene som grunnlag for å vurdere om bemanningen var tilstrekkelig for å oppfylle målene i rammeplanen.

I begge bydeler hadde barnehageeier kompetanseplaner og tiltak som kunne bidra til kompetanseheving i barnehagene selv om disse de siste årene var påvirket av koronapandemien.

Ingen av barnehagene hadde samlet oversikt over de ansattes kompetansebehov. Kommunerevisjonen merker seg at Storgården barnehage hadde planlagt å utarbeide slike oversikter, men at dette ifølge barnehagen ikke var gjennomført på grunn av pandemien.

## 7. Kommunerevisjonens oppsummering, konklusjoner og anbefalinger

### 7.1 Oppsummering av beskrivende breddeundersøkelse

Kommunerevisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse om bemanning og vikarbruk til styrerne i de kommunale barnehagene i alle bydeler i Oslo.

Hva som er tilstrekkelig bemanning, skal vurderes ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. Undersøkelsen viser at svært få styrere gjorde en vurdering av om grunnbemanningen etter hovedopptaket var tilstrekkelig ut fra barnas behov og barnegruppens størrelse, utover en vurdering av om bemannings- og pedagognormen var oppfylt. Et stort flertall var videre enig i at i mange timer hver dag og ved personalets fravær var bemanningen ikke tilstrekkelig.

Et flertall av styrerne oppga at det tok noen dager før de satte inn vikar ved fravær. En betydelig andel av styrerne oppga stram økonomi som den viktigste årsaken til det. Andre årsaker var mangel på kjent vikar, generell mangel på vikar og at de satte inn ansatte fra andre avdelinger. Manglende bemanning fikk ifølge styrerne konsekvenser for det pedagogiske opplegget, samværet med barna og gjennomføringen av planlagte aktiviteter.

### 7.2 Konklusjoner

Kommunerevisjonen har gjennom en forvaltningsrevisjon vurdert om bemanningen i Ola Narr barnehage i Bydel Grünerløkka og Storgården barnehage i Bydel Østensjø var tilfredsstillende. Dessuten er det gjennomført en kartlegging av samme tema i alle bydelene.

Forvaltningsrevisjonen har omfattet barnehageeiers og barnehagenes vurdering av om bemanningen var tilstrekkelig, faktisk bemanning i løpet av barnehagedagen, praksis knyttet til bruk av vikarer og planer og evalueringer av barnehagenes pedagogiske virksomhet.

### **Samlet konklusjon**

Kommunerevisjonen observerte engasjerte og omsorgsfulle voksne som så og ivaretok barna i begge barnehager. Forvaltningsrevisjonen viser også at det var mangler og svakheter i begge bydelenes arbeid med å sikre at bemanningen i barnehagene var tilstrekkelig til å gi et tilfredsstillende pedagogisk tilbud.

- Barnehageeierne sikret ikke at det ble gjort vurderinger av om grunnbemanningen sett opp mot barnas behov og barnegruppenes størrelse var tilstrekkelig til at personalet kunne drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det er ikke i tråd med nasjonale føringer.
- Bemanningssituasjonen i begge barnehagene var sårbar deler av dagen, særlig ved personalets fravær og i situasjoner og perioder hvor enkeltbarn hadde behov for ekstra tett voksenoppfølging. Kommunerevisjonen observerte også perioder med lav bemanningstetthet i begge barnehagene og barn som ikke fikk den oppfølging av voksne som de syntes å ha behov for.
- Manglende tilgang på vikar og varierende praksis for bruk av vikar ved behov, bidro til å opprettholde sårbarheten i bemanningssituasjonen.

- Barnehagene meldte ikke avvik ved for lav bemanning.
- Det var uheldig at styrene i Bydel Grünerløkka ikke syntes å ha fått en nærmere avklaring fra eier på presisering av grunnbemanningsavtalens ordlyd om å sette inn vikar ved behov, samt hvordan avvik knyttet til bemanning skulle meldes.
- Manglende skriftlig evaluering av årsplanen i Ola Narr barnehage kan gjøre det vanskeligere for styrer og eier å benytte evalueringene som grunnlag for å vurdere om bemanningen er tilstrekkelig for å oppfylle målene i rammeplanen.

Samlet sett indikerer forvaltningsrevisjonen at bemanningen ikke alltid var tilstrekkelig til at barnehagen kunne gi et tilfredsstillende pedagogisk tilbud, og til at alle barn fikk tilstrekkelig voksenoppfølging.

### **7.3 Anbefalinger**

På bakgrunn av undersøkelsens funn har Kommunerevisjonen anbefalinger til byråden for oppvekst og kunnskap, barnehageeierne i Bydel Grünerløkka og Bydel Østensjø og barnehagene Ola Narr og Storgården.

Kommunerevisjonen anbefaler at byråden for oppvekst og kunnskap

- vurderer tiltak for å sikre at bemanningen i barnehager er tilstrekkelig ut fra barnas behov og barnegruppens størrelse
- følger opp bydelenes forbedringsarbeid på grunnlag av rapportens vurderinger og konklusjoner

Kommunerevisjonen anbefaler at barnehageeierne i begge bydelene iverksetter tiltak som sikrer at

- bemanningen er tilstrekkelig ut fra barnas behov og barnegruppens størrelse, herunder at barnehagene gjør vurderinger av om grunnbemanningen er tilstrekkelig og at det settes inn vikar ved behov
- barnehagene melder avvik ved for lav bemanning

Kommunerevisjonen anbefaler at barnehageeier i Bydel Grünerløkka

- presiserer overfor styrerne hvordan grunnbemanningsavtalens ordlyd om å sette inn vikar ved behov skal tolkes, samt hvordan avvik knyttet til bemanning skal meldes
- vurderer tiltak for bedre grunnlag for å vurdere om målene i rammeplanen er oppnådd

## 8. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse

Kommunerevisjonen sendte rapporten til uttalelse 9. mars 2022 til byråden for oppvekst og kunnskap, Bydel Grünerløkka og Bydel Østengsjø. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg fem, seks og syv.

I det følgende oppsummerer og kommenterer Kommunerevisjonen de viktigste punktene i uttalelsene.

### 8.1 Byråden for oppvekst og kunnskap

#### 8.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden skriver at informasjonen om prosjektet har vært god og tydelig.

Byråden merker seg Kommunerevisjonens kommentarer om at situasjonen i barnehagene framsto som tilnærmet normal, selv om undersøkelsen er gjennomført under pandemien. Byråden skriver at det framgår av rapporten at sykefraværet i en av de undersøkte barnehagene var betydelig høyere i 2020 og 2021 enn i 2019. Videre skriver byråden at lav tilgang på vikarer kan ha bidratt til at den faktiske bemanningstettheten var lavere enn den ellers ville vært, samtidig som høyere sykefravær også gjelder for barnegruppen, og dermed mindre behov for vikarer.

Som kommentarer til undersøkelsens revisjonskriterier skriver byråden at selv om regelverket legger opp til at det skal gjøres en konkret vurdering av bemanningsbehovet ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov, har verken staten eller kommunen lagt økonomisk til rette for at barnehagene ved behov skal ha mulighet til å øke bemanningen utover normen. Byråden skriver videre at den nasjonale bemanningsnormen regulerer hvor mange ansatte barnehagen må ha i grunnbemanningen og peker på at det ikke er en norm for hvor mange som må være til stede til enhver tid.

Byråden trekker også fram at kompetansen til de ansatte er relevant for vurdering av om bemanningen er tilstrekkelig til å drive tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, men at Kommunerevisjonen kun synes å ha vurdert selve voksentettheten og gjennomføring av årsplanen. Byråden peker på at under vurdering av tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i rapporten, er det et sterkt fokus på årsplan og gjennomførte aktiviteter, mens byråden mener at kompetanse og styrers rolle også burde vært vektlagt.

Byråden mener rapporten mangler et overbyggende kunnskapsgrunnlag som setter funnene inn i en større sammenheng, og viser til *Spørsmål til Barnehage-Norge 2019* hvor det går fram hvor stor andel av barnehagene som har full bemanning et gitt antall timer per dag. I rapporten til Kommunerevisjonen går det blant annet fram at «Deler av dagen og enkelte dager (ved fravær) var det færre ansatte med barna».

Til den samlede vurderingen av rapportens konklusjoner og anbefalinger, skriver byråden at de vil være nyttige bidrag i arbeidet med å sikre regleverksetterlevelse og tilstrekkelig bemanning i barnehagene. Videre peker byråden på at utgangspunktet for finansieringen av barnehagene er normen for grunnbemanning, og at det vil være svært kostnadskrevende å sikre høyere bemanning i barnehagene enn det normen legger opp til.

Under spørsmålet om byråden vil vurdere eller iverksette tiltak, viser byråden til at ved utgangen av 2021 var det 5,8 barn per ansatt i Oslos kommunale barnehager. Dette er i samsvar med bemanningsnormen og tilsvarer voksentettheten i andre storbykommuner. Videre refererer byråden til ulike forsøk og satsninger blant annet med økt grunnbemanning og ekstra ressurspedagoger i barnehager i levekårsutsatte områder. I tillegg er det forsøk med kjøkkenassistent i enkelte barnehager i to bydeler og ressurspool for å sikre faste vikarer i kommunale barnehager i tre bydeler. Byråden oppgir at forsøkene med økt grunnbemanning blir evaluert av FAFO, og skal ferdigstilles våren 2024. Byråden oppgir at evalueringen skal benyttes som kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av tiltak og i politikktutforming. Byråden mener det er hensiktsmessig å styrke barnehager som har størst behov, og viser i den forbindelse til barnehager i levekårsutsatte områder.

Byråden melder at hun vil følge opp hvordan formuleringen i kommunens grunnbemanningsavtale om vikarbruk blir praktisert i barnehagene. Videre melder byråden at hun vil følge opp bydelenes forbedringsarbeid på grunnlag av rapportens vurderinger og konklusjoner gjennom den ordinære styringsdialogen.

### **8.1.2 Kommunerevisjonens vurdering**

Når det gjelder byrådets uttalelse om sykefravær og vikarbruk, så vil Kommunerevisjonen påpeke at selv om sykefraværet var høyere i 2021 enn i 2019 i den ene barnehagen, var korttidssykefraværet lavere i den andre. Det står videre i kapittel 4.2.2 at begge barnehagene oppga at det vanligvis var greit å få tak i vikarer, men at det senhøstes 2021 hadde blitt noe vanskeligere. Dette er mer utfyllende omtalt i kapittel 8.3.2.

Kommunerevisjonen merker seg byrådets kommentar om finansiering med utgangspunkt i den fastsatte normen for grunnbemanning. Barnehagelovens forarbeider viser til at en lovfestet bemanningsnorm gir risiko for at barnehageeier ikke gjør en konkret vurdering av bemanningsbehov ut fra barnegruppen størrelse og barnas behov, og at en minimumsnorm i praksis kan bli en maksimumsnorm (jf. vedlegg 1).

Det fremgår videre av forarbeidene til barnehageloven at bemanningen skal være tilfredsstillende hele barnehagedagen. Kommunerevisjonen vil i den sammenheng vise til rapportens konklusjon om at bemanningssituasjonen i begge barnehagene var sårbar deler av dagen, særlig ved personalets fravær og i situasjoner og perioder hvor enkeltbarn hadde behov for ekstra tett voksenoppfølging. Kommunerevisjonen observerte også perioder med lav bemanningstetthet i begge barnehagene og barn som ikke fikk den oppfølging av voksne som de syntes å ha behov for.

Kommunerevisjonen er enig med byråden i at kompetansen er en viktig faktor for barnehagenes pedagogiske virksomhet, og ser at det kunne gitt merverdi å også undersøke dette nærmere. Kommunerevisjonen vil likevel peke på at de ansattes kompetanse er omtalt flere steder i rapporten, for eksempel i kapittel 4.2.1 og 5.2.1, der barnehagenes måloppnåelse på pedagognormen og på Oslo kommunes kompetansekrav belyses, og i underkapitlene om kompetanse i kapittel 4.2.3 og 5.2.3 om barnehagen har tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Begge bydelene framhevet i intervju at gjennomføring av årsplanen ga en god indikasjon på om bemanningen i barnehagene var tilfredsstillende. Kommunerevisjonen mener at rapportens fakta er et egnet grunnlag for

vurderinger og konklusjoner av om bemanningen var tilstrekkelig til at barnehagen kunne gi et tilfredsstillende pedagogisk tilbud.

Når det gjelder byrådens ønske om et overbyggende kunnskapsgrunnlag som setter funnene inn i en større sammenheng, så har Kommunerevisjonen primært undersøkt barnehagenes praksis opp mot aktuelle bestemmelser i barnehageloven, og ikke sammenlignet praksis i Oslo kommune med andre kommuner. Resultatene fra undersøkelsen byråden viser til kunne vært beskrevet i rapporten, men er – slik Kommunerevisjonen ser det – ikke relevante for rapportens vurderinger og konklusjoner, etter som bemanningen skal være tilfredsstillende hele barnehagedagen.

Kommunerevisjonen vil peke på at det å sikre høyere bemanning enn normen tilsier i alle barnehager, ikke følger av rapportens konklusjoner og anbefalinger. Bemanningen skal vurderes opp mot barnas behov og barnegruppens størrelse, og Kommunerevisjonen merker seg i den forbindelse at byråden varslar at hun vil styrke barnehager med størst behov.

Byråden viser videre til tidligere iverksatte tiltak og skriver at rapportens konklusjoner og anbefalinger vil benyttes i arbeidet med å sikre regleverksetterlevelse og tilstrekkelig bemanning i barnehagene. Kommunerevisjonen legger til grunn at byråden gjennom dette vil vurdere tiltak for å sikre at bemanningen i barnehager er tilstrekkelig ut fra barnas behov og barnegruppens størrelse.

Byråden varslar også relevant tiltak til anbefalingen om å følge opp bydelenes forbedringsarbeid på grunnlag av rapportens vurderinger og konklusjoner.

## **8.2 Bydel Grünerløkka**

### **8.2.1 Bydelens uttalelse**

Bydel Grünerløkka skriver i uttalelsen at informasjonen om prosjektet var klar, men at tidspunktet for gjennomføring under en pandemi virket lite tilpasset tjenestene som ble revidert.

Bydelen har ingen merknader til rapportens revisjonskriterier og opplever at metode- og datainnsamlingen ble gjennomført på en god måte.

Bydelen skriver at den samlede vurderingen i rapporten gir et beskrivende bilde av faktiske forhold, men den mener det er en svakhet at behovet for vikarer ikke har blitt vurdert opp mot antall barn tilstede de utvalgte dagene.

Bydelen skriver videre at rapporten gir konkrete tilbakemeldinger som oppfattes som nyttige, og som bydelen ønsker å følge. Til Kommunerevisjonens anbefalinger varslar bydelen at den vil

- sørge for å det blir foretatt en ROS-analyse som også omfatter tilstrekkelig bemanning i Ola Narr barnehage
- lage en prosedyre for hvordan tilstrekkelig bemanning skal vurderes
- sørge for at ansatte får opplæring i å melde avvik i EQS

### **8.2.2 Kommunerevisjonens vurdering**

Når det gjelder tidspunktet for gjennomføring av revisjonen, så har Kommunerevisjonen forsøkt å ta hensyn til belastningen i både bydelen og barnehagene under datainnsamlingen. I utgangspunktet skulle datainnsamlingen i barnehagene ha startet 2. kvartal 2021, men bydelene ba om utsettelse til 3. kvartal 2021 på grunn av pandemisituasjonen, noe Kommunerevisjonen etterkom. Høsten 2021, da intervjuene og observasjonene ble gjennomført, var det ingen vesentlige restriksjoner mht. pandemien i barnehagene, og det var relativt lite smitte i samfunnet som da var gjenåpnet.

Til bydelens presisering at det er en svakhet at behovet for vikarer ikke har blitt vurdert opp mot antall barn, vil Kommunerevisjonen vise til kapittel 4.2.2. Her framkommer det at dette er hensyntatt ved at de pedagogiske lederne har angitt de viktigste årsakene til at vikar ikke ble satt inn, og at tidvis unormalt få barn i avdelingen er én av de oppgitte årsakene. Som vist i vedlegg 2 punkt 3) ville det vært arbeidskrevende for barnehagene å framskaffe informasjon om antall barn hver dag, og det var heller ikke nødvendig for rapportens vurderinger. Det viktigste for Kommunerevisjonens vurderinger var å få informasjon om årsaker til at det ikke ble satt inn vikar, og om dette indikerte at det ikke alltid ble satt inn vikar ved behov.

Bydel Grünerløkka varsler ikke tiltak knyttet til anbefalingen om å sikre bedre grunnlag for å vurdere om målene i rammeplanen er oppnådd. Bydelen varsler relevante tiltak for de øvrige anbefalingene, forutsatt at den varslede prosedyren for hvordan tilstrekkelig bemanning skal vurderes, sikrer at det blir satt inn vikar ved behov.

## **8.3 Bydel Østensjø**

### **8.3.1 Bydelens uttalelse**

Bydel Østensjø skriver i uttalelsen at rapporten oppfattes som nyttig, at den praktiske rammen rundt prosjektet har vært klar og at bydelen ikke har kommentarer til revisjonskriteriene.

Bydelen har kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner. Bydelen bemerker at utvalget har vært begrenset, med to av ti avdelinger i én barnehage. Videre skriver bydelen at hele undersøkelsesperioden var i en tid der barnehagen var påvirket av koronapandemien med de konsekvenser det hadde for driften. Bydelen skriver at det høsten 2021 ikke var normal drift i barnehagen, da det var svært høyt sykefravær og unormalt begrenset tilgang på vikarer. Personalet hadde på dette tidspunkt stått i håndtering av pandemien med svært krevende driftsutfordringer i halvannet år, noe som ifølge bydelen kan ha påvirket innhentet data og svarene fra informantene.

Bydelen bemerker at det er avgjørende å se antall barn tilstede i sammenheng med bemanning, da dette påvirker vurderinger om å sette inn vikar, og mener at dette ikke framkommer i rapporten. Bydelen skriver videre at ved å intervju de observerte ansatte i etterkant av Kommunerevisjonens observasjoner, kunne de ansattes opplevelse av situasjoner og faglige vurderinger gi en økt innsikt.

Bydelen har videre merknader knyttet til rapportens vurderinger og konklusjoner. Til vurderingen av at barnehageeierne ikke sikret at det ble gjort vurderinger av om grunnbemanningen sett opp mot barnas behov og barnegruppens størrelse var

tilstrekkelig, mener bydelen at den sikrer dette. Det begrunnes med at barnehagene har gode vikarbudsjetter, at bydelen kan dokumentere at det ikke er vikarbegrensning i barnehagene, og at den har internkontroll og avviksrapportering. Bydelen bemerker også at barnehagen i perioden 2019–2021 har hatt restmidler i vikarbudsjetten, noe som indikerer at budsjettet har vært tilstrekkelig. Videre oppgir bydelen at barnehagene hadde oversikt over alle barn og ansatte som var på jobb til enhver tid digitalt.

Bydelen deler Kommunerevisjonens vurdering om at bemanningen er sårbar deler av dagen og skriver at i pandemien har bemanningen vært mer sårbar enn under normal drift. Til vurderingen av at manglende tilgang på vikar og varierende praksis for bruk av vikar ved behov, bidro til å opprettholde sårbarheten i bemanningssituasjonen, sier bydelen seg enig i at manglende tilgang på vikarer bidro til å opprettholde sårbarheten. Bydelen mener at barnehagens praksis er å sette inn vikar ved behov og kan derfor ikke se at vikarpraksis bidro til å opprettholde sårbarheten i bemanningssituasjonen.

Bydelen oppgir at den har gjennomført eller skal gjennomføre følgende tiltak:

- Bydelen har revidert prosedyren *Internkontroll i barnehagene etter barnehageloven § 9*, slik at det der er tydeliggjort at styrere skal vurdere om bemanningen er tilstrekkelig utfra barnas behov og barnegruppens størrelse, og at det skal settes inn vikar ved behov. Det er også tydeliggjort at vurderingene skal gjøres både daglig av styrer, som eiers representant, i samarbeid med pedagogiske ledere, og månedlig på pedagogisk ledermøter som referatføres. Det er tydeliggjort at behov for å styrke bemanning utover grunnbemanning og vikarbudsjetter skal meldes inn i avvikssystem for dokumentasjon og oppfølging. Ansvaret for dette er lagt til seksjonssjef som barnehageeier.
- Integre vurdering av bemanning i årshjulet for barnehagene med månedlig intervall.
- Videreføre rutinen for opplæring av nyansatte og årlig repetisjon av den oppdaterte prosedyren *Internkontroll i barnehagene etter barnehageloven § 9*, herunder melding av avvik.
- Legge inn vurdering av bemanning i skjema for risikovurdering knyttet til prosedyren.

### 8.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen bemerker at utvalget var begrenset med to av ti baser i én barnehage. Kommunerevisjonen vil peke på at undersøkelsen i tillegg dekker barnehageeiers praksis i to bydeler, noe dokumentasjon for hele barnehagen, samt en breddeundersøkelse rettet mot styrerne i alle de kommunale barnehagene. Å innhente dybdeinformasjon er tidkrevende og Kommunerevisjonen har derfor valgt en kombinasjon av dybde- og breddeundersøkelse. Breddeundersøkelsen støtter i stor grad opp om funnene fra dybdeundersøkelsen i de to barnehagene.

Bydelen skriver at hele undersøkelsesperioden, også høsten 2021, var påvirket av koronapandemien. Kommunerevisjonen vil påpeke at høsten 2021, da intervjuene og observasjonene ble gjennomført, var det ingen vesentlige restriksjoner mht. pandemien i barnehagene, og det var relativt lite smitte i samfunnet som da var gjenåpnet. Kommunerevisjonen fikk både gjennom intervjuene med de ansatte og observasjonene i barnehagen inntrykk av at barnehagen var tilbake til en tilnærmet normalsituasjon. Kommunerevisjonen merker seg at korttidssykefraværet i Storgården barnehage i perioden januar–oktober 2021 var noe lavere enn normalåret 2019, mens det i 2020 var det dobbelte, jf. kapittel 5.2.2.

Bydelen skriver at det ikke framkommer i rapporten om antall barn er sett i sammenheng med bemanning knyttet til vurdering om å sette inn vikar. Kommunerevisjon viser til rapportens kapittel 5.2.2 der det framkommer at dette er hensyntatt ved at de pedagogiske lederne har angitt de viktigste årsakene til at vikar ikke ble satt inn, og at flere syke barn er én av de oppgitte årsakene. Se for øvrig kapittel 8.2.2.

Kommunerevisjonen intervjuet flere av de ansatte vi observerte som en del av datainnsamlingen. Kommunerevisjonen snakket også med de ansatte under observasjonene i barnehagen, og fikk utfyllende informasjon om situasjonen der og da. Kommunerevisjonen merker seg likevel bydelens ønske om intervju rett i etterkant av observasjonene.

Bydelen er uenig med Kommunerevisjonen i at den ikke sikrer at det ble gjort vurderinger av om grunnbemanningen er tilstrekkelig. Kommunerevisjonen viser til rapportens kapittel 5.2.1, der det framkommer at Storgården barnehage ikke hadde fått føringer fra bydelen om at den skulle gjøre slike vurderinger og at verken styrer eller de pedagogiske lederne gjorde dette, da de oppfattet grunnbemanningen som en gitt størrelse.

Kommunerevisjonen merker seg bydelens opplysning om at barnehagene hadde oversikt over alle barn og ansatte som var på jobb til enhver tid digitalt. Kommunerevisjonen har vært i kontakt med bydelen som opplyste at de med dette viste til turnussystemet GAT. Kommunerevisjonen fikk i datainnsamlingen opplyst at de ansatte ikke systematisk registrerte seg i turnussystemet GAT når de kom og gikk, og at registreringene derfor ikke ville gjenspeile korrekt faktisk bemanning. I dialogen med bydelen i forbindelse med rapport til uttalelse, har Kommunerevisjonen fått bekreftet at GAT blant annet ikke inneholdt informasjon om vikarer fra vikarbyråer og at det ville være svært arbeidskrevende å hente ut detaljert informasjon om faktisk bemanning. Kommunerevisjonen fant andre måter å få data over faktisk bemanning, jf. kapittel 8.2.2 og vedlegg 2 punkt 3.

Til bydelens merknad om at den kan dokumentere at det ikke er vikarbegrensninger i barnehagene, vil Kommunerevisjonen vise til rapportens kapittel 5.2.2, der det framkommer at én av de oppgitte årsakene til at det i liten grad ble satt inn vikar ved fravær var budsjettensyn. Kommunerevisjonen har vært i kontakt med bydelen og bedt den utdype hvordan den kan dokumentere at det ikke er vikarbegrensninger. Bydelen viste da til vedtaket i bydelsutvalget omtalt i kapittel 5.1.3. Videre viste bydelen til at den ikke hadde noe dokumentasjon for øvrig på at den driver med kontroll av vikarbegrensning, og at heller ingen barnehager hadde blitt nektet å bruke vikarer, selv om de hadde overskredet budsjettene. Kommunerevisjonen kan ikke se at bydelsutvalgets vedtak eller det faktum at barnehagen hadde et økonomisk mindreforbruk, nødvendigvis betyr at vikar alltid er satt inn ved behov. Kommunerevisjonens vurdering er at vikarbruken i Storgården barnehage i mindre grad syntes å være direkte påvirket av budsjettensyn. Kommunerevisjonen merker seg likevel at vikarbruken varierte i de to basene. I den ene basen ble det i all hovedsak satt inn vikar ved fravær i den undersøkte perioden. I den andre basen ble det i langt mindre grad satt inn vikar ved fravær.

Til bydelens påpekning om prosedyrer for internkontroll og avviksrapportering, viser Kommunerevisjonen til kapittel 5.2.1 der det framkommer at ingen av prosedyrene omfattet bemanning, og at det heller ikke var meldt avvik knyttet til bemanning. Videre at ansatte oppga at det var mangelfull veiledning på området.

Bydelen skriver at barnehagens praksis er å sette inn vikar ved behov og kan derfor ikke se at vikarpraksis bidro til å opprettholde sårbarheten i bemanningssituasjonen. I kapittel 5.2.2 framkommer det blant annet at det i to lange perioder med fravær ikke ble satt inn vikar, noe ansatte opplevde som krevende, de var slitne og det ikke var så lett å gjennomføre planlagte aktiviteter. Etter Kommunerevisjonens vurdering kan dette ha forsterket en allerede sårbar bemanningssituasjon både for de ansatte og for barna.

Bydelen skriver at årsaken til at barnehagen ikke hadde meldt inn avvik om bemanning, kan være at det er uklart hva som defineres som «for lav bemanning», og at det er krevende å definere. Som vist i kapittel 5.2.1 hadde ikke barnehagen prosedyrer eller praksis for å melde slike avvik.

Bydelen varslar i uttalelsen relevante tiltak til begge Kommunerevisjonens anbefalinger.

## Referanser

### **Referanser fra Oslo kommune**

Grunnbemanningsavtale for Oslo kommunes barnehager (av 1. januar 2017)

Kommunerevisjonens rapport 11/2013 *Kvalitet i barnehage*

Kommunerevisjonens rapport 9/2017 *Barnehagers arbeid med barns språkutvikling*

### **Eksterne referanser**

LOV-2005-06-17-64 Lov om barnehager (barnehageloven)

LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

FOR-2017-04-24-487 Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (Rammeplanen)

FOR-2017-06-22-1049 Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager

Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*

Ot.prp.nr.68 (1993-1994) *Om lov om barnehager (barnehageloven*  
Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune (byrådssak 1070/15)

Prop. 67 L (2017-2018). *Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.*

Prop. 96 L (2019-2020). *Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)*

NOU 2012: 1. *Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene*

Utdanningsdirektoratet 2006. Rundskriv F-08/2006 *Barnehageloven med forskrifter og Kunnskapsdepartementets merknader*

Utdanningsdirektoratet. 2012. Rundskriv F-04-11 *Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter*

## Tabelloversikt

Tabell 1 Antall barn per barnehagelærer og per ansatt. Ola Narr barnehage og gjennomsnittet for kommunale barnehager (parentes) i Oslo, 2019–2021.....	21
Tabell 2 Andel barnehagelærere og barne- og ungdomsarbeidere. Ola Narr barnehage og gjennomsnittet for kommunale barnehager (parentes) i Oslo, 2019–2021. ....	21
Tabell 3 Barnehagens risikoanalyse knyttet til lav bemanning på grunn av at det ikke settes inn vikar ved fravær. ....	24
Tabell 4 Sykefravær for 2019, 2020 og januar – oktober 2021 – for Ola Narr barnehage og Keyserløkka barnehage samlet. ....	25
Tabell 5 Antall barn per barnehagelærer og per ansatt. Storgården barnehage og gjennomsnittet for kommunale barnehager i Oslo (i parentes), 2019–2021.....	34
Tabell 6 Andel barnehagelærere og barne- og ungdomsarbeidere. Storgården barnehage og gjennomsnittet for kommunale barnehager i Oslo (i parentes), 2019–2021. ....	34
Tabell 7 Sykefravær for 2019, 2020 og januar – oktober 2021 for Storgården barnehage.....	38
Tabell 8 Svar på utvalgte spørsmål fra foreldreundersøkelsen 2019 og 2020 i parentes.....	75
Tabell 9. Andel ordinære kommunale barnehager med dispensasjoner per kommune 2019 og 2020 (i parentes).....	76

## Figuroversikt

Figur 1 Utsagn knyttet til tilstrekkelig bemanning og muligheter for å drive god pedagogisk virksomhet (N = 241). Prosent .....	71
Figur 2 Hvor lang tid går det vanligvis før barnehagen setter inn vikar ved sykefravær? (N = 241). Prosent. ....	72
Figur 3 Årsaker til at det ikke ble satt inn vikar fra første fraværsdag – andel av styrerne som oppgir de ulike forklaringene som den viktigste, nest viktigste eller tredje viktigste av de oppgitte alternativene (N=235). Prosent.....	72



## Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en betegnelse på de forventninger og krav Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger, det vil si de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes mot.

### Kilder

Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative kilder. I denne undersøkelsen er i hovedsak følgende kilder lagt til grunn:

- LOV-2005-06-17-64 Lov om barnehager (barnehageloven)
- LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- FOR-2017-04-24-487 Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (Rammeplanen)
- FOR-2017-06-22-1049 Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager
- Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*
- Ot.prp. nr. 68 (1993-1994) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*
- Prop. 67 L (2017-2018). *Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.)*
- Prop. 96 L (2019-2020). *Endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)*
- NOU 2012: 1. *Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene*
- Utdanningsdirektoratet 2006. Rundskriv F-08/2006 *Barnehageloven med forskrifter og Kunnskapsdepartementets merknader*
- Utdanningsdirektoratet, 2012. Rundskriv F-04-11 *Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter*
- Grunnbemanningsavtale for Oslo kommunes barnehager (av 1. januar 2017)
- Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune (byrådssak 1070/15)

### Problemstilling

Problemstillingen i denne undersøkelsen har vært om bemanningen i barnehager er tilfredsstillende. Problemstillingen er besvart gjennom følgende delproblemstillinger:

- barnehagens vurdering av om bemanningen er tilstrekkelig
- faktisk bemanning i løpet av barnehagedagen
- praksis knyttet til vikarbruk
- tilfredsstillende pedagogisk virksomhet
- bemanning og pedagogisk virksomhet i koronaperioden (beskrivende)

### Revisjonskriterium

Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterium til grunn i denne forvaltningsrevisjonen:

- Barnehageeier skal påse at bemanningen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

### Hva innebærer tilstrekkelig bemanning?

Kriteriet er utledet fra barnehagelovens kapittel seks, forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager og rammeplan for barnehager. Det framgår av rammeplanen at et kompetent pedagogisk personale er en forutsetning for et

barnehagetilbud av god kvalitet. Bemanningen må være tilstrekkelig, som det framgår av barnehageloven § 26:

Barnehageloven § 26 Grunnbemanning

Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

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.

Oslo kommune inngikk i 2017 en ny grunnbemanningsavtale med Utdanningsforbundet og Fagforbundet for Oslos kommunale barnehager. Avtalen var gjeldende fra 1. januar 2017 til 31. desember 2018. Videre står det i avtalen at «Så fremt avtalen ikke sies opp av en av partene med tre måneders varsel, gjelder den videre for ett år av gangen, jf. arbeidstvistloven § 5 annet og tredje ledd».

Avtalen innebærer blant annet

- at barnehager i Oslo skal bemannes med minst
  - én ansatt per tre barn under tre år og
  - én ansatt per seks barn over tre år (som tidligere avtale)
- en felles målsetting om at
  - minst halvparten av barnehagens personale skal ha barnehagelærerutdanning eller tilsvarende pedagogisk utdanning
  - andelen fagarbeidere skal økes opp mot en fjerdedel av de ansatte
- spesialpedagogisk hjelp eller behov for tilrettelegging kommer i tillegg til ordinær bemanning.
- at det ved sykdom eller annet fravær bør settes inn vikar ved behov

Avtalen åpner for noe fleksibilitet i antall barn per ansatt i de ulike avdelingene, så lenge forholdstallet er oppfylt for barnehagen samlet.

Kravet om at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, er beskrevet nærmere i Rundskriv F-04-11 *Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter*, punkt 3.4:

Barnehageloven § 18 femte ledd [nå § 26 første ledd] lovfester kravet til den samlede bemanning i den enkelte barnehage; «bemanningen i barnehagen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.» 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 krav til formål og innhold som framgår av formålsbestemmelsen, innholdsbestemmelsen, bestemmelsen om barns rett til medvirkning og rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Kravet inneholder altså to elementer: Det ene elementet handler om antall voksne i barnehagen. Hva som er et tilstrekkelig antall voksne, avhenger av antall barn og deres behov. Det andre elementet handler om personalets samlede kompetanse. Barnehageloven kapittel seks angir gjeldende krav til styrers og de ansattes kompetanse. Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager angir videre en norm for

pedagogisk bemanning, jf. § 1. Både bemanningen og den samlede kompetansen hos bemanningen skal være tilstrekkelig for å drive barnehagen i samsvar med barnehageloven og rammeplanen. Rammeplanens kapittel sju angir krav til barnehagen som pedagogisk virksomhet. Det framgår blant annet at barnehagen skal utarbeide en årsplan og vurdere sitt pedagogiske arbeid. Kapittel ni i rammeplanen beskriver de ulike fagområdene barnehagen skal dekke.

I barnehagen vil det kunne være barn med behov for særskilt hjelp og støtte. I barnehageloven § 31 *Rett til spesialpedagogisk hjelp* står det at barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det.

Formålet er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. Spesialpedagogisk hjelp kan gis til barnet individuelt eller i gruppe. Kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen. I § 35 *Vedtak om spesialpedagogisk hjelp* står det at kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Vedtaket skal blant annet inneholde informasjon om hvilket timeomfang hjelpen skal ha og hvilken kompetanse de som gir hjelpen, skal ha. Videre står det i § 37 *Barn med nedsatt funksjonsevne* blant annet at kommunen skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud.

I Ot.prp. nr. 68, side 58, står det: «Barnehagen har et særlig ansvar for å forebygge, oppdage og sørge for at nødvendige tiltak blir satt i gang. I den grad det er mulig bør tiltak gjennomføres innenfor barnehagens rammer, eventuelt med hjelp av ekstern ekspertise.» I Ot.prp. nr. 72, side 74, står det: «Førskolebarn kan også ha rett til spesialpedagogisk hjelp når det etter sakkyndig vurdering er nødvendig. Spesialpedagogisk hjelp kommer i tillegg til barnehagetilbudet, men kan gis i barnehagen.»

Prop. 96 L (2019-2020) omhandler blant annet barnehagens bruk av vikarer. I en redegjørelse for gjeldende regelverk påpeker proposisjonen at kravet om tilstrekkelig bemanning gjelder hele åpningstiden. Ifølge proposisjonen innebærer kravet at barnehagen må innkalle vikarer dersom det er nødvendig for å drive tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Proposisjonen påpeker også at kommunen må ta med utgifter til vikarer i beregningen av de gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter.

Kommunerevisjonen legger til grunn at det foreligger konkrete vurderinger av om bemanningen er tilstrekkelig.

### **Barnehageeiers og barnehagens ansvar**

I henhold til barnehageloven § 7 har barnehageeier ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. Rammeplanen beskriver dette ansvaret som et overordnet ansvar for å drive barnehagen i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Rundskriv F-08/2006 *Barnehageloven med forskrifter og Kunnskapsdepartementets merknader* presiserer at eiers ansvar blant annet gjelder plikten til å sørge for at bemanningen i barnehagen generelt «til enhver tid er forsvarlig og tilstrekkelig». Ansvaret for å vurdere om bemanningen er tilstrekkelig ligger med andre ord hos barnehageeier. I Oslo er bydelene blitt delegert oppgaven som barnehageeier.

Det daglige ansvaret for barnehagen ligger ifølge rammeplanen hos styrer. Styrer representerer barnehageeier, som det framgår av Ot.prp.nr 68 (1993–1994) s. 28, jf.

også Ot.prp. nr. 72, (2004–2005), s. 91. Videre står det i førstnevnte at det er barnehageeierens ansvar å legge forholdene til rette slik at styreren kan utføre disse oppgavene på en best mulig måte. Det framgår av barnehageloven § 24 (jf. også Ot.prp. nr. 72) at styrer har ansvar for å lede barnehagens pedagogiske virksomhet. Det innebærer ifølge proposisjonen og rammeplan for barnehagen at styreren skal sørge for at det pedagogiske arbeidet er i tråd med barnehageloven og rammeplanen. I vurderingen kan styrer blant annet legge vekt på antall barn og deres behov, de ansattes kompetanse og barnehagens fysiske arealer.

Kommunerevisjonen legger til grunn at både barnehagen og barnehageeier har ansvar for å vurdere og konkret ta stilling til om bemanningen er tilstrekkelig. Mye av det praktiske ansvaret for vurderingene ligger hos styrer, mens bydelen er ansvarlig for å følge med på om bemanningen er tilstrekkelig, og dekke eventuelt behov.

**Internkontroll – tilstrekkelig bemanning i barnehagen**

Det framgår av kommuneloven § 25-1 første ledd at kommunale foretak skal ha internkontroll for å sikre at de følger lover og forskrifter. Videre framgår det av tredje ledd bokstav d) at internkontrollen skal dokumenteres i den formen og det omfanget som er nødvendig. Oslo kommunes instruks for virksomhetsstyring legger ansvaret for internkontrollen på virksomhetsleder.

Videre framgår det av rammeplanen at barnehagen skal vurdere det pedagogiske arbeidet jevnlig. Formålet med dokumentasjonen er å synliggjøre hvordan personalet jobber for å oppfylle kravene i barnehageloven og rammeplanen. Det framgår videre at barnehagen skal dokumentere sine vurderinger når det er nødvendig:

Vurderinger om barnegruppens og enkeltbarns trivsel og allsidige utvikling skal dokumenteres når det er nødvendig for å gi barnegruppen og enkelt barn et tilrettelagt tilbud. Det kan gi grunnlag for å tilpasse og videreutvikle det pedagogiske arbeidet (Rammeplanen, side 39).

Barnehageloven legger ansvaret for internkontroll hos barnehageeier, jf. § 9 internkontroll i barnehagen:

Barnehageeier skal ha internkontroll for å sikre at kravene i denne loven med forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter denne paragrafen skal barnehageeier

- 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.

På bakgrunn av dette legger Kommunerevisjonen til grunn at både barnehagen og bydelen bør ha en hensiktsmessig internkontroll av om barnehagen og barnehageeier vurderer om bemanningen er tilstrekkelig. Systemet bør sikre tilstrekkelig etterprøvnbarhet.

### **Hva er forholdet mellom bemanningsnormen og kravet om tilstrekkelig bemanning?**

Nasjonal bemanningsnorm ble innført i 2018 for å sikre at alle barn får et trygt og likeverdig tilbud uavhengig av hvilken barnehage de går i. Ifølge NOU 2012 *Til barnas beste* har antall barn per voksne vesentlig betydning for barnas utbytte av barnehage-

deltakelsen og den generelle kvaliteten på tilbudet. I henhold til normen skal barnehagen 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. Det finnes også en pedagognorm, jf. forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager §1 Norm for pedagogisk bemanning. Ifølge pedagognormen skal barnehagen ha minst én pedagogisk leder per sju barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder.

Det at barnehagen møter bemannings- eller pedagognormene, avgjør i seg selv ikke om bemanningen er tilstrekkelig. Prop. 67 L påpeker at en lovfestet bemanningsnorm gir risiko for at barnehageeier ikke gjør en konkret vurdering av bemanningsbehov ut fra barnegruppen størrelse og barnas behov (Prop. 67 L (2017–2018), s. 22). En minimumsnorm kan i praksis bli en maksimumsnorm. Prop. 67 L påpeker at bemanningsnormen ikke vil være oppfylt hele barnehagedagen, men at (s. 25))

barnehageeier uansett må sørge for at bemanningen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet gjennom hele barnehagedagen.

Barnas behov kan i perioder tilsi at de trenger ekstra støtte, som det framgår av *Rammeplan for barnehagen* (side 40):

Barnehagen skal tilpasse det allmennpedagogiske tilbudet etter barnas behov og forutsetninger, også når noen barn har behov for ekstra støtte i kortere eller lengre perioder. Barnehagen skal sørge for at barn som trenger ekstra støtte, tidlig får den sosiale, pedagogiske og/eller fysiske tilretteleggingen som er nødvendig for å gi barnet et inkluderende og likeverdig tilbud. Tilretteleggingen skal vurderes underveis og justeres i tråd med barnets behov og utvikling.

Inkludering i barnehagen handler også om tilrettelegging for sosial deltakelse. Barnehagens innhold må formidles på en måte som gjør at ulike barn kan delta ut fra egne behov og forutsetninger. Barnehagens viktigste kompetanse og sosialiseringsarena er leken. For noen barn kan tidlig innsats innebære at personalet arbeider særlig målrettet og systematisk – over kortere eller lengre perioder – med å inkludere barnet i meningsfulle fellesskap.

### **Undersøkellesperiode og koronapandemien**

Perioden fra mars 2020 til 1. halvår 2021 var i stor grad preget av koronapandemien, for de reviderte som for resten av samfunnet. Det var sentrale og nasjonale føringer til barnehagene knyttet til åpningstid, stenging, kohortstørrelser og andre pandemiltak. Denne forvaltningsrevisjonen er ikke en revisjon av hvordan de reviderte virksomhetene håndterte smitteverntiltak og andre føringer knyttet til pandemisituasjonen. Føringer knyttet til pandemien legges derfor ikke til grunn for undersøkelsens revisjonskriterium. I den grad pandemisituasjonen har påvirket de revidertes mulighet for å oppfylle de krav og føringer som er lagt til grunn for undersøkelsens revisjonskriterium, vil det omtales i rapporten og tas hensyn til i vurderinger og konklusjoner.

## Vedlegg 2 Metode

### 1) Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enhet opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder fram til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

### 2) Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Kommunerevisjonens undersøkelse har vært rettet mot Bydel Grünerløkka og Ola Narr barnehage, og Bydel Østensjø og Storgården barnehage.

Vi sendte brev om oppstart av undersøkelsen til byråden for oppvekst og kunnskap 15. mars 2021, til Bydel Grünerløkka 21. april 2021 og til Bydel Østensjø 24. april 2021. Vi gjennomførte oppstartsmøte med byrådsavdelingen 13. april 2021, Bydel Østensjø 7. mai 2021 og Bydel Grünerløkka 10. mai 2021.

Kommunerevisjonen sendte utkast til revisjonskriterier til Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Bydel Grünerløkka og Bydel Østensjø 28. mai 2021. Byrådsavdelingen hadde ingen merknader til kriteriene og oppga at de var både relevante og dekkende for de problemstillingene som skulle belyses i revisjonen. Bydel Grünerløkka etterlyste *Grunnbemanningsavtalen for Oslo kommunes barnehager* som grunnlag for kriteriene, men hadde ingen merknader utover det. Vi tok avtalen inn i utledningen til de endelige revisjonskriteriene.

I Bydel Østensjøs tilbakemelding 14. juni 2021 viser bydelen til at ansvars- og oppgavedelingen mellom dem som barnehageeier og barnehagestyrer er i tråd med rollene slik de er beskrevet i *Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Videre påpeker bydelen at 2020 og så langt i 2021 i stor grad har vært preget av pandemien, og at tall og data ikke kunne vurderes uten at de ble sett i sammenheng med situasjonen som forelå. Utover det hadde de ingen merknader til revisjonskriteriene. I de endelige revisjonskriteriene la vi inn et nytt siste avsnitt for å kommentere pandemisituasjonen. I ny versjon av revisjonskriteriene som vi sendte byrådsavdelingen, bydelene og barnehagene 29. juni 2021, tok vi hensyn til merknadene fra begge bydelene. Vi ba om tilbakemeldinger innen 12. august. Ingen hadde skriftlige innvendinger.

I intervju med Kommunerevisjonen 15. juni 2021 oppga imidlertid seksjonssjef i Seksjon barnehage i Bydel Østensjø at hun var uenig i tolkningen av kriteriet. Hun mente at barnehagens styrer skulle ivareta både de oppgaver og ansvar som sto oppført under styrer og under barnehageeier i rammeplanen. Denne tolkningen ble gjentatt i e-post av 30. juni 2021, og det ble vist til at også avdelingsdirektør for Avdeling barn og kultur var enig i tolkningen. Vi gjennomgikk utledningen av revisjonskriteriet på nytt, blant annet i kort dialog med Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap. Gjennomgangen ga ikke ny

informasjon som tilsa at rammeplanen skulle forstås annerledes enn det vi hadde lagt til grunn. Dette ble formidlet i brev til Bydel Østensjø 3. september 2021. Vi skrev videre i brevet at vi derfor også i de endelige kriteriene la til grunn at både barnehagen (ved styrer) og barnehageeier hadde ansvar for å vurdere om bemanningen var tilstrekkelig. Videre at dersom bydelen kunne vise til ny dokumentasjon som tilsa at vår tolkning var feil, imøteså vi det, og ville da gjøre en ny vurdering. Bydelen kom ikke med ytterligere dokumentasjon.

Vi sendte faktabeskrivelse til verifisering til bydelene og barnehagene 3. januar 2022, med frist for tilbakemelding 12. januar. Bydel Østensjø ba om utsettelse på grunn av utfordringer knyttet til pandemien, og begge bydelene og barnehagene fikk utsettelse til 24. januar 2022. Vi ga en presentasjon av Kommunerevisjonens foreløpige vurderinger og konklusjoner i et videomøte med de to bydelene og barnehagene samt representanter for Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap 28. februar og 1. mars 2022.

Rapporten fra undersøkelsen ble 9. mars 2022 sendt til uttalelse til byråden for oppvekst og kunnskap, Bydel Grünerløkka og Bydel Østensjø. Uttalelsene er oppsummert og vurdert i et nytt kapittel 8 og følge i sin helhet i vedlegg. Det er gjort noen mindre endringer i teksten som følge av korrektur.

### **3) Metode for datainnhenting**

Undersøkelsen er basert på flere metoder for datainnhenting. Vi har gjennomgått dokumentasjon og gjennomført intervjuer og observasjoner i de utvalgte barnehagene. Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført mellom august og midten av november 2021. Intervjuene med styrerne i de to barnehagene ble gjennomført i siste halvdel av august 2021, mens intervjuene med de ansatte ble gjennomført i september 2021. Situasjonen i barnehagene var da tilnærmet normal, og det var ingen restriksjoner mht. pandemien. 25. september 2021 åpnet samfunnet i Norge opp, og alle restriksjoner og tiltak ble avviklet.

Vi gjennomførte også en elektronisk spørreundersøkelse med styrerne i de kommunale barnehagene i månedsskiftet oktober/november 2021.

Perioden vi har undersøkt, var fra 2019 til november 2021.

Perioden fra mars 2020 til 1. halvår 2021 var i stor grad preget av koronapandemien, for de reviderte som for resten av samfunnet. Det var sentrale og nasjonale føringer til barnehagene knyttet til åpningstid, stenging, kohortstørrelser og andre pandemiltak. Denne forvaltningsrevisjonen er ikke en revisjon av hvordan de reviderte håndterte smitteverntiltak og andre føringer knyttet til pandemisituasjonen. Føringerne knyttet til pandemien legges derfor ikke til grunn for undersøkelsens revisjonskriterium. I den grad pandemisituasjonen har påvirket de revidertes mulighet for å oppfylle de krav og føringer som er lagt til grunn for undersøkelsens revisjonskriterium, er dette omtalt i rapporten og tatt hensyn til i vurderinger og konklusjoner.

### **Valg av bydeler og barnehager**

Valget av bydeler og barnehager var i hovedsak basert på resultatene fra foreldreundersøkelsen og barnehagenes oppfyllelse av pedagog- og grunnbemanningsnormen.

Foreldreundersøkelsen gir informasjon om oppfatningen til dem som har besvart, og kan være en indikasjon på utfordringer knyttet til kvaliteten i barnehagen, herunder bemanningstetthet. Vi tok utgangspunkt i resultatene fra foreldreundersøkelsen for de kommunale barnehagene i Oslo for årene 2018 til 2020. Vi valgte ut bydeler og barnehager som skåret lavt på følgende spørsmål om bemanningstetthet: «Jeg opplever at personaltettheten – antallet barn per voksen – i barnehagen er tilfredsstillende.» Dette fordi vi vurderte det som interessant å se på hvilke utfordringer barnehagene hadde, og hvordan de hadde løst dem.

Bydel Grünerløkka skilte seg ut med fem barnehager blant de 16 med lavest skår på spørsmålet om bemanning i foreldreundersøkelsen. Nordstrand hadde to barnehager, mens Alna, Bjerke Frogner, Gamle Oslo, Grorud, Sagene, Ullern, Søndre Nordstrand og Østensjø hadde én hver. I valg av bydeler tok vi videre hensyn til antall forvaltningsrevisjoner som var gjennomført i bydelene de siste årene, og til barnehagenes størrelse. På bakgrunn av dette valgte vi Ola Narr barnehage i Bydel Grünerløkka, som er en relativt liten barnehage og Storgården barnehage i Bydel Østensjø, som er en relativt stor barnehage.

Valg av baser og avdelinger var også basert på foreldreundersøkelsen. Vi valgte basene og avdelingene som hadde lavest skår på spørsmålet om bemanningstetthet og også noe lavere gjennomsnittsskår på undersøkelsen sammenlignet med resten av barnehagen.

### **Intervjuer**

Vi intervjuet ansvarlige for barnehager i bydelsadministrasjonene. I Bydel Østensjø var dette avdelingsdirektør og seksjonssjef barnehage i *Avdeling for barn og kultur*. I Bydel Grünerløkka var det de to seksjonssjefene for barnehage i *Avdeling Tidlig innsats barn*.

I hver av barnehagene gjennomførte vi intervjuer med styrer, og med en pedagogisk leder og en barnehagemedarbeider/barne- og ungdomsarbeider i hver av de to undersøkte basene/avdelingene. Intervjuene med styrerne ble gjennomført fysisk, mens intervjuene med de andre ansatte ble gjennomført digitalt. Vi gjennomførte også digitale intervjuer med lederne i de to barnehagenes samarbeidsutvalg, som begge var foreldre. For Ola Narr barnehage var det lederen for 2020/2021, som sluttet høsten 2021, mens det for Storgården var sittende leder for 2021/2022. Alle intervjuene var semistrukturerte, det vil si at vi utformet hovedspørsmålene på forhånd og stilte oppfølgende spørsmål underveis. Intervjuene med styrerne varte ca. 1,5 time, mens intervjuene med de ansatte og lederne for samarbeidsutvalgene varte ca. 1 time. Det ble skrevet referater fra hvert intervju, og referatene ble sendt til skriftlig verifisering hos den aktuelle informanten.

Alle intervjuene tok utgangspunkt i temaer som var relevante for å belyse undersøkelsens problemstilling og underproblemstillinger.

### **Dokumentasjon**

Vi innhentet relevant dokumentasjon både fra barnehageeier og fra barnehagene for årene 2019–2021. Dokumentasjonen fra barnehageeier omhandlet interne rutiner for barnehageeier, rutiner og prosedyrer for kommunale barnehager, oppfølging av kommunale barnehager og prosedyrer eller planer for kompetanseutvikling og internkontroll. Dokumentasjonen fra barnehagene omhandlet prosedyrer og rutiner for

blant annet vikarbruk, vurdering av bemanning, budsjett, internkontroll, planlegging og evaluering av pedagogisk virksomhet og rutiner knyttet til barn med spesielle behov.

For informasjon om planlagt og faktisk bemanning i barnehagene hadde vi tenkt å bruke systemet GAT – et system som kommunen bruker for turnusplanlegging og registrering av arbeidstid. I utgangspunktet skulle ansatte stemple inn i GAT når de kom på jobb, og ut når de gikk fra jobb. Planlagt bemanning var lagt inn i GAT. Begge styrerne og de ansatte i barnehagene oppga imidlertid at de ansatte ikke systematisk registrerte seg i GAT når de kom og gikk, og registreringene ville derfor ikke gjenspeile korrekt faktisk bemanning. Barnehagene oppga at de hadde opplevd problemer med påloggingen i GAT. For å få en oversikt over planlagt og faktisk bemanning – herunder bruk av vikar – ba vi derfor de pedagogiske lederne i de undersøkte avdelingene/basene om å lage en slik oversikt manuelt. Oversikten var i hovedsak fra august til november 2021. Oversikten inneholdt informasjon om de ansatte som var på jobb, og hvem som skulle vært på jobb, men hadde fravær. Vi fikk også informasjon om det ble satt inn vikar ved disse fraværene. Vi fikk informasjon fra de pedagogiske lederne om deres vurdering av hva som var de viktigste årsakene til at det ikke alltid ble satt inn vikar i perioden. De pedagogiske lederne oppga at årsakene var sammensatte – det var både fordi det enkelte av dagene var færre barn i avdelingen/basen på grunn av sykdom, og fordi fikk hjelp fra andre avdelinger/baser, og at det dermed ikke var behov for vikar. Men pedagogene mente det også var på grunn av mangel på kjent vikar eller vikar generelt og på grunn av hensyn til budsjettet. Vi sammenfattet informasjonen og fikk den verifisert av de pedagogiske lederne. Vi vurderte å be om informasjon om hvor mange barn som var tilstede i avdelingen/basen hver dag i den undersøkte tremånedersperioden, men fant ut at det ville være for arbeidskrevende for de undersøkte barnehagene, og at det heller ikke var helt nødvendig for våre vurderinger. Antall barn i seg selv ville heller ikke kunne fastslå hvilken bemanning som var i tråd med barnas behov, fordi behovet også ville variere fra barn til barn. Det viktigste var å få informasjon om årsaker til at det ikke ble satt inn vikar, og om dette indikerte at det ikke alltid ble satt inn vikar ved behov.

### **Observasjoner**

Vi gjennomførte tolv observasjoner i de to barnehagene: tre i hver av de utvalgte avdelingene/basene. Den første observasjonen i hver base/avdeling ble gjennomført sammen med en ekstern konsulent med barnehagefaglig kompetanse, se mer informasjon under. Disse observasjonene var også meldt til barnehagen i forkant. De resterende åtte observasjonene var uanmeldte og ble gjennomført separat av undersøkelsens prosjektleder og prosjektmedarbeider. Observasjonene ble gjennomført i tre ulike perioder i løpet av barnehagedagen: tidligvakten fra klokken 07.30 til 09.00, mellomvakten ved planlagt full bemanning fra klokken 09.00 til 10.30 og senvakten fra klokken 15.30 til 17.00.

Det er mulig at vår tilstedeværelse i barnehagene kan ha ført til at ansatte og barn i barnehagene opptrådte annerledes enn normalt, men vi har ingen indikasjoner på at det var tilfelle.

### **Registerdata/statistikk**

I rapporten viser vi til resultatene fra foreldreundersøkelsen som gjennomføres av Utdanningsdirektoratet. I foreldreundersøkelsen får foreldre si sin mening om barnehage tilbudet, barnas trivsel og samarbeidet mellom hjem og barnehage. Det er

frivillig for barnehagene å delta i undersøkelsen. Undersøkelsen blir besvart mellom 1. november og 20. desember hvert år. Resultatene for foreldreundersøkelsen som omhandler de undersøkte barnehagene og avdelingene/basene, fikk vi fra barnehagene. Resultater fra undersøkelsen for hele Oslo og landet er hentet fra Utdanningsdirektoratets hjemmesider.<sup>4</sup>

Informasjon i undersøkelsen om antall barnehager med dispensasjoner fra utdanningskravet, bemanningsnormen og pedagognormen i ASSS-kommuner er også hentet fra Utdanningsdirektoratets hjemmesider.

### **Spørreskjemaundersøkelse**

Vi gjennomførte en digital spørreundersøkelse rettet mot samtlige styrere i de kommunale barnehagene i Oslo. E-postadressene til styrerne ble oversendt fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap. Listen med e-postadresser inneholdt oversikt over 306 e-postadresser til styrere i kommunale barnehager. Etter å ha fjernet styrere som hadde sluttet eller byttet stilling, ble listen sendt ut til 253 barnehagestyrere. Differansen skyldes delvis en ufullstendig liste fra byrådsavdelingen, delvis ikke dekkende kontaktinformasjon til de oppgitte styrerne, og delvis at flere styrere var styrer for mer enn én barnehage. Styrere som arbeidet i mer enn én barnehage, ble bedt om å besvare spørreskjemaet for barnehagen med flest barn. Spørreskjemaet ble sendt ut med Questback. Vi sendte ut to individuelle påminnelser til respondenter som ikke besvarte spørreskjemaet innenfor tidsfristene. Vi sendte også påminnelse til bydelsadministrasjonen i de bydelene hvor det var ubesvarte spørreskjemaer. 95 prosent av styrerne svarte, det var 240 styrere.

## **4) Behandling av personopplysninger**

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er blant annet styrt av at Kommunerevisjonen har ti års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/foreldreundersokelsen-i-barnehager-resultater/>

<sup>5</sup> <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

## 5) Bruk av eksterne ressurser og eksperter

I forbindelse med observasjonene benyttet vi universitetslektor Marianne Hatlem fra Institutt for barnehagelærerutdanning ved OsloMet som ekstern konsulent. Hatlem har fagspesifikk kompetanse som forsker på barnehagefeltet og praktisk erfaring som tidligere ansatt i barnehage. Hatlem kvalitetssikret observasjonsskjemaene som ble benyttet. Hun deltok, sammen med en fra Kommunerevisjonen, på de fire første observasjonene i barnehagene og foretok en skriftlig faglig vurdering av disse observasjonene. Ved at vi gjennomførte de første observasjonene sammen med Hatlem, og ved at hun vurderte disse observasjonene, fikk vi en kort «opplæring» av en fagperson i hva det var viktig å se etter, og hvordan dette kunne tolkes.

## 6) Gyldighet og pålitelighet

For å sikre datagrunnlaget har vi vurdert dataens gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Med gyldighet menes hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Med pålitelighet menes hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Dette har ikke vært en «korona-undersøkelse», og vi har derfor bestrebet oss på å få fakta som belyser bemanningen i barnehagene i en normalsituasjon. Som nevnt i punkt 3) var deler av undersøkelsesperioden, fra mars 2020 til 1. halvår 2021, i stor grad preget av koronapandemien. Intervjuene med barnehagene ble i hovedsak gjennomført i august/september 2021. Situasjonen i barnehagene framsto da som tilnærmet normal, og det var ingen vesentlige restriksjoner mht. pandemien i barnehagene. Selv om det på dette tidspunktet var relativt lite smitte i samfunnet, var det strengere praksis mht. fravær ved sykdomssymptomer og nærkontakt for både barn og voksne. Pandemien hadde da vart i 1,5 år med ulike smitteverntiltak og begrensninger på hverdagen til både barn og ansatte, noe som nok hadde vært krevende å stå i over så lang tid. 25. september 2021 åpnet samfunnet i Norge opp, og restriksjoner og tiltak ble i hovedsak avvirket. I intervjuene ba vi de ansatte fortelle hvordan det var i barnehagen i en normalsituasjon. Vår forståelse er at de ansatte opplevde at situasjonen i barnehagen på det tidspunktet var tilnærmet normal. På slutten av intervjuene stilte vi noen spørsmål om hvordan de ansatte hadde opplevd og håndtert de tidligere «pandemiperiodene» med smitteverntiltak og «gult» og «rødt» nivå i barnehagene.

Observasjonene ble gjennomført fra oktober til begynnelsen av november 2021. Spesielt i november var det en del sykefravær i barnehagene, blant både barn og voksne, og det var krevende å få tak i vikar i barnehagene. Under de fleste av observasjonene var det planlagte antall voksne til stede i de undersøkte avdelingene og basene. Under enkelte av observasjonene var det svært få barn og relativt mange voksne.

Det er vår vurdering at vi både gjennom intervjuene, de fleste observasjonene og dokumentasjonen fikk tilstrekkelig fakta til å vurdere bemanningen i en tilnærmet normalsituasjon i barnehagene.

14. desember ble det gjeninnført nasjonale tiltak og restriksjoner på grunn av økende smitte. Datainnhenting i barnehagene var på dette tidspunktet ferdig, og vi har derfor ikke sett på hvordan barnehagene opplevde og håndterte situasjonen med de nye føringene og tiltakene.

Dataenes gyldighet og pålitelighet er vurdert og kvalitetssikret internt i Kommune-revisjonen. Kvalitetssikringen er foretatt av andre personer enn dem som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstillinger, både gjennom en intern kvalitetssikring og ved at Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, barnehageeierne i Bydel Grünerløkka og Bydel Østern, og barnehagene Ola Narr og Storgården har hatt mulighet til å kommentere og foreslå endringer i kriteriene, se punkt 2 over. Som vist i punkt 2 over var barnehageeier i Bydel Østern uenige med oss i tolkning av rolle og ansvar til dem som barnehageeiere og styrer.

For å styrke påliteligheten til dataene bygger undersøkelsen på data fra ulike kilder og er gjennomført med ulike metoder. Datagrunnlaget er triangulert ved gjennomgang av dokumentasjon, intervjuer og observasjoner så langt som mulig innenfor undersøkelsens rammer. Med trianguleringen har vi krysjekket utsagn eller praksis ved hjelp av de ulike metodene for datainnsamling.

Da vi ikke kunne benytte systemet GAT for å hente ut data om barnehagens planlagte og faktiske bemanning, ba vi om dette fra de pedagogiske lederne i de fire undersøkte avdelingene/basene. Det er mulig at de pedagogiske lederne kunne oppgi manipulerede tall enten for å «pynte» på tallene eller gjøre dem verre enn de var. Vi har ikke noen indikasjoner på at så er tilfellet. De to styrerne hadde mulighet for å gi tilbakemelding på tallene i faktaverifiseringen, men ingen av dem gjorde det.

Påliteligheten til data som er samlet inn gjennom spørreskjemaer, avhenger blant annet av i hvilken grad respondentene svarer ærlig og korrekt. I spørreskjemaet gjorde vi respondentene oppmerksomme på at vi kan be om skriftlig dokumentasjon på de vurderingene styrerne gjorde av bemanningen i barnehagen. Dette kan redusere risikoen for at respondentene oppgir skriftlige rutiner eller vurderinger de ikke har.

For å forsikre oss om at vi gjengir utsagn i intervjuer på korrekt måte, har alle intervjuene blitt verifisert av respondentene.

Observasjonene var som nevnt over både anmeldte og uanmeldte. Det kan ha vært risiko for at barnehagene planla bemanningen i de undersøkte avdelingene/basene for de forhåndsmeldte observasjonene. De siste åtte observasjonene var derfor uanmeldte. Risikoen for planlagt bemanning under de siste observasjonene var derfor liten. Data fra observasjonene var i hovedsak konsistente med andre data vi har innhentet og analysert, som data fra dokumentasjon og intervjuer.

Vi har kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriet det skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsens vurderinger og konklusjoner. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget. Som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige

## Vedlegg 3 Resultater fra spørreundersøkelse til kommunale barnehager i alle bydeler i Oslo

Kommunerevisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse til barnehagestyrerne i de kommunale barnehagene i Oslo – totalt har undersøkelsen blitt sendt ut til 253 styrere. Svarprosenten var 95. Undersøkelsen omhandlet bemanningssituasjonen og vikarbruk i barnehagene. Under presenterer vi hovedresultatene fra undersøkelsen.

### **Vurderinger av tilstrekkelig bemanning**

Styrerne ble spurt om de gjorde en vurdering av om grunnbemanningen etter hovedopp-taket var tilstrekkelig ut fra barnas behov og barnegruppens størrelse. 61 prosent oppga at de gjorde en slik vurdering, og 27 prosent av dem oppga at vurderingen var skriftlig.

Respondentene ble bedt om å beskrive kort hvordan de gjorde vurderingen, og hva den inneholdt. Vi gikk gjennom beskrivelsen til de 39 styrerne som oppga at vurderingen var skriftlig. De fleste av disse vurderingene gikk imidlertid ut på om barnehagen oppfylte grunnbemannings- og pedagognormen, og/eller vurderinger knyttet til henvisning av barn med spesielle behov til pedagogisk fagsenter for eventuelt vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I 13 av beskrivelsene så det ut som om det var en mer generell vurdering av bemanningen sett opp mot barnas behov. Vi ba styrerne om å få disse skriftlige vurderingene tilsendt (i anonymisert form). Tilbakemelding fra styrerne viste at også de fleste av disse gjaldt oppfyllelse av bemanningsnormen og henvisning til fagsenter. Fire av styrerne hadde imidlertid gjort mer generelle vurderinger av enkeltbarns og/eller barnegruppens behov. De hadde ikke ett skriftlig dokument som viste vurderingene, og vi ba om utfyllende informasjon om vurderingene. Nedenfor oppsummeres disse.

- Styrer A hadde utarbeidet et skjema som både viste om bemannings- og pedagognormen var oppfylt, og som hadde anonymisert informasjon om «gråsonebarn» i ulike avdelinger. «Gråsonebarna» var barn med ulike utfordringer som trengte tettere voksenoppfølging og tilrettelegging, uten at det i utgangspunktet var snakk om vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Hver høst hadde styrer samtaler med de pedagogiske lederne hvor de så på gruppesammensetningen på avdelingene og vurderte om det var spesielle hensyn, utfordringer eller uro de måtte ta tak i, og hvilke tiltak de eventuelt skulle sette inn. Styrer oppga at de sjelden fikk ekstra ressurser knyttet til disse barna, men i noen tilfeller ble det, etter en tids tilrettelegging som ikke ga ønsket resultat, sendt henvisning til fagsenteret.
- Styrer B oppga at hun sammen med ledergruppen vurderte barna og barnegruppens behov etter oppstart. Høsten 2021 vurderte de at det var to barn som hadde behov for ekstra voksenstøtte gjennom hele barnehagedagen. Styrer skrev i e-post til barnehageeier at en avdeling hadde store utfordringer med to barn som krevde hver sin voksen. I tillegg hadde avdelingen ett barn med vedtak enkelte timer i uken som krevde full oppmerksomhet også de andre timene. Når de voksne tok seg av de barna som trengte en-til-en oppfølging, var det én ansatt igjen på 18 barn. Styrer skrev at dette ikke var forsvarlig på sikt. Avdelingen fikk en ekstra ansatt for å forsterke voksenoppfølgingen av barna så lenge behovet var til stede.

- Styrer C oppga at lederteamet i barnehagen høsten 2020 vurderte at de hadde store utfordringer med å møte og støtte alle barnas ulike behov på en forsvarlig måte. Barnehagen hadde flere barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp, men de hadde utfordringer med å ivareta barnas behov når støttepedagog ikke var tilstede. Flere andre barn hadde også utfordringer knyttet til det emosjonelle, uro og språk. Styrer hadde flere samtaler med barnehageeier og inkluderingsteamet, og sendte en «Behovsmelding om kompetanse- og organisasjonsutvikling» til PPT. Barnehagen fikk økt personaltetthet og veiledning fra PPT.
- Styrer D oppga at ledergruppen gjorde vurderinger av utfordringer på avdelingene, og hadde konkludert med at enkelte barn trengte tettere voksenoppfølging og økte ressurser (etter at annen tilrettelegging ikke hadde ønsket resultat). Etter dialog med barnehageeier fikk hun klarsignal til å sette inn en ekstra vikar først én måned, så én til. Hun skulle rapportere eventuelt minus i regnskapet. Styreren oppga at dette var en vurdering knyttet til enkeltbarn og ikke generelt. Hun oppga at hun «skulle ønske at man i større grad ble bedt om å vurdere grunnbemanningen etter hovedopptaket, og at det var midler å sette inn der barnegruppene tilsa et behov for økt bemanning».

Av de styrerne som ikke hadde gjort vurderinger av grunnbemanningen oppga 90 prosent at grunnbemanningen var gitt og noe de uansett ikke kunne endre. To styrere skrev følgende i fritekstfeltet:

Grunnbemanning er gitt og vi har ikke budsjett til flere folk enn grunnbemanningen tilsier. Men med så mange barn med behov for ekstra hjelp så strekker ikke grunnbemanningen til.

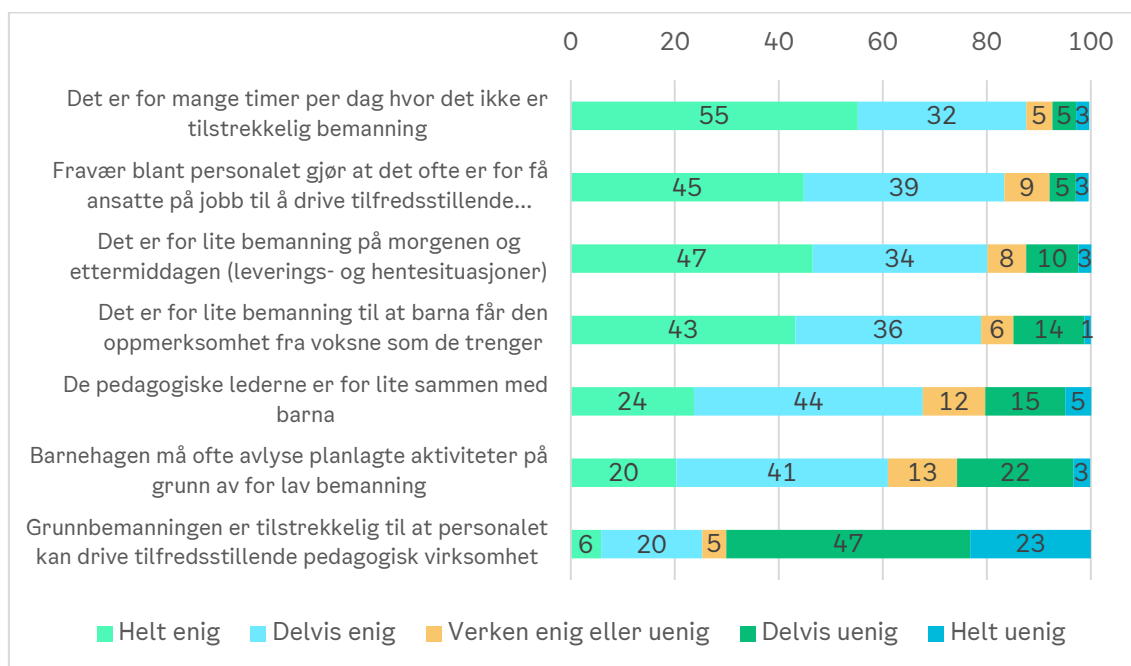
Det er veldig utfordrende å være alene med store grupper. Det burde vært mulig å kunne søke ekstra bemanning etter en helhetsvurdering av barnegruppene.

### **Grunnbemanning, fravær og vikarbruk**

#### Grunnbemanning

Styrerne ble bedt om å ta stilling til hvor enig eller uenig de var i ulike utsagn knyttet til om grunnbemanningen var tilstrekkelig, se figur 1.

Figur 1 Utsagn knyttet til tilstrekkelig bemanning og muligheter for å drive god pedagogisk virksomhet (N = 241). Prosent



Note: Spørreundersøkelse til styrerne i de kommunale barnehagene.

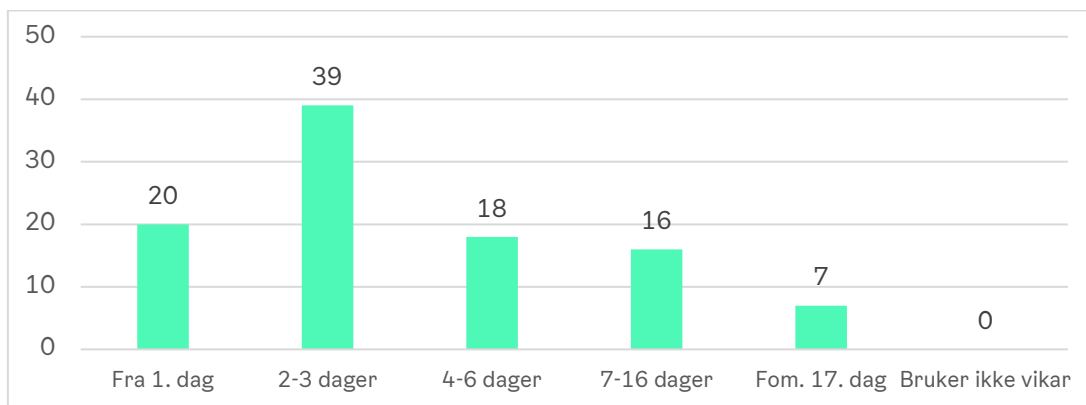
Figuren viser at 87 prosent av styrerne var helt (55 prosent) eller delvis (32 prosent) enig i at det var for mange timer per dag hvor det ikke var tilstrekkelig bemanning i barnehagen. En nesten like høy andel mente at fravær av personale gjorde at det ofte var for få ansatte på jobb til å drive tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Rundt 80 prosent var helt eller delvis enig i utsagnene om at leverings- og hentesituasjoner på morgen og ettermiddag var utfordrende på grunn av lav bemanning, og at lav bemanning førte til at barna ikke fikk den oppmerksomheten av de voksne som de hadde behov for. 61 prosent av styrerne var helt (20 prosent) eller delvis (41 prosent) enig i utsagnet om at barnehagen ofte måtte avlyse planlagte aktiviteter på grunn av for lav bemanning, og 68 prosent mente at de pedagogiske lederne var for lite sammen med barna. Videre var 26 prosent helt (6 prosent) eller delvis (20 prosent) enig i at grunnbemanningen var tilstrekkelig til at personalet kunne drive tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Samlet sett viser svarene at et flertall av styrerne mente grunnbemanningen var for lav til å opprettholde og sikre ulike aspekter ved barnehagens drift.

Styrerne ble bedt om å oppgi hvor mange timer per dag alle ansatte på hver avdeling/-base, med unntak av styrer og administrasjon, var sammen med barna samtidig. Litt over halvparten (54 prosent) av styrerne oppga 4–5 timer per dag, og 40 prosent oppga 2–3 timer per dag. I fritekstsvarene oppga noen av styrerne (14 stykker) at pedagognormen medførte at færre av de ansatte tilbragte hele dagen sammen med barna. Økt pedagogtetthet medførte ifølge styrerne at flere av de ansatte på hver avdeling tok ut ubunden tid, altså mer tid vekk fra barna.

#### Fravær og vikarbruk

Styrerne ble spurt om hvor lang tid det gikk før de vanligvis satte inn vikar ved sykefravær. Figur 2 viser prosentandel styrere som oppga de ulike alternativene.

Figur 2 Hvor lang tid går det vanligvis før barnehagen setter inn vikar ved sykefravær? (N = 241). Prosent.

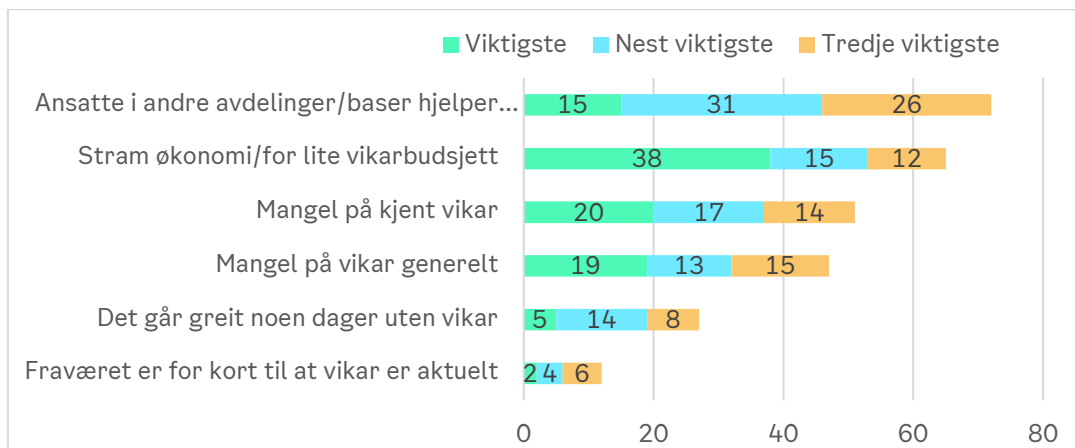


Note: Spørreundersøkelse til styrerne i de kommunale barnehagene.

Det var flest styrere, 39 prosent, som oppga at de satte inn vikar mellom dag 2 og 3. Videre oppga 20 prosent fra dag 1, 18 prosent mellom dag 4 og 6, og 16 prosent mellom dag 7 og 16 og 7 prosent fra og med dag 17.

Styrerne ble bedt om å rangere de tre viktigste av seks oppgitte mulige årsaker til at det ikke ble satt inn vikar fra første dag. Figur 3 viser prosentandel av styrerne som rangerte de ulike årsakene som viktighet 1, 2 eller 3.

Figur 3 Årsaker til at det ikke ble satt inn vikar fra første fraværsdag – andel av styrerne som oppgir de ulike forklaringene som den viktigste, nest viktigste eller tredje viktigste av de oppgitte alternativene (N=235). Prosent



Note: Spørreundersøkelse til styrerne i de kommunale barnehagene

Figur 3 viser at det at ansatte i andre avdelinger eller baser hjalp til ved fravær, var den årsaken høyest andel styrere oppga som den viktigste, nest viktigste eller tredje viktigste årsaken til at de ikke satte inn vikar fra første fraværsdag. 72 prosent av styrerne oppga det, og av disse hadde 15 prosent det som viktigste årsak. Dette ble utdypet i fritekstsvarene, der noen styrere (16 stykker) oppga at det ved sykefravær ble gjort en vurdering av antall barn og voksne helhetlig i barnehagen. I tilfeller der flere barn også var syke, ville det være mulig å få hjelp fra ansatte på andre avdelinger. Videre ble det pekt på av enkelte styrere (5 styrere) at ved korttidsfravær kunne det å sette inn en ukjent vikar oppleves som belastende for de ansatte ved at de måtte bruke tid på å gi opplæring. Enkelte styrere (5 stykker) oppga i tillegg at det ved hyppig bruk av ukjente

vikarer kunne bli mange nye og ukjente relasjoner for barna, og dette kunne føre til utrygghet blant de mest sårbare barna. Dermed vurderte styrerne det som mer gunstig å fordele ressursene internt i barnehagen, heller enn å sette inn vikar fra første fraværsdag.

Figur 3 viser videre at høyest andel styrere oppga stram økonomi eller for lite vikarbudsjett som den ene viktigste årsaken til at de ikke satte inn vikar fra første fraværsdag – 38 prosent. Det var omtrent like stor andel av styrerne i de små barnehagene (under 50 barn) som i de store barnehagene (over 100 barn) som oppga dette (henholdsvis 43 og 44 prosent). Mangel på kjent vikar og generell mangel på vikar ble hver oppgitt som en viktig årsak av rundt 20 prosent av styrerne.

72 prosent av styrerne oppga at det sjelden (48 prosent) eller svært sjelden / aldri (24 prosent) ble satt inn vikar når de ansatte i barnehagen var på kurs, møter eller avspaserte. På motsatt ende av skalaen oppga 5 prosent at de alltid eller svært ofte satte inn vikar, mens 23 prosent oppga ofte. En noe høyere andel av styrerne i de største barnehagene (27 prosent), sammenlignet med de minste barnehagene (20 prosent), oppga at de sjelden/aldri satte inn vikar i slike tilfeller. I de største barnehagene var det nok større mulighet for å hjelpe hverandre på tvers av avdelinger enn tilfellet var for de minste barnehagene.

Styrerne ble stilt spørsmål om hva barnehagen gjorde dersom ett eller flere barn i perioder hadde behov for ekstra tett voksenoppfølging (ikke behov for vedtak). Dette ble gjort ved at styrerne ble bedt om å oppgi hvor sjelden eller ofte de i slike tilfeller 1) Setter inn vikar noen dager, 2) Setter inn en ansatt fra en annen avdeling/base i noen dager, og 3) Setter inn vikar så lenge behovet er til stede. 59 prosent av styrerne oppga sjelden eller svært sjelden / aldri på alle tre spørsmålene. Andelen av styrerne som svarte alltid / svært ofte eller ofte på de tre spørsmålene, var henholdsvis 27 prosent, 25 prosent og 15 prosent.

I fritekstfeltet skrev noen styrere (13 stykker) at det ikke var ressurser til å sette inn vikar så lenge grunnbemanningen / fast personale var til stede. Enkelte pekte på at det ble forsøkt å organisere dagene på en best mulig måte for at disse barna skulle få tett oppfølging av voksne. Dette ble for eksempel gjort ved å få hjelp fra en annen avdeling i leverings- og hentesituasjonene, samt å organisere smågrupper på tvers av avdelinger slik at barna fikk tettere voksenkontakt større eller mindre deler av dagen. Det ble også påpekt at det stort sett var barn på alle avdelinger som hadde behov for ekstra tett oppfølging av personalet. Dette gjorde det utfordrende å flytte på ansatte mellom avdelingene.

På spørsmål om barnehagen satte inn vikar / ekstra bemanning når søknad om vedtak for spesialpedagogisk hjelp var under behandling, oppga en tredjedel av styrerne på tvers av bydeler at det ikke ble satt inn vikar, mens i overkant av halvparten (54 prosent) oppga at det ble gjort av og til. De resterende oppga at dette som oftest (12 prosent) eller alltid (2 prosent) ble gjort. Små vikarbudsjetter ble trukket fram som viktigste årsak til hvorfor ekstra bemanning ikke ble satt inn (20 styrere pekte på dette i fritekstsvaret). Enkelte styrere pekte imidlertid på at dersom det var helt tydelig at barnet ville få vedtak, kunne det settes inn vikar, eller pedagogisk ressursteam kunne sette inn støtteressurs i forkant av vedtaket.

Oppsummert gir undersøkelsen et bilde av at barnehagene ved fravær blant ansatte i mindre grad enn det styrerne ønsket, satte inn vikar, og at grunnbemanningen opplevdes som for liten. Manglende bemanning fikk ifølge styrerne betydning for det pedagogiske opplegget, samværet med barna, og gjennomføring av planlagte aktiviteter. I tillegg opplevdes det som belastende for barnehagens ansatte ved at ustabil bemanning skaper økt stress og uro, samt at de ansatte opplever å komme til kort i planlegging av aktiviteter og oppfølging av barnegruppen og enkelte barn.

## Vedlegg 4 Foreldreundersøkelse og dispensasjoner

### Foreldreundersøkelsen

Utdanningsdirektoratet gjennomførte årlig en foreldreundersøkelse i alle barnehager. I foreldreundersøkelsen får foreldre og foresatte si sin mening om barnehagetilbudet, barnas trivsel og samarbeidet mellom hjem og barnehage. Det er frivillig for barnehagene å gjennomføre undersøkelsen.

Tabell 8 viser resultatene på utvalgte spørsmål fra foreldreundersøkelsen i kommunale barnehager i 2019 og 2020.

Tabell 8 Svar på utvalgte spørsmål fra foreldreundersøkelsen 2019 og 2020 i parentes.

	Hele landet	Oslo Kommune	Bydel Grünerløkka	Bydel Østnesjø	Ola Narr	Storgården
Relasjon mellom barn og voksne	4,4 (4,5)	4,4 (4,5)	4,4 (4,5)	4,4 (4,5)	4,1 (4,6)	4,3 (4,5)
Barnets trivsel	4,7 (4,7)	4,7 (4,7)	4,7 (4,7)	4,7 (4,8)	4,4 (4,8)	4,6 (4,6)
Henting og levering	4,3 (4,4)	4,4 (4,4)	4,4 (4,4)	4,4 (4,4)	4,2 (4,4)	4,1 (4,2)
Tilfredshet	4,4 (4,4)	4,4 (4,4)	4,3 (4,4)	4,4 (4,5)	4 (4,6)	4,3 (4,3)
Bemanningstetthet	3,8 (3,9)	3,8 (3,9)	3,6 (3,8)	3,6 (3,8)	2,9 (3,8)	3,6 (3,9)

Note: Resultatene for Norge, Oslo kommune, bydel Grünerløkka og bydel Østnesjø er hentet fra Utdanningsdirektoratets hjemmeside. Resultatene for Ola Narr og Storgården har vi fått oppgitt av barnehagene.

De to undersøkte bydelene Grünerløkka og Østnesjø har litt lavere skår på foreldrenes tilfredshet med bemanningstettheten, mens de øvrige skårene ligger nær landsgjennomsnittet. De to undersøkte barnehagene har skårer som ligger litt under landsgjennomsnittet og Oslo kommune. Ola Narr skiller seg ut med en skår på 2,9 på foreldrenes tilfredshet med bemanningstettheten i 2019.

### Dispensasjoner i barnehager

Ifølge forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager kan barnehageeier søke dispensasjon fra utdanningskravet til styrere og pedagogiske ledere dersom stillingen det søkes for, har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere.

Ifølge pedagognormen skal barnehagene ha minst én pedagogisk leder per sju barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Dispensasjon fra pedagognormen kan innvilges for inntil ett år om gangen dersom det foreligger særlige hensyn for søknaden.

Ifølge bemanningsnormen skal barnehagene ha minimum én ansatt per tre barn under tre år, og minimum én ansatt per seks barn over tre år. Dispensasjon fra bemanningsnormen kan innvilges for inntil ett år om gangen dersom særlige hensyn tilsier det.

Tabell 9 viser andelen barnehager med dispensasjoner fra utdanningskravet for pedagogisk leder og styrer, bemanningsnormen og pedagognormen.

Tabell 9. Andel ordinære kommunale barnehager med dispensasjoner per kommune 2019 og 2020 (i parentes).

	Dispensasjon fra utdanningskravet	Dispensasjon fra bemanningsnormen	Dispensasjon fra pedagognormen
Oslo	54 (55)	1 (0,3)	11 (6)
Trondheim	1 (0)	1 (0)	7 (3)
Stavanger	73 (59)	1 (0)	3 (0)
Kristiansand	7 (0)	4 (0)	11 (0)
Bergen	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Bærum	54 (50)	2 (0)	0 (0)
Drammen	75 (28)	4 (0)	0 (0)
Fredrikstad	0 (0)	0 (0)	9 (0)
Tromsø	18 (8)	3 (0)	13 (5)
Sandnes	92 (75)	0 (0)	0 (0)

Note: Tallene er hentet fra Utdanningsdirektoratet. Med barnehager menes ordinære kommunale barnehager. Familiebarnehager og åpne barnehager er ikke med i tallgrunlaget.

Andel kommunale barnehager i Oslo som hadde dispensasjon fra utdanningskravet, var 55 prosent i 2019. Andelen var omtrent like høy i Bærum. Sandnes kommune hadde i 2019 høyest andel barnehager med slike dispensasjoner, 92 prosent, etterfulgt av Drammen og Stavanger med i overkant av 70 prosent. Bergen og Fredrikstad hadde ingen barnehager med dispensasjon, mens Trondheim hadde 1 prosent.

I Oslo hadde i 2019 11 prosent av barnehagene dispensasjon fra pedagognormen, og i 2020 var andelen redusert til 6 prosent. Andre kommuner med høyest andel dispensasjon fra pedagognormen var Tromsø, Kristiansand og Fredrikstad. Det var flere kommuner som ikke hadde slike dispensasjoner.

Svært få barnehager hadde dispensasjon fra bemanningsnormen.

## Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for oppvekst og kunnskap

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap



Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

Unntatt offentlighet  
Offl. § 5 første ledd

Deres ref.:  
21/1015 - 5

Vår ref. (saksnr.):  
21/1435 - 6

Saksbeh.:  
Øyvind Kaspersen, 977 15 707

Dato:  
29.03.2022

### Kommentarer til rapport - bemanning i barnehager

Jeg viser til brev fra Kommunerevisjonen av 09.03.2022 der jeg er bedt om å kommentere rapporten *Bemanning i barnehager*.

1. Har informasjonen om prosjektet vært tilstrekkelig klar?

Svar: Jeg oppfatter at vi har fått god og tydelig informasjon om prosjektet.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Svar: Jeg merker meg kommunerevisjonens kommentarer om at situasjonen i barnehagene framsto som tilnærmet normal, selv om undersøkelsen er gjennomført under pandemien. Det framgår av rapporten at sykefraværet i en av de undersøkte barnehagene var betydelig høyere i 2020 og 2021 enn i 2019. Lav tilgang på vikarer i denne perioden kan ha bidratt at den faktiske bemanningstettheten var lavere enn den ellers ville vært. Høyere sykefravær gjelder også for barnegruppen, og det kan ha ført til mindre behov for vikarer.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriet som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Svar: Revisjonskriteriet i denne revisjonen er barnehageloven § 26 første ledd. Bestemmelsen om at bemanningen i barnehager må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, har ligget fast siden den første barnehageloven i 1975. I 2018 ble det innført en regel om at 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. Den nasjonale bemanningsnormen regulerer hvor mange ansatte barnehagen må ha i grunnbemanningen ut fra antall barn over og under tre år. Det er ikke en norm for hvor mange som må være til stede til enhver tid. Selv om regelverket legger opp til at det skal gjøres en konkret vurdering av bemanningsbehovet ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov, har ikke staten lagt økonomisk til rette for at barnehagene ved behov skal ha mulighet til å øke bemanningen utover normen.

 Oslo kommune  
Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap

Besøksadresse:  
Rådhuset  
Postadresse:  
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80  
postmottak@byr.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 974767597  
oslo.kommune.no

Jeg vil også trekke fram at kompetansen blant de ansatte i barnehagen er relevant for vurderingen av om bemanningen er tilstrekkelig til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Kommunerevisjonen synes kun å ha vurdert selve voksentettheten.

Rammeplanens intensjoner om et helhetlig læringssyn forutsetter at pedagogikk utøves i alle hverdagssituasjoner (jf. Ot.prp. nr. 72 Om lov om barnehager). Pedagogene har derfor en viktig rolle. Under vurdering av *tilfredsstillende pedagogisk virksomhet* er det et sterkt fokus på årsplan, herunder gjennomførte aktiviteter. Kompetanse burde også vært vektlagt, herunder stillingskategorier og fordeling/tilstedeværelse. Videre mangler det et fokus på styrers rolle under «tilfredsstillende pedagogisk virksomhet». Styrer har ansvar for å lede barnehagen som pedagogisk virksomhet. Byrådet har et sterkt fokus på kompetanse og har mål om 50 prosent barnehagelærere og inntil 25 prosent barne- og ungdomsarbeidere, i tillegg til tilstedeværende styrere.

4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Svar: Konklusjonene og anbefalingene vil være nyttige bidrag i arbeidet med å sikre regelverkssetterlevelse og tilstrekkelig bemanning i barnehagene.

Jeg vil imidlertid peke på at utgangspunktet for finansieringen av barnehagene, både fra statlig hold og i Oslo kommune, er den fastsatte normen for grunnbemanning. Det vil være svært kostnadskrevenende å sikre høyere bemanning i barnehagene enn normen legger opp til. Jeg vil også tilføye at grunnbemanningsnormen ifølge KS er betydelig underfinansiert fra statens side.

5. Vil byråden vurdere tiltak, eller iverksette tiltak, på bakgrunn av rapportens vurderinger, konklusjoner og/eller anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Svar: Ved utgangen av 2021 var det 5,8 barn per ansatt i Oslos kommunale barnehager. Dette er i samsvar med bemanningsnormen og tilsvarer den voksentettheten andre storbykommuner har.

Byrådet har allerede igangsatt flere satsinger som bidrar til å styrke bemanningen og frigjøre tid til at de ansatte kan tilbringe mer tid sammen med barna.

Høsten 2021 ble det satt i gang et toårig forsøk med økt grunnbemanning i utvalgte barnehager i levekårsutsatte områder i bydelene Alna, Stovner, Grorud, Bjerke, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo. Totalt er 21 kommunale barnehager styrket med til sammen 38 stillinger. Formålet er å styrke det allmennpedagogiske tilbudet til alle barn og samtidig øke ansattes mulighet til å være tett på og følge opp det enkelte barn.

Det har over flere år også vært en satsing med ekstra ressurspedagog i seks barnehager i levekårsutsatte områder i bydelene Gamle Oslo og Grünerløkka.

Videre blir det gjennomført forsøk med ekstra kjøkkenassistent i enkelte barnehager i bydelene Østernsjø og Nordre Aker gjennom Helseetatens satsing *Flere i tilrettelagt arbeid*. Det bidrar til å frigjøre tid til at andre medarbeidere i barnehagene kan tilbringe mer tid sammen med barna.

I bydelene Alna, Grorud og Stovner blir det i perioden 2020-2022 gjennomført et forsøk med ressurspool i kommunale barnehager. Formålet er blant annet å sikre faste, stabile vikarer i barnehagene.

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap sendte i 2017 et brev til bydelene om praktisering av grunnbemanningsavtalen som kommunen inngikk i 2016 med Fagforbundet og Utdanningsforbundet. Her framgikk det bl.a. at det alltid skal foretas en vurdering av behovet for vikar ved fravær. Faktorer som kan legges til grunn ved denne vurderingen, er for eksempel antall barn som er til stede og den generelle personalsituasjonen i barnehagen. Jeg vil følge opp hvordan formuleringen i avtalen om vikarbruk blir praktisert i barnehagene.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av eventuelle vedtak?

Svar: I rapporten anbefaler Kommunerevisjonen at byråden for oppvekst og kunnskap

- vurderer tiltak for å sikre at bemanningen i barnehager er tilstrekkelig utfra barnas behov og barnegruppens størrelse
- følger opp bydelenes forbedringsarbeid på grunnlag av rapportens vurderinger og konklusjoner

Som nevnt over har vi allerede igangsatt forsøk med økt grunnbemanning i barnehagen. Forsøkene med økt grunnbemanning blir evaluert av FAFO, og sluttrapport vil foreligge våren 2024. Evalueringen skal benyttes som et kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av tiltakene og i politikkkutforming. Det er særlig barnehager i levekårsutsatte områder som trengs å styrkes. På bakgrunn av at det er svært kostnadskrevenende å sikre høyere bemanning enn normen legger opp til i alle barnehager, mener vi at det er hensiktsmessig å styrke barnehager som har størst behov. Bydelenes forbedringsarbeid vil bli fulgt opp gjennom den ordinære styringsdialogen.

7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi gjerne begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Svar: Rapporten vil være et nyttig bidrag i arbeidet med en sak byrådet skal legge fram for bystyret om kvalitet i barnehagen i løpet av høsten 2022. I tillegg til at den vil være en del av et større kunnskapsgrunnlag når videre satsinger skal vurderes.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Svar: Jeg mener rapporten mangler et overbyggende kunnskapsgrunnlag som setter funnene inn i en større sammenheng. Dette spilte byrådsavdelingen inn til kommunerevisjonen på forhåndspresentasjonen 01.03.2022. Da ble det blant annet vist til *Spørsmål til barnehage – Norge 2019* hvor tema var bemanningsnormen og pedagognormen. Der går det frem at halvparten av alle barnehager oppgir at de har full bemanning 4-5 timer per dag, og over én av fire barnehagestyreere oppgir at de kun har full bemanning 2-3 timer per dag. I rapporten til kommunerevisjonen går det blant annet frem at; «Deler av dagen og enkelte dager (ved fravær) var det færre ansatte med barna». Jeg har ellers ingen kommentarer til rapportens oppbygning og språkbruk.

Med vennlig hilsen

Sunniva Holmås Eidsvoll  
byråd

## Vedlegg 6 Uttalelse fra Bydel Grünerløkka

Bydel Grünerløkka

Barnehageseksjonen



Oslo

25.03.22

### Tilbakemelding på Revisjonsrapport – tilstrekkelig bemanning

**1. Har informasjonen om prosjektet vært tilstrekkelig klar?**

Bydelen opplever at informasjonen var klar, men tidspunkt for gjennomføring under en pandemi virket lite tilpasset tjenestene som ble revidert.

**2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?**

Bydelen opplever at metode- og data innsamlingen ble gjennomført på en god måte.

**3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriet som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?**

**4. Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?**

Bydelen opplever at den samlende vurderingen i rapporten gir et beskrivende bilde av faktiske forhold, men vi ønsker å presiser det er en svakhet i rapporten at behovet for vikarer ikke har blitt vurdert opp mot antall barn tilstede de utvalgte dagene.

**5. Vil bydelen vurdere tiltak, eller iverksette tiltak, på bakgrunn av rapportens vurderinger, konklusjoner og/eller anbefalinger? I tilfelle hvilke?**

Bydelen vil sørge for å det blir foretatt en ros analyse i Ola Narr barnehage, og at ros analysen også omfatter tilstrekkelig bemanning.

Bydelen vil lage en prosedyre vedrørende hvordan vurdere tilstrekkelig bemanning

Bydelen vil sørge for at ansatte får opplæring i å melde avvik i EQS

**6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av eventuelle tiltak?**

Tiltakene vil planlegges gjennomført vår og høst 2022

**7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi gjerne begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.**

Rapporten gir konkrete tilbakemeldinger som oppfattes som nyttige, og som bydelen ønsker å følge opp

**8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?**

Rapporten er grei å lese, og forståelig i sin oppbygging.

Med vennlig hilsen

Endre Håkonsen  
Seksjonssjef

Kate Hansen  
Seksjonssjef

## Vedlegg 7 Uttalelse fra Bydel Østensjø

Bydel Østensjø



Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

**Unntatt offentlighet**  
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):  
22/10022 - 4

Saksbeh.:  
Torunn Nyrrnes,

Dato:  
23.03.2022

### Rapport til uttalelse - Bemanning i barnehager, tilbakemelding fra Bydel Østensjø

Det vises til oversendt rapport om *Bemanning i barnehager* med tilhørende brev datert 09.03.2022, der det bes om tilbakemelding på rapporten innen 25.03.2022. Kommunerevisjonen, heretter KRV, har bedt særskilt om tilbakemelding på 8 spørsmål. Under følger spørsmålene, med bydelens kommentarer og svar i kursiv.

1. Har informasjonen om prosjektet vært tilstrekkelig klar?  
*Den praktiske rammen rundt prosjektet har vært klar.*
2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?  
*Bydelen bemerker at utvalget har vært begrenset, med to av 10 avdelinger i én barnehage.  
Det vises til side 49 i rapporten der det står følgende: «Perioden fra mars 2020 til 1. halvår 2021 var i stor grad preget av koronapandemien, for de reviderte som for resten av samfunnet»  
Undersøkellesperioden var i en tid der barnehagen hele tiden var påvirket av covid-19-pandemien, med de konsekvenser det har gått for barnehagens drift. Dette gjelder også høsten 2021. Driften var ikke normal, blant annet var det svært høyt sykefravær og unormalt begrenset tilgang på vikarer. Personalet hadde på dette tidspunkt stått i håndtering av pandemi med svært krevende driftsutfordringer i halvannet år. Dette kan ha påvirket innhentet data og svarene*

 Oslo kommune  
Bydel Østensjø  
Barn og kultur

Besøksadresse:  
Olaf Helsets vei 6, 0694 OSLO,  
Postadresse:  
Postboks 39 Bogerud, 0621 OSLO

Telefon: 23438500  
postmottak@bos.oslo.kommune.no  
Org. nr.: 974778807  
oslo.kommune.no

fra de som er intervjuet. Bydelen har vært opptatt av å opprettholde forsvarlig drift i en unntakstilstand.

Videre bemerkes det at det er avgjørende å se antall barn tilstede i sammenheng med bemanning, da dette påvirker vurderinger om å sette inn vikar. I rapporten fremkommer det ikke at disse forholdene er sett opp imot hverandre.

Det er gjennomført flere observasjoner. Ved å intervju de observerte ansatte i etterkant om observasjonene, kunne de ansattes opplevelse av situasjoner og faglige vurderinger gi en økt innsikt.

3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriet som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

*Bydel Østensjø har ingen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for KRVs vurderinger og konklusjoner.*

4. Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

**Bydel Østensjøes vurdering av rapportens konklusjoner:**

KRV:

«Barnehageeierne sikret ikke at det ble gjort vurderinger av om grunnbemanningen sett opp mot barnas behov og barnegruppens størrelse var tilstrekkelig til at personalet kunne drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det er ikke i tråd med nasjonale føringer.»

Kommentar fra Bydel Østensjø:

Slik bydelen ser det, har bydelen som barnehageeier sikret at det gjøres vurderinger av om grunnbemanningen sett opp mot barnas behov og barnegruppenes størrelse er tilstrekkelig til at personalet kunne drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Utover grunnbemanning har barnehagene gode vikarbudsjetter og skriftlige rutiner for oppfølging av fravær. Bydelen kan dokumentere at det ikke er vikarkontroll eller vikarbegrensing i barnehagene.

Videre er det prosedyre for interkontroll etter hele barnehageloven, herunder pedagogisk bemanning og grunnbemanning. Ved brudd på prosedyre meldes avvik. Det er etablert rutiner for opplæring av alle ansatte i bydelens avvikssystem, inkludert melding av avvik. Barnehagene har digital oversikt over alle ansatte som er på jobb til enhver tid og tilsvarende oversikt finnes for barn. Bemanning og organisering drøftes på daglig basis i barnehagene med styrer, for eksempel på morgenmøte.

KRV:

«Bemannings situasjonen i begge barnehagene var sårbar deler av dagen, særlig

ved personalets fravær og i situasjoner og perioder hvor enkeltbarn hadde behov for ekstra tett voksenoppfølging. Kommunerevisjonen observerte også perioder med lav bemanningstetthet i begge barnehagene og barn som ikke fikk den oppfølging av voksne som de syntes å ha behov for.»

Kommentar fra Bydel Østensjø:

Bemanningen er lavere på morgen og ettermiddag enn midt på dagen.

Bemanningen styres slik at det er flest ansatte er tilstede når det er flest barn i barnehagen.

Bydelen deler vurderingen om at bemanningen er sårbar deler av dagen. Det er avgjørende å se antall barn som er tilstede i sammenheng med bemanning. Dette påvirker vurdering om å sette inn vikar. I pandemien har bemanningen vært mer sårbar enn under normal drift.

KRV:

«Manglende tilgang på vikar og varierende praksis for bruk av vikar ved behov, bidro til å opprettholde sårbarheten i bemanningssituasjonen.»

Kommentar fra Bydel Østensjø:

Bydelen støtter KRVs vurdering om at manglende tilgang på vikar bidro til å opprettholde sårbarheten i bemanningssituasjonen. Dette hadde sin bakgrunn i pågående pandemi, da det var svært krevende tilgang på vikar.

Samfunnsoppdraget var å holde barnehagene åpne, blant annet for å sikre tilbud til barn av ansatte i samfunnskritiske funksjoner.

Barnehagens praksis er å sette inn vikar ved behov. Vurderingene gjøres på daglig basis. Bydelen kan ikke se at barnehagens praksis bidro til å opprettholde sårbarheten i bemanningssituasjonen.

KRV:

«Barnehagene meldte ikke avvik ved for lav bemanning»

Kommentar fra Bydel Østensjø:

Storgården barnehagen har ikke meldt avvik knyttet til for lav bemanning i perioden.

Årsaken til dette kan være at det er uklart hva som defineres som "for lav bemanning"

Å gi en slik definisjon er, slik bydelen ser det, svært krevende da det vil være avhengig av mange forhold. I tilfeller der styret har vurdert bemanningen som «for lav», har åpningstiden blitt redusert eller avdelinger stengt. Under pandemien har dette vært praktisert i stort omfang.

#### **Bydel Østensjøs vurdering av rapportens anbefalinger**

KRV:

*«Kommunerevisjonen anbefaler at barnehageeiere i begge bydelene iverksetter tiltak som sikrer at bemanningen er tilstrekkelig utfra barnas behov og barnegruppens størrelse, herunder at barnehageeier gjør vurderinger av om grunnbemanningen er tilstrekkelig og at det settes inn vikar ved behov, og at barnehagen melder avvik ved for lav bemanning.»*

Kommentar fra Bydel Østensjø:

Bydelen mener vurdering om tilstrekkelig grunnbemanning sikres ved at styrer, som barnehageeiers representant i barnehagen, på daglig basis vurderer bemanning opp mot antall barn. I tillegg vurderer styrer kontinuerlige behov for bemanning utover grunnbemanning. Bydelens barnehager har gode vikarbudsjetter, og styrerne har delegert fullmakt til å forvalte budsjettene innenfor vedtatte rammer. Det bemerkes også at Storgården barnehage i perioden 2019-2021 har hatt restmidler i vikarbudsjettet ved årets slutt. Dette indikerer at vikarbudsjettet har vært tilstrekkelig.

Det er prosedyre for internkontroll etter hele barnehageloven, herunder pedagogisk bemanning og grunnbemanning. Ved brudd på prosedyre meldes avvik. Det er etablert rutiner for opplæring av alle ansatte i bydelens avvikssystem, inkludert melding av avvik. Storgården barnehage har ikke meldt avvik om for lav bemanning i perioden, men det har andre barnehager gjort.

5. Vil bydelen vurdere tiltak, eller iverksette tiltak, på bakgrunn av rapportens vurderinger, konklusjoner og/eller anbefalinger?

*Bydel Østensjø har gjennomført/ skal gjennomføre følgende tiltak:*

- *Bydelen har revidert prosedyren "Internkontroll i barnehagene etter barnehageloven § 9" slik at det er tydeliggjort at styrere skal vurdere om bemanningen er tilstrekkelig utfra barnas behov og barnegruppens størrelse og at det skal settes inn vikar ved behov. Det er også tydeliggjort at vurderingene skal gjøres både daglig av styrer, som eiers representant, i samarbeid med pedagogiske ledere, og månedlig på pedagogisk ledermøter som referatføres. Det er tydeliggjort at behov for å styrke bemanning utover grunnbemanning og vikarbudsjett skal meldes inn i avvikssystem for dokumentasjon og oppfølging. Ansvar for dette er lagt til seksjonssjef som barnehageeier.*
- *Integrere vurdering av bemanning i årshjul for barnehagene med månedlig intervall.*
- *Videreføre rutinen for opplæring av nyansatte og årlig repetisjon av den oppdaterte prosedyren "Internkontroll i barnehagene etter barnehageloven § 9", herunder melding av avvik.*
- *Legge inn vurdering av bemanning i skjema for risikovurdering knyttet til prosedyren.*

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av eventuelle tiltak?

*Tiltakene er iverksatt/ under iverksetting.*

7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi gjerne begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

*Rapporten oppfattes som nyttig.*

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

*Bydel Østensjø har ingen kommentarer til rapportens oppbygging og språkbruk.*

Med vennlig hilsen

Lars Henrik Bøhler

bydelsdirektør

Lars Henrik Bøhler

bydelsdirektør

Nina Lønnes Corneliussen

avdelingsdirektør

Nina Corneliussen

avdelingsdirektør

Mottakere:

Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO



Oslo

Oslo Kommune

Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663 Oslo

Rapport 4/2022

Tel. +47 21 70 21 80

[www.krv.oslo.kommune.no](http://www.krv.oslo.kommune.no)