



Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune Kvalitet i barnehager

Oktober 2022

«Forvaltningsrevisjon av kvalitet i
barnehager»

Oktober 2022

Rapporten er utarbeidet for Bergen
kommune av Deloitte AS.

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

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av kvalitet i barnehagene i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 97/21 den 17. november 2021, og er gjennomført i perioden november 2021 til september 2022. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Bergen kommune sikrer tilstrekkelig kvalitet og kompetanse i de kommunale barnehagene, og om det er etablert system og rutiner som sikrer et helhetlig og koordinert arbeid med å følge opp barn med behov for spesialpedagogiske tjenester. I tillegg har det vært et formål å undersøke hvilke system og rutiner Bergen kommune har for veiledning og tilsyn med barnehagene i kommunen.

Som datagrunnlag har Deloitte benyttet intervju, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelser.

1. Kommunen har etablert et systematisk og planmessig arbeid for å sikre kvalitet i de kommunale og private barnehagene i Bergen kommune.

Bergen kommune har etablert **tydelige mål og planer for det overordnede kvalitetsarbeidet** i de kommunale barnehagene. Undersøkelsen viser samtidig at det er utfordrende for barnehagene å gjennomføre mål og planer for kvalitetsarbeidet i barnehagene. Deloitte merker seg at det i stor grad er bemanningsutfordringer som blir påpekt som årsak til at barnehagene ikke har kapasitet til å kontinuerlig jobbe med kvalitetsutvikling i barnehagene, og at dette ytterligere har blitt en utfordring under covid-19 pandemien. Bergen kommune har også etter Deloitte vurdering etablert **hensiktsmessige system og tiltak for å følge opp strategi, mål og krav** knyttet til kvalitetsarbeid i barnehagene. Oppfølgingen blir blant annet sikret gjennom rapportering gjennom BkKvalitet, økonomirapportering, oppfølging fra områdeledere og system for kvalitetsoppfølging. Flere viser til at oppfølgingen fra etat for barnehage fungerer godt og at det er god sammenheng i planer og mål og oppfølgingen som blir gjennomført.

Kommunen har etablert **rammer for systematisk samarbeid mellom kommunen og private barnehager** for å sikre kvalitet i de private barnehagene i kommunen, blant annet gjennom en intensjonsavtale.

2. Kommunen sikrer ikke tilstrekkelig bemanning i de kommunale barnehagene

Bergen kommune har en grunnbemanning i de kommunale barnehagene som er i henhold til antall barn i ulike aldersgrupper, og oppfyller med dette kravene som er satt i lovverket knyttet til grunnbemanning. Bemanningsnormen gjelder overordnet for hver barnehage, og blir beregnet på bakgrunn av antall ansatte fordelt på antall barn. Bemanningsnormen tar derfor ikke utgangspunkt i hvordan ansatte er fordelt med hensyn til åpningstider, mellom avdelinger eller barnegrupper. Undersøkelsen viser at **det forekommer at det ikke er tilstrekkelig bemanning i barnehagene selv om bemanningsnormen er oppfylt**. Deloitte understreker derfor at kravet til grunnbemanning er et minimumskrav og at det fremgår av barnehageloven at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Deloitte vurderer at kommunen jevnlig bør gjøre en vurdering av om bemanningen er tilstrekkelig i alle barnehager til å ivareta dette kravet.

Kommunen har i all hovedsak **etablert system og rutiner for å holde overordnet oversikt over bemanningsbehovet** i de kommunale barnehagene. Barnehagene rapporterer blant annet om bemanning i barnehagene gjennom årlig «tellerapportering» og årsrapport til Udir. Undersøkelsen indikerer samtidig at det er lav tillit til at kommunen gjør noe med situasjonen dersom barnehageansatte melder fra om manglende bemanning utenom «hovedrapporteringene». Det blir pekt på at barnehageansatte sjelden melder avvik i kvalitetssystemet (BkKvalitet), og at man opplever at kommunen ikke gjør noe med innmeldt informasjon om manglende bemanning. Deloitte vurderer at dette ikke er tilfredsstillende, og mener at kommunen må tilrettelegge for at det blir meldt fra ved manglende bemanning i barnehagene, samt sikre at dette blir fulgt opp.

Kommunen har **etablert system som skal bidra til å sikre bemanning ved fravær i barnehagene**, og det er etablert rutiner og retningslinjer for å understøtte bruken av dette systemet. Det ble videre etablert egne retningslinjer og rutiner for håndtering av stort fravær under pandemien. Bergen kommune har imidlertid **utfordringer med å sikre tilstrekkelig bemanning i de kommunale barnehagene ved fravær**, og dette har ytterligere blitt utfordrende i perioder med høyt fravær under covid-19 pandemien. Undersøkelsen viser at barnehagene i all hovedsak forsøker å hente inn vikarer ved fravær i barnehagen, men at høyt fravær har ført til at det har vært mangel på vikarer i kommunen. Bergen kommune har satt seg mål om at 80 prosent av alle vikaroppdrag skal dekket av kommunens bemanningstjeneste, men det fremgår av undersøkelsen at tjenesten har dekket mellom 52 prosent og 61 prosent av behovet for bemanning mellom 2018 og 2021. Deloitte vurderer at dette ikke er tilstrekkelig, og mener at kommunen må vurdere om det er tilstrekkelig kapasitet i vikarordningene til å sikre forsvarlig bemanning i barnehagene.

Deloitte merker seg at det i perioder med høyt sykefravær og mangel på tilgjengelige vikarer har blitt hentet inn vikarer fra virksomheter utenfor kommunens etablerte rammeavtaler om kjøp av vikartjenester i barnehager. Deloitte mener det er viktig å få oversikt over i hvilken grad det gjennomføres kjøp utenfor etablerte rammeavtaler for å vurdere om etablerte rammeavtaler er tilstrekkelig for å dekke behovet nå etter covid-19 pandemien.

3. Kommunen har i all hovedsak etablert et tilfredsstillende system for å sikre tilstrekkelig kompetanse i de kommunale barnehagene.

Bergen kommunen har **god oversikt over kompetansebehovet i barnehagene** i kommunen. Barnehagene rapporterer jevnlig på kompetanse til etat for barnehage, og det blir vist til at etaten videre får god oversikt over kompetansebehovet i barnehagene gjennom jevnlig oppfølging av barnehagene. Kommunen har på overordnet nivå også **etablert planer og system som skal sikre nødvendig kompetanse i barnehagene**. Barnehageeier har midlertidig fjernet kravet om at barnehagene skal utarbeide egne kompetanseplaner, men undersøkelsen indikerer at ikke alle barnehager har fullgod oversikt over kompetansebehovet i barnehagen. På bakgrunn av dette stiller Deloitte spørsmål ved om det bør utarbeides kompetanseplaner i den enkelte barnehage for å sikre at målsettingen om god oversikt over kompetansebehov etterleves.

Bergen kommune **legger i stor grad til rette for kompetanseutvikling for ansatte i barnehagene** i kommunen. Både barnehageeier og barnehagemyndigheten gjennomfører kurs og satsinger for ansatte basert på blant annet mål i kvalitetsutviklingsplanen, vedtatte politiske planer og endringer i regelverket. Det er videre etablert kompetansepakker for ansattgrupper i barnehagen i kommunens kompetanseportal, og ansatte har tilbud om videreutdanning. I undersøkelsen er det mange tilbakemeldinger fra barnehageansatte om at det er utfordrende å sette av tid til å gjennomføre kompetansetiltak på grunn av bemanningsutfordringer i barnehagene, samt at det er en opplevelse av at barnehageeier ikke i stor nok grad hensyntar passende tidspunkt og/eller barnehagens kompetansebehov. Det er viktig at barnehageeier får sikret tilstrekkelig deltakelse i kompetansehevingstiltak, for på den måten å bidra til et kompetent pedagogisk personale, som er en forutsetning for et barnehagetilbud av god kvalitet.

Kommunen har **etablert et system for å skaffe vikarer med riktig kompetanse ved fravær** av faste ansatte i barnehagen. Likevel viser undersøkelsen at det ikke er tilstrekkelig med vikarer tilgjengelig med rett kompetanse, særlig ved korttidsfravær av faste ansatte. I undersøkelsen er det mange som peker på at det **er utfordrende å skaffe vikarer med riktig kompetanse (også gjennom kommunens bemanningstjeneste)**, og en del peker på at det kan være en merbelastning for barnehagen å hente inn vikar uten erfaring, og at de dermed ikke alltid henter inn vikar.

4. Barnehagene lykkes i all hovedsak med å ivareta et tilfredsstillende pedagogisk tilbud til barna i de kommunale barnehagene.

De kommunale barnehagene utarbeider **årsplaner for det pedagogiske arbeidet** i barnehagen, og undersøkelsen viser at barnehageeier gjennom blant annet felles mal for årsplan, tilrettelegger for at planene blir utarbeidet på en god måte. Deloitte påpeker at det ikke er lagt ut oppdatert årsplan for alle barnehagene på kommunens nettsider, men dette betyr ikke nødvendigvis at disse ikke er utarbeidet. Deloitte vurderer derfor at barnehageeier må undersøke at alle de kommunale barnehagene har gyldige årsplaner i henhold til krav i barnehageloven og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen), og at de blir lagt ut på nettsidene i henhold til krav om dette i kommunen. Barnehagene **arbeider i hovedsak godt med jevnlig vurdering og dokumentering av det pedagogiske arbeidet**. Det blir vist til at barnehagene, basert på rammeplan og årsplan for barnehagen, utarbeider periodevise planer for det pedagogiske arbeidet i barnegruppene og at disse evalueres jevnlig. Svar på spørreundersøkelsen indikerer imidlertid at **ikke alle barnehagene har gode system for å sikre evaluering av det pedagogiske arbeidet**, og undersøkelsen viser videre at det grunnet bemanningsutfordringer under covid-19 pandemien har vært **utfordrende å sikre at hele ansattgruppen deltar i vurdering av det pedagogiske arbeidet** i barnehagen. Deloitte understreker at vurdering av det pedagogiske arbeidet skal bygge på refleksjoner som hele personalgruppen er involvert i, og at kommunen på bakgrunn av dette må sikre at alle ansatte i barnehagene tar del i vurderingsarbeidet.

Kommunen **tilrettelegger i all hovedsak for medvirkning fra barn i barnehagene**. Det fremgår av overordnede planer at kommunen som barnehageeier legger vekt på medvirkning fra barn i barnehagene, og gjennom intervju og spørreundersøkelse blir det pekt på at mange opplever at barnehagene arbeider godt med dette. Det blir også **tilrettelagt for medvirkning fra foreldre i barnehagen**. Deloitte merker seg samtidig at det ikke er etablert foreldreråd i en av barnehagene der det er gjennomført intervju. Deloitte påpeker at alle barnehager i henhold til barnehagelovens § 4 skal ha et foreldreråd, og mener at kommunen må sikre at dette er etablert i alle kommunens barnehager.

Barnehagene i Bergen kommune har, i en normalsituasjon, i all hovedsak system og praksis som sikrer at **pedagogisk tilbud blir gjennomført i henhold til rammeplanen og barnehagens årsplan**. Undersøkelsen viser det pedagogiske arbeidet i barnehagene i stor grad blir påvirket av et høyt sykefravær. I perioder med svært høyt fravær er det flere som peker på at barnehagen blir et «oppbevaringssted» og ikke et sted for omsorg, lek og læring. Det blir videre av mange understreket

at langvarig høyt sykefravær og bemanningsutfordringer i barnehagene fører til slitasje på de ansatte, og at dette igjen medfører til ytterligere sykefravær blant ansatte. Deloitte understreker at kommunen som arbeidsgiver skal sikre et forsvarlig arbeidsmiljø for de ansatte og videre at kommunen er ansvarlig for å sikre at barnehagen er en pedagogisk virksomhet.

5. Kommunen har ikke i tilstrekkelig grad etablert system og rutiner for å sikre tilfredsstillende samarbeid og samordning mellom pedagogisk psykologisk tjeneste og barnehagene når det gjelder spesialpedagogisk hjelp

Bergen kommune har etablert system som skal sikre at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging i barnehagen, får dette (uavhengig av byområde). Det er lagt til rette for at foresatte kan søke om spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging via kommunens nettsider, og det fremgår at barnehagene ved behov bistår foreldre i dette arbeidet. Undersøkelsen indikerer imidlertid at det er **systematiske forskjeller mellom byområdene når det gjelder hvor mange timer som blir tildelt** barn med behov for spesialpedagogisk hjelp i barnehagene. Deloitte har forståelse for at det skal gjøres forsvarlige faglige og individuelle utredninger i hver sak, men vil påpeke at kommunen må sikre at likhetsprinsippet er ivaretatt. I likhetsprinsippet ligger det et forbud mot usaklig forskjellsbehandling.¹

Bergen kommune **etterlever ikke krav til forsvarlig saksbehandlingstid når det gjelder saksbehandling av sakkyndige vurderinger**. Kommunen har selv satt mål om at andel sakkyndige vurderinger med saksbehandlingstid innenfor tre måneder skal være på 80 prosent, men i 2021 ble 26 prosent av sakene behandlet innen tre måneder og i januar/februar 2022 var behandlingstid for 29 prosent av de sakkyndige vurderingene på over 8 måneder. Deloitte understreker at den pedagogisk-psykologiske tjenestens (PPT) behandling av sakkyndige vurderinger skal skje i løpet av rimelig tid. I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid skal det vektlegges barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig.

Det er **ikke etablert tilstrekkelig rutiner for saksbehandlingsarbeidet knyttet til spesialpedagogisk hjelp**, og det er heller **ikke etablert tilstrekkelig internkontroll for å sikre at rutiner og maler blir etablert og jevnlig revidert**. Deloitte understreker at kommunen skal sikre at det er nødvendige rutiner og prosedyrer i virksomhetene, at rutiner og prosedyrer blir evaluert og ved behov forbedret. Deloitte mener at det særlig sett i lys av høy andel sykefravær og stor utskifting av personell innen spesialpedagogiske tjenester, er viktig at nødvendige rutiner og retningslinjer blir etablert og jevnlig revidert. Deloitte merker seg at etat for spesialpedagogiske tjenester høsten 2022 får utvidet en stilling fra 50 prosent til 100 prosent, der halve stillingen skal brukes til internkontrollarbeid. Samtidig blir det påpekt at dette trolig ikke vil være tilstrekkelig for å sikre at etaten har nødvendig kapasitet og ressurser til å følge opp internkontrollarbeidet. Deloitte påpeker at kommunen skal ha internkontroll med virksomheten for å sikre at lover og forskrifter følges.

Undersøkelsen viser videre at det kan være **utfordrende å følge opp vedtak om individuell tilrettelegging i de kommunale barnehagene** på grunn av bemanningsutfordringer. Deloitte understreker at barnehageeier må sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet tilrettelagt barnehage tilbud.

Bergen kommune har **etablert flere hensiktsmessige samarbeidsstrukturer og møteplasser mellom kommunale og private barnehager og pedagogisk-psykologisk sentre (PPS) i byområdene**. Det er etablert tverrfaglige utviklingsteam (TUT), barnehagene kan søke om lavterskeltilbud (tidlig innsats) og det er etablert flere felles møteplasser mellom sektorene, både på ledernivå og ute i byområdene. Undersøkelsen viser imidlertid at det **ikke er etablert rutiner for hvordan lavterskeltilbudet skal gis, og at PPS-ene derfor organisert tilbudet på ulikt vis**. Deloitte mener at kommunen må utarbeide nødvendige retningslinjer og rutiner for arbeidet med lavterskeltilbudet. Basert på undersøkelsen som er gjennomført, mener Deloitte også at det vil være hensiktsmessig å sikre erfaringsdeling på tvers av PPS-ene, blant annet når det gjelder gjennomføring av tilbud og aktiviteter ut mot barnehagene.

Det fremgår videre at det er **varierende grad av deltakelse fra relevante aktører i de tverrfaglige utviklingsteamene i byområdene**, og at det er uklart hvorvidt det blir gjennomført årlige evalueringsmøter med møtelederne og områdeleder i henhold til retningslinjer for dette i håndbok for spesialpedagogisk arbeid. I undersøkelsen blir det vist til at det blant annet varierer på tvers av byområder i hvilken grad barnehagestyrere, barnevernstjenesten og helsestasjonstjenesten deltar i TUT-møtene. Deloitte vurderer at kommunen må sikre et tilstrekkelig samarbeid mellom barnehagene, PPS-ene og andre tjenesteytere (f.eks. barnevern og helsestasjonstjenester) i alle byområdene (jf. barnehageloven § 2b tredje ledd). Deloitte mener videre at kommunen bør sikre at PPS-ene gjennomfører årlig evalueringsmøte med møteleder og områdeleder.

Selve samarbeidet mellom PPS-ene og barnehagene fungerer i all hovedsak godt. Flertallet av respondentene fra de kommunale og private barnehagene viser til at de har et godt samarbeid med PPT og fagsentrene, og en stor andel av respondentene peker videre på at det er enkelt å få kontakt med disse avdelingene. Det blir videre vist til at hver barnehage har en kontaktperson i PPT. Det blir samtidig pekt på at **blant annet lang saksbehandlingstid hos PPT, tungvinte**

¹ Utdanningsdirektoratets veileder om spesialpedagogisk hjelp, kapittel 2 om forvaltningsrettens betydning i saksbehandlingen.

søknadsprosesser og utfordringer knyttet til sykefravær og bemanningsutfordringer i både PPS-ene og barnehagene, har negativ innvirkning på samarbeidet.

Bergen kommune har **etablert system og rutiner for å sikre at mottatt spesialpedagogisk hjelp årlig blir dokumentert, vurdert og formidlet.** Undersøkelsen viser at det blir utarbeidet individuell utviklingsplan (IUP) for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, at planen evalueres to ganger årlig og at foresatte involveres i evalueringen. Det blir videre utarbeidet årsrapport for utført spesialpedagogisk hjelp for barn i barnehagene og årsrapporten blir formidlet til barnehagen og de foresatte. Undersøkelsen viser også at det er utarbeidet maler og rutiner som støtte i dette arbeidet.

Deloitte merker seg at totalt 13 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at de er «delvis uenig» eller «helt uenig» i at barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får tilbudet de har vedtak på. Det blir blant annet vist til at sykefravær er en årsak til at barn ikke får hjelpen de har vedtak på. Deloitte vurderer at det **ikke er etablert et tilstrekkelig system for å holde oversikt over benyttede og ubenyttede timer i henhold til vedtak om spesialpedagogisk hjelp.** Det blir vist til at hver enkelt spesialpedagog fører egne oversikter over timer, og at dette blir lagret lokalt hos hver enkelt spesialpedagog. Basert på informasjonen som kommer frem vil Deloitte presisere viktigheten av at det i den grad barn med vedtak på spesialpedagogisk hjelp ikke får gjennomført den hjelpen de skal ha, kan dette være i strid med barnets individuelle rettigheter. Det er viktig at PPS-ene har systemer for å holde tilstrekkelig oversikt over eventuelle vedtaksfestede timer som bortfaller, og videre at barn skal få igjen disse timene, så langt det er pedagogisk forsvarlig og dersom foreldre ønsker at dette skal gjennomføres.²

6. Bergen kommune ved barnehagemyndigheten sikrer veiledning og tilsyn med de kommunale og private barnehagene i kommunen.

Bergen kommune ved barnehagemyndigheten har etablert **rutiner og system som sikrer veiledning til private og kommunale barnehager.** Det er etablert en plan for tilsyn med og veiledning av barnehager i Bergen kommune, og barnehagemyndigheten bidrar med veiledning etter behov, for eksempel ved tilsyn og i forbindelse med klagesaker. Det blir videre gitt felles veiledning til barnehagen gjennom årlig styrermøte og fagsamlinger for alle barnehagene og i forbindelse med årlig nasjonal rapportering, «teller rapportering» og opptak til barnehageplass.

Barnehagemyndigheten har videre i all hovedsak etablert **maler og rutiner for gjennomføring av tilsyn** med barnehagene. Det er videre igangsatt prosess for å utarbeide maler og retningslinjer for tematisyn. Deloitte påpeker at barnehagemyndigheten må følge opp disse prosessene og sikre at det blir gjennomført. Det er videre etablert system og rutiner for sikre at det blir utarbeidet **risikovurderinger** i forbindelse med varslet stedlig tilsyn, godkjenning av barnehager og hovedopptaket til barnehageplass. Det fremgår at det er utarbeidet maler og rutiner for dette arbeidet, samt at det jevnlig blir registrert opplysninger (eksempelvis klager) som blir benyttet inn i risikovurderingene.

Barnehagemyndigheten gjennomfører **tilsyn i samsvar med krav og rutiner** for dette. Det blir videre gjort en prioritering av i hvilke barnehager det skal gjennomføres tematisyn, og det blir utarbeidet rapport i etterkant av tilsyn. Undersøkelsen viser videre at barnehagemyndigheten i Bergen kommune **dokumenterer og følger opp avvik som blir avdekket gjennom tilsyn.**

² Jf. Utdanningsdirektoratets svar på spørsmål om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven 17.01.2018.

<https://www.udir.no/regelverkstolkninger/barnehage/ovrige-tema/delegering-av-vedtaksmyndighet-og-bortfall-av-spesialpedagogiske-timer/>

Innhold

1	Innledning	9
2	Om tjenesteområdet	12
3	Planmessig arbeid for å sikre kvalitet i barnehagene	15
4	Bemanning	28
5	Kompetanse	38
6	Pedagogisk tilbud	50
7	Samarbeid og samordning med spesialpedagogiske tjenester	61
8	Veiledning og tilsyn	83
9	Konklusjon og anbefalinger	98
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	101
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	105
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	111

Detaljert innholdsfortegnelse

1	Innledning	9
1.1	Bakgrunn	9
1.2	Formål og problemstillinger	9
1.3	Avgrensning	10
1.4	Metode	10
1.5	Revisjonskriterier	11
2	Om tjenesteområdet	12
2.1	Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI).	12
3	Planmessig arbeid for å sikre kvalitet i barnehagene	15
3.1	Problemstilling	15
3.2	Revisjonskriterier	15
3.3	Bergen kommunes retningslinjer for internkontroll	15
3.4	Mål og planer for kvalitetsarbeidet i kommunale barnehager	16
3.5	Oppfølging av strategi, mål og krav	21
3.6	Systematisk samarbeid mellom kommunen og private barnehager	25
4	Bemanning	28
4.1	Problemstilling	28
4.2	Revisjonskriterier	28
4.3	Grunnbemanning i samsvar med antall barn i ulike aldersgrupper	28
4.4	System og rutiner for å sikre oversikt over behov for bemanning	31
4.5	System og rutiner for tilstrekkelig bemanning og innhenting av vikarer	32
4.6	Vikarinnhenting i forbindelse med sykefravær	34
5	Kompetanse	38
5.1	Problemstilling	38
5.2	Revisjonskriterier	38
5.3	Kommunale vedtak	39
5.4	Oversikt over kompetansebehov og plan for kompetanse	39
5.5	Tilrettelegging for kompetanseutvikling	44
5.6	Kompetanse ved fravær	48
6	Pedagogisk tilbud	50
6.1	Problemstilling	50
6.1	Revisjonskriterier	50
6.2	Planer for, og vurdering av, det pedagogiske arbeidet i barnehagene	51
6.3	Medvirkning fra barn og foreldre i planlegging og vurdering av pedagogisk virksomhet	54
6.4	Pedagogisk tilbud i henhold til planer	58
7	Samarbeid og samordning med spesialpedagogiske tjenester	61
7.1	Problemstilling	61

7.2	Revisjonskriterier	61
7.3	System og rutiner for å sikre spesialpedagogisk hjelp	62
7.4	Samarbeidsstrukturer og møteplasser mellom barnehager og spesialpedagogiske tjenester	71
7.5	Samarbeid mellom barnehager og spesialpedagogiske tjenester	78
7.6	System og rutiner for dokumentering og vurdering av spesialpedagogisk hjelp	80
8	Veiledning og tilsyn	83
8.1	Problemstilling	83
8.2	Revisjonskriterier	83
8.3	System og rutiner for veiledning	84
8.4	Maler og rutiner for gjennomføring av tilsyn	86
8.5	Gjennomføring av tilsyn	90
8.6	Dokumentering og oppfølging av avvik	95
9	Konklusjon og anbefalinger	98
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	101
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	105
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	111

Figurer

Figur 1: Organisering av byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI) (Kilde: Bergen kommune)	12
Figur 2: Tydelige mål for kvalitetsarbeid i barnehagene	18
Figur 3: Kjennskap til kvalitetsplaner	19
Figur 4: Kjennskap til planer fordelt på rolle	19
Figur 5: Støtte og veiledning fra områdeleder i kvalitetsarbeidet	23
Figur 6 : Omtrent hvor ofte er bemanningsnormen IKKE oppfylt i din barnehage ...	29
Figur 7: "Opplever du at Bergen kommunes bemanningstjeneste fungerer tilstrekkelig for å sikre vikarer ved fravær (utenom perioden med covid-19)»? (N=59)	33
Figur 8: Total andel sykefravær i kommunale barnehager 2018-2021 (Kilde: Bergen kommune)	34
Figur 9: Sykefravær i kommunale barnehager 2017-2021 fordelt på fraværstyper (Kilde: Bergen kommune)	34
Figur 10: Sykefraværstrappen (Kilde: Bergen kommune)	35
Figur 11: I hvilken grad blir det hentet inn vikarer i forbindelse med sykefravær i barnehagene? (N=282)	36
Figur 12: Ansattes utdanning i kommunale barnehager i Bergen kommune i 2021 (Kilde: udir.no)	40
Figur 13: "Har din barnehage oversikt over kompetansebehovet i barnehagen?"	41
Figur 14: "Har din barnehage plan for å sikre nødvendig kompetanse fremover?" (N=59)	42
Figur 15: Modell for identifisering av kompetansebehov (Kilde: Bergen kommune)	43
Figur 16: I hvilken grad opplever du at kommunen legger til rette for tilstrekkelig kompetanseutvikling for de ansatte i barnehagene i kommunen?	46
Figur 17: Svar på påstander om innhenting av vikar for ulike roller i barnehagen (N=59)	49
Figur 18: I hvilken grad opplever du at din barnehage har etablert system og rutiner som sikrer at årsplanen blir årlig evaluert og vurdert? (N=282)	52
Figur 19: Hvor ofte er hele personalgruppen involvert i årlig evaluering av årsplanen?	53
Figur 20: Opplever du at din barnehage i tilstrekkelig grad tilrettelegger for medvirkning fra barn i planlegging av aktiviteter i barnehagen? (N=282)	55
Figur 21: Foreldreundersøkelsen om medvirkning fra barn (Kilde: Bergen kommune)	56
Figur 22: Sykefravær og påvirkning på det pedagogiske tilbudet	59
Figur 23: Andelen barn med spesialpedagogisk hjelp i Bergen sammenlignet med landsgjennomsnittet og de største byene i Norge (Kilde: Bergen kommune)	64
Figur 24: Tiltakskjede fra bekymring til ev. spesialpedagogisk hjelp (Kilde: Bergen kommune)	65
Figur 25: Utvikling i saksbehandlingstid i PPT fra juli 2020 til april 2022 (Kilde: Bergen kommune)	66
Figur 26: Tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne i private og kommunale barnehager	68
Figur 27: Barnehagestyrernes erfaringer med gjennomføring av møter i Tverrfaglige Utviklingsteam (TUT)	72

Figur 28: Jevnlig gjennomføring av TUT-møter fordelt på byområde	73
Figur 29: Barnehagestyrernes erfaring gjennom deltagelse i Tverrfaglige Utviklingsteam (TUT)	74
Figur 30: Barnehagestyrernes erfaring med tilbudet "Tidlig innsats - lavterskeltilbud i barnehager"	75
Figur 31: Samarbeidsstrukturer mellom barnehagene og PPT og fagsentrene	76
Figur 32: Barnehagenes erfaring med veiledning og opplæring fra PPT og fagsenter	77
Figur 33: Samarbeid mellom barnehagen og henholdsvis PPT og pedagogisk fagsenter	78
Figur 34: Jeg opplever at det er enkelt å komme i kontakt med fagsentrene	79
Figur 35: Barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i min barnehage får tilbudet de har vedtak på	82
Figur 36: Veiledning ved behov fra barnehagemyndigheten	85
Figur 37: Fornøyd med veiledning fra barnehagemyndigheten	86
Figur 38: Informasjon i forkant av gjennomført tilsyn	93
Figur 39: Informasjon i etterkant av tilsyn	94
Figur 40: Nøytral og objektiv tilsynsmyndighet	94
Figur 41: Samarbeid mellom barnehagemyndighet og barnehagen under gjennomføring av tilsyn	95

Tabeller

Tabell 1: Oversikt over barnehagene i Bergen kommune fordelt på byområdene (Kilde: Bergen kommune)	13
Tabell 2: Visjon, mål og satsingsområder for kvalitetsarbeid i barnehagene (Kilde: Bergen kommune)	16
Tabell 3: Måltabell, tjenesteområde barnehage (Kilde: Bergen kommune)	17
Tabell 4: Oppfølging og støtte av barnehagestyrere (Kilde: Bergen kommune)	21
Tabell 5: Fordeling av byområde, barnehager og ansvarsområder per områdeleder, etat for barnehage (Kilde: Bergen kommune)	22
Tabell 6: Mål for Bergen kompetanseregion, barnehage (Kilde: Bergen kommune)	27
Tabell 7: Antall vikaroppdrag dekket av kommunens bemanningstjenester 2018-2021 (Kilde: Bergen kommune)	32
Tabell 8: Delmål om kompetanse, tjenesteområde barnehage (Kilde: Bergen kommune)	40
Tabell 9: Kompetansetiltak i kvalitetsutviklingsplanen	41
Tabell 10: Visjon, mål og satsingsområder for kompetanseutvikling (Kilde: Bergen kommune)	43
Tabell 11: Oversikt over PPS-ene i Bergen kommune (Kilde: Bergen kommune)	63
Tabell 12: Antall barn i barnehagene med vedtak om spesialpedagogisk hjelp 2015-2021 (Kilde: ssb.no)	63
Tabell 13: Ulike typer tilsyn	88

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av kvalitet i barnehager i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 97/21 den 17. november 2021.

Prosjektet er bestilt i samsvar med Bergen kommunes plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2021-2024, som er vedtatt i bystyret.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Bergen kommune sikrer tilstrekkelig kvalitet og kompetanse i de kommunale barnehagene, og om det er etablert system og rutiner som sikrer et helhetlig og koordinert arbeid med å følge opp barn med behov for spesialpedagogiske tjenester. I tillegg har det vært et formål å undersøke hvilke system og rutiner Bergen kommune har for veiledning og tilsyn med barnehagene i kommunen.

Med bakgrunn i formålet har følgende problemstillinger blitt undersøkt:

- 1) I hvilken grad er det etablert et systematisk og planmessig arbeid for å sikre kvalitet i de kommunale og private barnehagene i Bergen kommune?
 - a) Er det etablert tydelige mål og planer for overordnet kvalitetsarbeidet i de kommunale barnehagene i kommunen?
 - b) Hvordan følges strategi, mål og krav knyttet til kvalitet i barnehagene opp av byrådsavdelingen?
 - c) Er det etablert et tilstrekkelig systematisk samarbeid mellom kommunen og private barnehager for å sikre kvalitet i de private barnehagene i kommunen?
- 2) I hvilken grad har kommunen sikret tilstrekkelig bemanning i de kommunale barnehagene?
 - a) I hvilken grad har kommunen sikret en grunnbemanning i de kommunale barnehagene som er i samsvar med antall barn i ulike aldersgrupper?
 - b) Er det etablert tilstrekkelig system og rutiner for sikre oversikt over behov for bemanning i de kommunale barnehagene?
 - c) Er det etablert tilstrekkelig system og rutiner for sikre tilstrekkelig bemanning i de kommunale barnehagene ved fravær? (inkludert vikarordninger)
 - d) I hvilken grad blir det hentet inn vikarer i forbindelse med sykefravær i barnehagene?
- 3) I hvilken grad er det etablert et tilfredsstillende system for å sikre tilstrekkelig kompetanse i de kommunale barnehagene?
 - a) Har kommunen en tilstrekkelig oversikt over kompetansebehovet i barnehagene og en plan for å sikre nødvendig kompetanse?
 - b) I hvilken grad legger kommunen til rette for kompetanseutvikling for ansatte i barnehagene i kommunen?
 - c) Har kommunen etablert et tilfredsstillende system for å sikre vikarer med riktig kompetanse ved fravær av fast ansatte i barnehagene?
- 4) I hvilken grad lykkes kommunen med å ivareta et tilfredsstillende pedagogisk tilbud til barna i de kommunale barnehagene?
 - a) I hvilken grad har barnehagene utarbeidet tilstrekkelige planer for det pedagogiske arbeidet i barnehagene, og i hvilken grad blir arbeid i henhold til planene jevnlig vurdert og dokumentert?
 - b) Er det lagt til rette for medvirkning fra barn og foreldre i barnehagenes planlegging og vurdering av pedagogisk virksomhet?
 - c) I hvilken grad sikrer barnehagene at barn får pedagogisk tilbud i henhold til etablerte planer?³

³ Problemstillingen «I hvilken grad har sykefravær i de kommunale barnehagene konsekvenser for det pedagogiske tilbudet til barna?», som opprinnelig lå til problemstilling 4 d), vil bli besvart under denne problemstillingen.

- 5) I hvilken grad har kommunen etablert system og rutiner for å sikre at samarbeid og samordning mellom pedagogisk psykologisk tjeneste og barnehagene er tilfredsstillende når det gjelder spesialpedagogisk tilrettelegging for barn i private og kommunale barnehager med behov for dette?
 - a) I hvilken grad er det etablert system og rutiner (på tvers av byområder) som sikrer at barn med behov for spesialpedagogisk tilrettelegging får dette?
 - b) Er det etablert tilstrekkelig samarbeidsstrukturer og møteplasser mellom barnehager og spesialpedagogiske tjenester?
 - c) I hvilken grad fungerer samarbeidet mellom barnehager og spesialpedagogiske tjenester tilfredsstillende?
 - d) hvilken grad er det etablert system og rutiner som sikrer at mottatt spesialpedagogisk hjelp årlig blir dokumentert, vurdert og formidlet i hht. § 32 i barnehageloven?
- 6) I hvilken grad sikrer Bergen kommune tilstrekkelig veiledning og tilsyn med de kommunale og private barnehagene i kommunen?
 - a) Er det etablert tilstrekkelig system og rutiner for å sikre veiledning til private og kommunale barnehager?
 - b) Er det etablert tilfredsstillende maler og rutiner for gjennomføring av tilsyn, inkludert risikovurderinger?
 - c) Bli det gjennomført tilsyn i samsvar med krav og rutiner for dette?
 - d) Bli eventuelle avvik som blir avdekket i tilsyn dokumentert og fulgt opp?

1.3 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å omhandle kvalitet i de kommunale barnehagene i Bergen kommune. Kommuneloven § 23-6 femte ledd ikke gir kontrollutvalget og revisor grunnlag for innsyn og undersøkelser i private barnehager i kommunen når det gjelder problemstilling nummer 2, 3 og 4 i avsnittet over.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet januar 2022 til september 2022.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsregler og kommunale vedtak har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har informasjon om Bergen kommune og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk mm. blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene. Dokumentanalysen har blitt gjennomført løpende, slik at også dokumenter som har blitt utarbeidet under prosjektperioden har blitt analysert.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet utvalgte personer i Bergen kommune som er involvert i eller har ansvar for kvalitet i barnehager i ulike deler av organisasjonen. Dette inkluderer etatsdirektør og områdeleder med ansvar for kvalitet for etat for barnehage og avdelingsleder for den lokale barnehagemyndigheten. Deloitte har videre intervjuet to hovedtillitsvalgte for ansatte i barnehagesektoren og hovedverneombud.

Deloitte har videre intervjuet etatsdirektør og barnehagerådgiver ved etat for spesialpedagogiske tjenester, samt de fire enhetslederne for PPS-ene i etaten.

Deloitte har valgt ut fire barnehager der vi har gjennomført intervju med barnehagestyrer, pedagogiske ledere, lokale verneombud og tillitsvalgte og ledere for barnehagens samarbeidsutvalg (foreldrerepresentanter). Det er til sammen gjennomført 16 intervju med 29 personer i de fire barnehagene.

Totalt har Deloitte gjennomført 26 intervju med 41 personer.

1.4.3 Spørreundersøkelse

Deloitte har sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til alle barnehagestyrere og pedagogiske ledere i de kommunale barnehagene i Bergen kommune for å få informasjon om kvalitet i barnehagene i kommunen. Vi har også sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til barnehagestyrerne i alle de private barnehagene i Bergen kommune for å undersøke hvorvidt de opplever å få tilstrekkelig oppfølging og veiledning fra kommunen.

I spørreundersøkelsen til pedagogiske ledere og barnehagestyrere i kommunale barnehager ble totalt 518 ansatte bedt om å svare. Etter to påminnelser kom det inn 282 svar. Dette gir en **total responsrate på 54 prosent**.

I spørreundersøkelsen til barnehagestyrere i private barnehager ble totalt 146 personer bedt om å svare. Etter to påminnelser kom det inn 81 svar. Dette gir en **total responsrate på 55 prosent**.

1.4.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett ved kommunaldirektør for verifisering, og innspill og kommentarer fra verifiseringen er tatt med i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten er sendt til kommunen for uttalelse. Høringsuttalelse fra kommunen ligger i vedlegg 1 til rapporten.

1.5 Revisjonskriterier

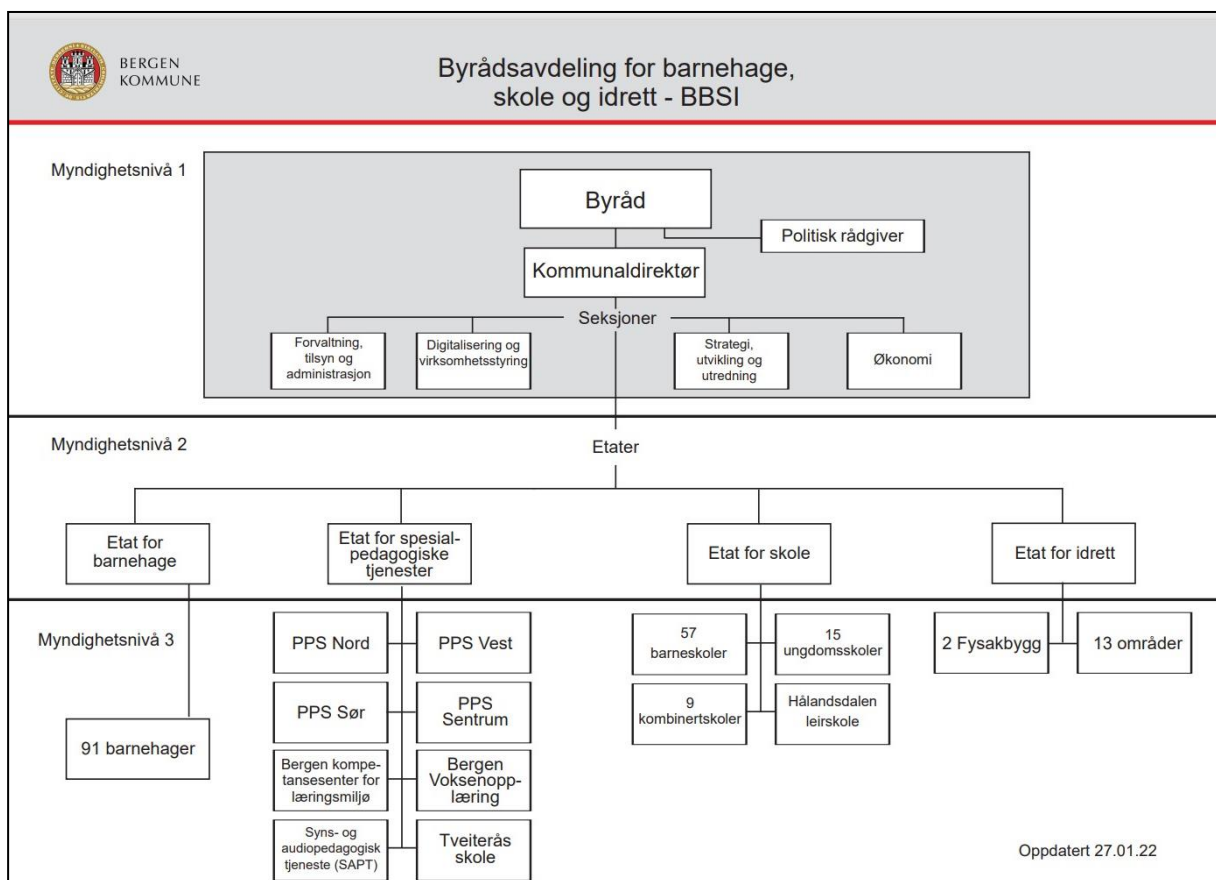
Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra kommuneloven og barnehageloven med forskrifter. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2.

2 Om tjenesteområdet

2.1 Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI).

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI) har det politiske, faglige og administrative ansvaret for tjenesteområdene barnehage, skole og idrett. Kommunens ansvar som **barnehageeier** og **barnehagemyndighet**, samt ansvar for **spesialpedagogiske tjenester** ligger til BBSI. BBSI gjennomgikk en omorganisering i 2019, der barnehagemyndigheten ble skilt ut i en egen avdeling. Før dette lå kommunens ansvar som barnehageeier og barnehagemyndighet til samme området. Krav om at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier trådte i kraft 01.01.2021 (jf. Barnehageloven § 11).

Figur 1: Organisering av byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI) (Kilde: Bergen kommune)



2.1.1 Etat for barnehage

Som fremstilt i figur 1 over, ligger Etat for barnehage til myndighetsnivå 2 i BBSI. Etatsadministrasjonen er ledet av etatsdirektør med en stab bestående av blant annet fem områdeledere, administrasjonsleder, personalrådgivere, økonomirådgivere, fagrådgivere, jurist og konsulent. Etaten har ansvar som **barnehageeier** for kommunens 91 kommunale barnehager fordelt på fire byområder.⁴ Etaten jobber videre med faglig støtte og opplæring av barnehageansatte.

Tall rapportert for barnehagene viser at det ved utgangen av 2021 var 14 774 barn i de private og kommunale barnehagene i Bergen.⁵

⁴ Det er i tillegg fra høsten 2022 en nyetablert barnehage i kommunen. Denne barnehagen har ikke inngått som del av undersøkelsen.

⁵ Kommune Stat Rapportering (KOSTRA). ssb.no

Tabell 1: Oversikt over barnehagene i Bergen kommune fordelt på byområdene (Kilde: Bergen kommune)

Byområde	Totalt	Kommunale barnehager	Private barnehager
Bergen Vest (Fyllingsdalen/Laksevåg)	60	22	38
Bergen Nord (Arna/Åsane)	41	15	26
Bergen Sør (Fana/Ytrebygda)	68	21	48
Bergen Sentrum (Bergenhus/Årstad)	67	33	34
Totalt	236	91	146

2.1.2 Avdeling barnehagemyndighet

Avdeling barnehagemyndighet ligger til seksjon for forvaltning, tilsyn og administrasjon på myndighetsnivå 1 i BBSI. Barnehagemyndigheten er godkjennings- og tilsynsmyndighet for hele barnehagesektoren (både private og kommunale barnehager), og har ansvar for samordnet opptaksprosess og kompetanseutvikling for alle barnehagene.

Avdelingen ledes av en avdelingsleder med en stab på 11 ansatte, hvorav en er ansatt i en statlig finansiert prosjektstilling. Avdelingen har i 2022 ansatt to jurister i faste stillinger. Alle ansatte gjennomfører tilsyn, men de ansatte har samtidig spesialisert seg på ulike områder: tre ansatte har spesialisert seg i godkjenning og regodkjenning av barnehager, to ansatte har fordypet seg i dispensasjoner knyttet til grunnbemanning og pedagogisk bemanning, to ansatte har fordypet seg i samordnet opptaksprosess og to ansatte har fordypet seg i kompetansetiltak.

Til avdelingsleders oppgaver ligger blant annet å etablere gode arbeidsstrukturer, fordele og delegere arbeid, samt igangsette og følge opp ulike prosesser. Avdelingsleder har også ansvar for personal og økonomi.

2.1.3 Etat for spesialpedagogiske tjenester

Etat for spesialpedagogiske tjenester skal sammen med etat for skole og etat for barnehage drifte og utvikle kommunens spesialpedagogiske tjenester. Ansvarsoppgavene til etaten innebærer blant annet å iverksette sentrale og lokale politiske vedtak, og å drive kompetanseutvikling og kvalitetsutvikling av tjenester og forvaltning på det spesialpedagogiske feltet. Som vist i figur 1 over, er etat for spesialpedagogiske tjenester en av fire etater som ligger til BBSI. Det er seks fast ansatte i etatsadministrasjonen: etatsdirektør, områdeleder, tre rådgivere og en konsulent. De tre rådgiverne har ansvar for henholdsvis barnehagefeltet, skolefeltet og koordinering av kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis⁶, mens konsulenten har ansvar for merkantile oppgaver. I tillegg har staben tilknyttet jurist, personalrådgiver og økonomirådgiver, som jobber delt mellom etat for barnehage og etat for spesialpedagogiske tjenester.

Fire av åtte resultatenheter som ligger under etat for spesialpedagogiske tjenester er **pedagogisk-psykologiske sentre** (PPS)⁷. PPS-ene er fordelt på fire byområder i kommunen, og hver PPS består av en avdeling for PP-tjeneste (PPT) og to pedagogiske fagsentre. Hver PPS har en enhetsleder og de underliggende PPT-avdelingene og pedagogiske fagsentrene har hver sin avdelingsleder. Områdeleder i etatsadministrasjonen er enhetsledernes nærmeste leder.

I Bergen kommunes handlings- og økonomiplan for 2022-2025⁸ fremgår det at det for virksomhetsområdet spesialpedagogiske tjenester per mars 2021 anslås et merforbruk på 15 millioner i PPS-ene, og at dette i hovedsak skyldes en stor økning i kostnader knyttet til **vedtak om individuell tilrettelegging** både i kommunale og private barnehager. I 1. tertialrapport i 2022⁹ fremgår det at virksomhetsområdet som helhet har et forventet merforbruk på om lag 43,5 millioner, og at avviket i hovedsak stammer fra de pedagogiske fagsentrene som har et merforbruk

⁶ Utdanningsdirektoratet. Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/kompetanseløftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/#>

⁷ Etat for spesialpedagogisk tjeneste har også ansvar for fire andre resultatenheter: Syns- og audiopedagogisk tjeneste (SAPT), Tveiterås skole, Bergen kompetansesenter for læringsmiljø (BKL) og Bergen voksenopplæring, skole og kompetansesenter. Disse resultatområdene er ikke omfattet av denne revisjonen.

⁸ Bergen kommune. Handlings- og økonomiplan 2022-2025. Budsjett 2022. Innstilling 1.

⁹ Bergen kommune. 1. tertialrapport 2022. https://pub.framsikt.net/2022/bergen/mr-202203-1_t_2022_web/#/

på 45 mill. Det blir vist til at merforbruket knytter seg til et voksende antall barn med krav på **spesialpedagogisk hjelp** i barnehage.

3 Planmessig arbeid for å sikre kvalitet i barnehagene

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad er det etablert et systematisk og planmessig arbeid for å sikre kvalitet i de kommunale og private barnehagene i Bergen kommune?

Under dette:

- Er det etablert tydelige mål og planer for overordnet kvalitetsarbeidet i de kommunale barnehagene i kommunen?
- Hvordan følges strategi, mål og krav knyttet til kvalitet i barnehagene opp av byrådsavdelingen?
- Er det etablert et tilstrekkelig systematisk samarbeid mellom kommunen og private barnehager for å sikre kvalitet i de private barnehagene i kommunen?

3.2 Revisjonskriterier

§ 2 i barnehageloven setter krav til barnehagens innhold, og slår blant annet fast at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet og gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter, Barnehagen skal videre ta hensyn til barns alder, funksjonsnivå, kjønn og kulturelle bakgrunn.

§ 9 i barnehageloven slår fast at barnehageeier skal ha internkontroll for å sikre at kravene i barnehageloven med forskrifter etterleves. Det fremgår videre at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter § 9 i barnehageloven 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

I forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver¹⁰ blir det vist til at barnehageeier har ansvar for at barnehager drives i samsvar med lover og regelverk (jf. §7 første ledd i barnehageloven), og dermed har juridisk ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet. Det blir videre påpekt at et kompetent pedagogisk personale er en forutsetning for et barnehagetilbud av god kvalitet, og at barnehageeier i sin styring av barnehagene, skal vektlegge de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger.

3.2.1 Bergen kommunes retningslinjer for internkontroll

Bergen kommune har etablert et rammeverk for internkontroll¹¹ som beskriver ansvar og roller for ulike nivå i kommunen med hensyn til internkontroll.

Det fremgår i dette rammeverket at Bergen kommune benytter balansert målstyring i hele virksomheten som styringsprinsipp.

Om styringsdialogen mellom byrådsavdelinger og underliggende enheter fremgår det at denne skal være dokumenterbar gjennom fastsettelse av mål og resultatkrav i årsoppdrag/lederavtaler, risikovurderinger, møtereferater etc.

Det skal ifølge rammeverket gjøres skriftlige risikoanalyser både sentralt i byrådsavdelingene og i de underliggende enhetene. Risikokartlegginger og risikovurderinger (risikostyring) skal sikre at ressurser prioriteres til områder av virksomheten hvor sannsynlighet for og konsekvens av svikt, feil eller mangler er størst. Risikoanalyser sentralt i

¹⁰ Utdanningsdirektoratet. Rammeplan for barnehagen. Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Sist endret 01.08.2017

¹¹ Internkontroll i Bergen kommune. Overordnet rammeverk. Byrådsak 1401/14

byrådsavdelingene vil danne grunnlag for prioritering av hvilke områder/enheter som skal følges opp fra byrådsavdelingsnivå.

Det blir videre vist til at byrådsavdelingene og deres underliggende enheter har myndighet til og ansvar for å sette i verk nødvendige, målrettede interkontrolltiltak på eget myndighets- og ansvarsområde. Tiltakene kan rette seg mot både systemer, arbeidsdeling og praksis. Dette kan være:

- tiltak som virker **forebyggende**, det vil si legger grunnlaget for rett ressursbruk gjennom utvikling av systemer og arbeidsdeling
- tiltak som virker i samtid gjennom oppfølging av praksis og **løpende egenkontroll**
- **etterkontroller** som legger til rette for korrigerende og kontinuerlig forbedring av systemer og praksis (intern etterkontroll/revisjon)

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Mål og planer for overordnet kvalitetsarbeidet i kommunale barnehager

3.3.1 Datagrunnlag

Det er etablert flere overordnede planer som er styrende for kvalitetsarbeidet i barnehagene. Planen *Sammen for kvalitet - lek og læring*¹² setter mål for kommunens kvalitetsarbeid i barnehagene. I tillegg er andre planer som *Skyfritt – plan for inkluderende oppvekstmiljø*¹³ sentrale for kommunens kvalitetsarbeid i barnehagene. Kommunens *handlings- og økonomiplan* gir også rammer og mål for tjenestområdet.

I Bergen kommunes kvalitetsutviklingsplan for barnehager, *Sammen for kvalitet – lek og læring*, fremgår kommunens visjon, mål og satsingsområde for de kommunale barnehagene.

Tabell 2: Visjon, mål og satsingsområder for kvalitetsarbeid i barnehagene (Kilde: Bergen kommune)

Visjon	En mangfoldig barnehage av høy kvalitet for alle barn
Mål	Livsmestring for det 21. århundre – medvirkende barn i lek og læring
Satsingsområder	<ul style="list-style-type: none"> • Grunnlag for livslang læring i det 21. århundre • Språk som basiskompetanse • Matematisk kompetanse • Pedagogisk relasjonskompetanse

Planen går videre inn på de ulike satsingsområdene, elementer som har betydning for barns utvikling, læring og livsmestring og områder for utvikling av personalets kompetanse og tilrettelegging sett opp mot satsingsområdene. Planen går videre inn på strategi og tiltak for kommunens tilrettelegging for kvalitetsarbeid, noe vi vil gå mer inn på i avsnitt 3.4.1 om tiltak for å følge opp strategi, mål og krav.

I intervju blir det vist til at kvalitetsutviklingsplanen er førende for barnehagenes kvalitetsarbeid. Kvalitetsutviklingsplanen ble utarbeidet i 2018, og kommunen er på revisjonstidspunktet i prosess med å utarbeide en ny kvalitetsutviklingsplan. Det er nivå 1 i byrådsavdelingen som har ansvar for å utarbeide ny kvalitetsutviklingsplan, og ansatte i etat for barnehage bidrar blant annet med det faglige innholdet i planen. Det blir vist til at det i første omgang skal utarbeides en kvalitetsmelding som beskriver barnehagesektorens status, og at dette etter planen skal være klart innen januar 2023. Deretter skal arbeidet med ny kvalitetsutviklingsplan begynne, og den nye planen er planlagt å gjelde fra høsten 2023.

Skyfritt - plan for inkluderende oppvekstmiljø for barn og unge i Bergen, er kommunens plan for å styrke innsatsen for å forebygge, avdekke og håndtere mobbing i barnehage, skole og på fritidsfeltet. Visjonen for arbeidet er at «barnehager, skoler og fritidsarenaer skal være inkluderende arenaer der ingen barn og unge skal utsettes for mobbing eller krenkende ord og handlinger, verken fra andre barn, unge eller voksne». Målsettingen er å redusere mobbing og krenkelser på oppvekstfeltet i Bergen, og det blir videre lagt frem strategier for arbeidet. I intervju blir det vist til at *Skyfritt* er et viktig arbeidsdokument i barnehagenes forebyggende arbeid. Det blir vist til at planen

¹² Bergen kommune. Kvalitetsutviklingsplan 2018-2021: Sammen for kvalitet – Lek og læring. Vedtatt av Bergen bystyre 31.01.2018 i sak 12/18.

¹³ Bergen kommune. Skyfritt. Plan for inkluderende oppvekstmiljø for barn og unge i Bergen. Vedtatt av Bergen bystyre 10.04.2019 i sak 93/19.

blant annet er implementert i mal for barnehagenes årsplan, og at den også var sentral i kvalitetsoppfølgingen i 2021 (mer om kvalitetsoppfølging i avsnitt 3.4. under).

Bergen bystyre vedtok i januar 2021 *Spør oss! Strategi for inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*¹⁴. *Spør oss!* er en overordnet strategisk plan for å sikre at alle barn og unge får realisert sitt potensiale for læring og utvikling, at de får medvirke i utformingen av sitt eget tilbud og at de inkluderes i et fellesskap.¹⁵ Planen er utarbeidet i samarbeid mellom etat for barnehage og etat for spesialpedagogiske tjenester.

I tillegg viser kommunen til følgende andre aktuelle planer for kvalitetsarbeid i barnehagene: plan for seksuell helse¹⁶, plan for smart oppvekst¹⁷ og Bergens barn – byens fremtid¹⁸.

Det fremgår av handlings- og økonomiplan 2022-2025 at det er satt to hovedprioriteringer for barnehagesektoren i Bergen kommune:

1. I Bergen skal alle barn ha like muligheter, og verken økonomi eller sosial bakgrunn skal begrense barns muligheter til å lykkes i livet. Byrådet prioriterer barn og unge og vil bidra til å utjevne sosiale forskjeller gjennom barnehagen, skolen og idretten.
2. Byrådet vil sikre at byggene som barnehagebarn tilbringer hverdagen sin i er godt egnet for lek og læring, og fortsetter sin ambisiøse satsing på rehabilitering av barnehager.¹⁹

Det fremgår videre av handlings- og økonomiplanen at overordnet mål for området er at «Bergen skal være en rettferdig og inkluderende by for alle, med små forskjeller og like muligheter». Det er ut fra dette hovedmålet etablert syv delmål med tilhørende indikatorer og målsettinger:

Tabell 3: Måltabell, tjenesteområde barnehage (Kilde: Bergen kommune)

Delmål	Indikator	Siste måling	Forventet	Mål	Mål
		2020	2021	2022	2025
Barnehagebarn møter et personale med høy kompetanse	Foreldreundersøkelsen i kommunale barnehager: Personalet i barnehagen	80	80	80	80
	Andel kommunale barnehager som innfrir pedagognormen	100 %	100 %	100 %	100 %
	Andel kommunale barnehager som innfrir bemanningsnormen	100 %	100 %	100 %	100 %
	Andel fagarbeidere i kommunale barnehager	25 %	30 %	33 %	35 %
Barnehagebarn er aktive og medskapende i lek og læring	Foreldreundersøkelsen og kvalitetsoppfølging i kommunale barnehager: Barnets medvirkning	80	80	80	80
Barnehagebarn utvikler sin språklige og matematiske kompetanse	Foreldreundersøkelsen i kommunale barnehager: Språk	80	80	80	80
Barnehagens digitale praksis skal bidra til barns lek, kreativitet og læring	Andel barnehager som har fått digitale utstyrspakker	25 %	25 %	30 %	100 %
Barnehagebarn har et trygt og inkluderende oppvekst- og	Foreldreundersøkelsen i kommunale barnehager: Relasjoner og trivsel	80	80	80	80

¹⁴ Bergen kommune. Spør oss! Strategi for inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. Vedtatt av Bergen bystyre 27.01.2021.

¹⁵ I henhold til Meld.St.6 (2019-2020): *Tett på – tidlig og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*.

¹⁶ Bergen kommune. Plan for seksuell helse, seksualopplysning og seksualitetsundervisning. Vedtatt i Bergen bystyre 10. april 2019, i sak 94/19.

¹⁷ Bergen kommune. Plan for smart oppvekst i Bergen. Plan for digitalisering og innovasjon i barnehage, skole og idrett 2019-2022. Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett.

¹⁸ Bergen kommune. Plan for helsestasjons- og skolehelsetjenesten, psykisk helsearbeid for barn og unge og barnevernet i Bergen 2016-2026. Bergens barn- byens fremtid.

¹⁹ Ansvar for barnehagebyggene ligger til etat for bygg og eiendom under byrådsavdeling for finans, næring og eiendom.

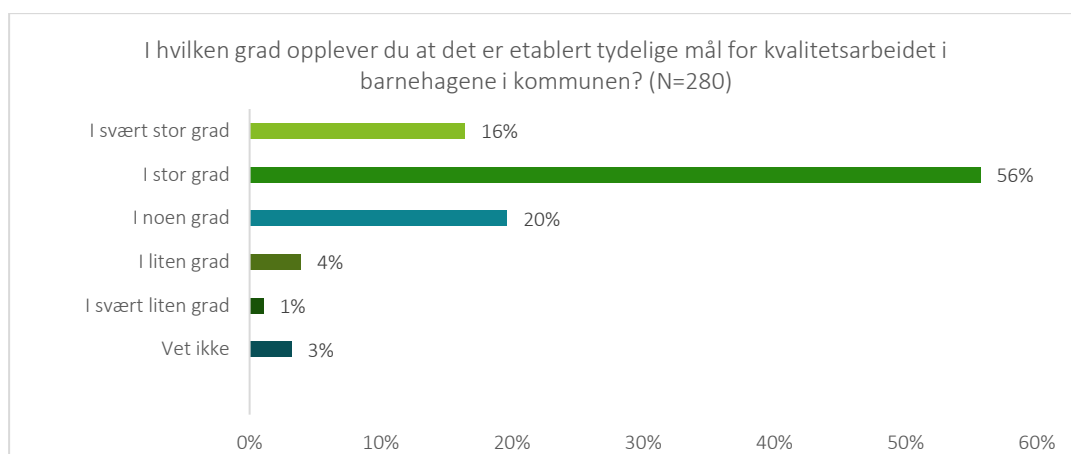
læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring					
Barnehagebarn skal være trygge i vann og utvikle svømmeferdigheter	Antall 4-6 åringer som har fått svømmeopplæring	1500	1500	1500	1500
Barnehage tilbudet er tilpasset forventet barnehagebehov	Andel helsevern godkjente kommunale barnehager	Rapporteres tekstlig	Rapporteres tekstlig	Rapporteres tekstlig	Rapporteres tekstlig
	Andel kommunale barnehageplasser	31 %	31 %	40 %	40 %
	Behovsdekning	94,5 %	94,5 %	94,5 %	94,5 %
	Andel av barn med rett som fikk plass i hovedopptaket	100 %	100 %	100 %	100 %
	Antall bydeler med full dekning	8	8	8	8

Det fremgår videre av handlings- og økonomiplanen at for å nå målene innen tjenesteområdet, vil byrådet blant annet gjennomføre tiltakene i kvalitetsutviklingsplanen *Sammen for kvalitet – lek og læring. Kvalitetsutviklingsplan for kommunale barnehager i Bergen 2018-2021* og tiltakene i *Skyfritt – plan for inkluderende oppvekstmiljø for barn og unge i Bergen*.

De hovedtillitsvalgte, hovedverneombud og samtlige ansatte som er intervjuet i de fire utvalgte barnehagene peker på at det er etablert tydelige mål og planer for kvalitetsarbeidet i de kommunale barnehagene. Etatsdirektør for etat for barnehage opplever også at det er etablert tydelige mål og planer for kvalitetsarbeidet i kommunale barnehager, og at dette er gjeldende for planer på både lokalt og nasjonalt nivå. Hun viser videre til at de lokale og nasjonale planene henger godt sammen, og har tydelige målsetninger.

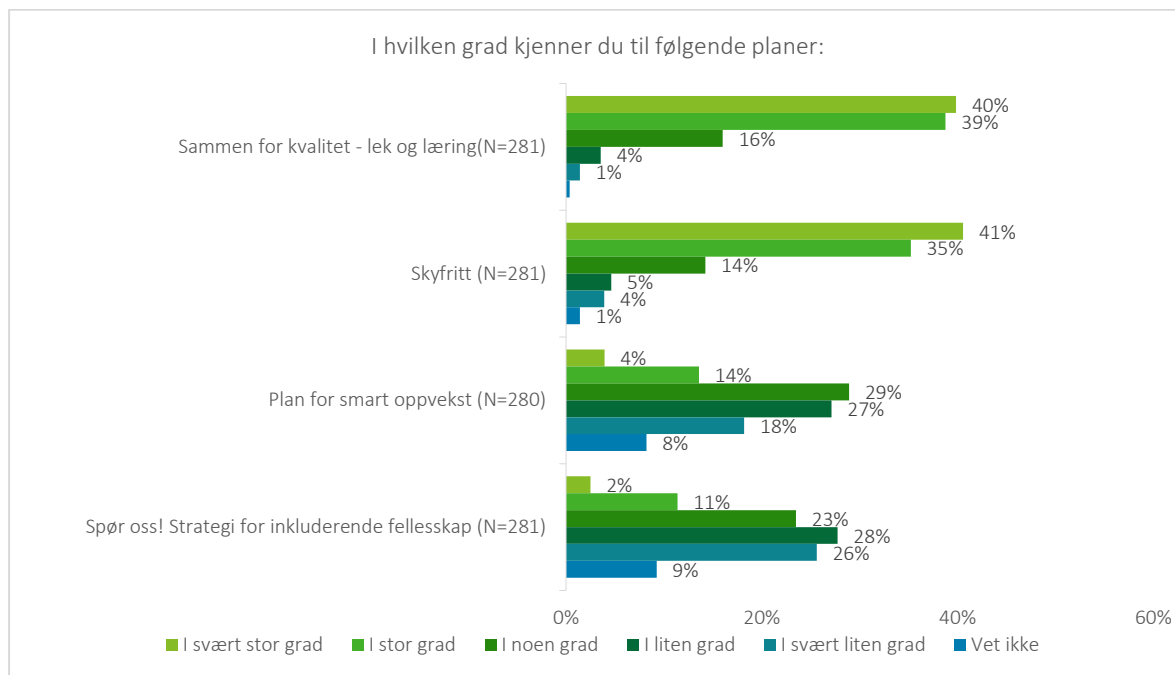
Pedagogiske ledere og barnehagestyrere i kommunale barnehager fikk i spørreundersøkelse spørsmål om i hvilken grad de opplever at det er etablert tydelige mål for kvalitetsarbeidet i barnehagene i kommunen. Som vist i figur 2 svarer over 70 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen at de opplever at det «i svært stor grad» eller «i stor grad» er etablert tydelige mål for kvalitetsarbeidet i barnehagene i kommunen, mens 20 prosent av respondentene svarer at det «i noen grad» er etablert tydelige planer for kvalitetsarbeidet. Bergen kommune overtok 18 private barnehager fra Akasiakonsernet fra januar 2022. Noen av respondentene arbeider i disse barnehagene, og peker på at de dermed på undersøkelsestidspunktet ikke ennå er så godt kjent med kommunens mål og planer. Flere av disse har dermed svart «vet ikke» på dette spørsmålet.

Figur 2: Tydelige mål for kvalitetsarbeid i barnehagene



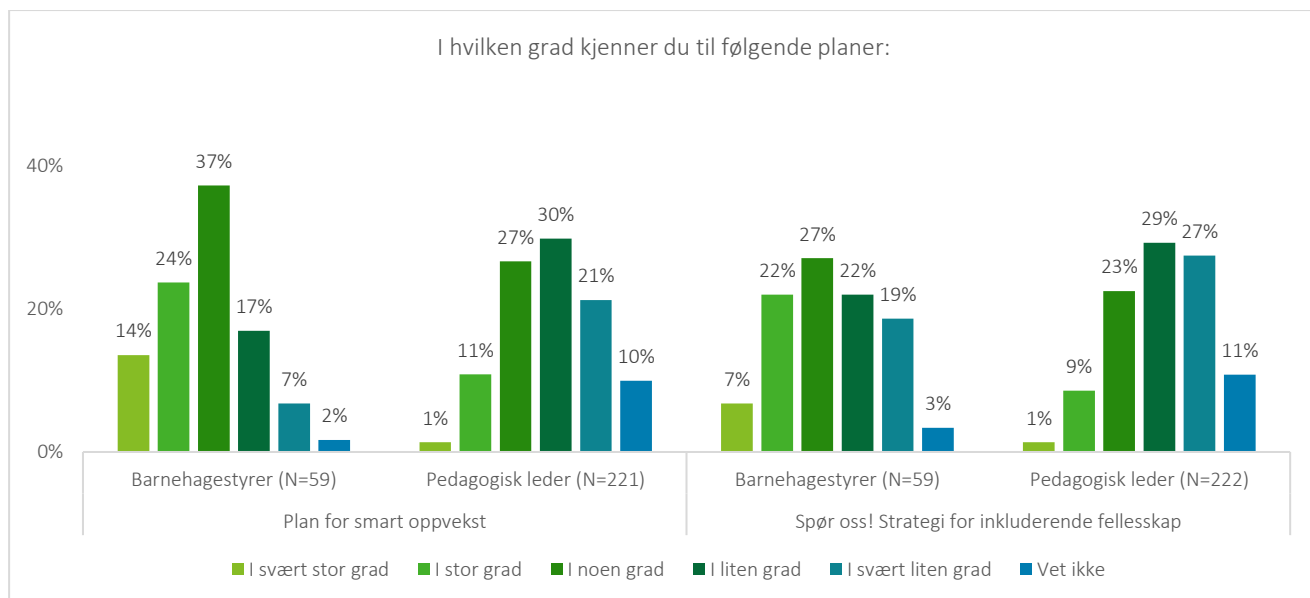
Respondentene fikk også spørsmål om hvorvidt de kjente til ulike kommunale planer knyttet til kvalitet i barnehagene. Som vist i figur 3 svarer over tre av fire respondenter (hhv. 76 og 79 prosent) at de «i stor grad» eller «i svært stor grad» kjenner til planene *Skyfritt* og *Sammen for kvalitet – lek og læring*.

Figur 3: Kjennskap til kvalitetsplaner



Når det gjelder *plan for smart oppvekst* så svarer til sammen 45 prosent at de «i liten grad» eller «i svært liten grad» kjenner til denne planen, og over halvparten (54 prosent) svarer at de «i svært liten grad» eller «i liten grad» kjenner til *Spør oss! Strategi for inkluderende fellesskap*. Vi ser imidlertid at svarene på hvorvidt man kjenner til planene fordeler seg noe ulikt mellom barnehagestyrerne og de pedagogiske lederne som har svart på undersøkelsen. Som fremstilt i figur 4 oppgir 38 prosent av barnehagestyrerne at de «i svært stor grad» eller «i stor grad» kjenner til plan for smart oppvekst, mens 12 prosent av de pedagogiske lederne svarer det samme. Over halvparten (51 prosent) av de pedagogiske lederne som har svart på undersøkelsen oppgir at de «i liten grad» eller «i svært liten grad» kjenner til plan for smart oppvekst.

Figur 4: Kjennskap til planer fordelt på rolle



Når det gjelder kjennskap til strategien *Spør oss!* fremgår det at 29 prosent av barnehagestyrerne «i svært stor grad» eller «i stor grad» kjenner til denne og at 27 prosent av styrerne oppgir at de «i noen grad» kjenner til strategien. Samtidig er det 41 prosent av styrerne som oppgir at de «i liten grad» eller «i svært liten grad» kjenner til strategien. Blant de pedagogiske lederne som har svart på spørreundersøkelsen viser over halvparten (56

prosent) til at de «i svært liten grad» eller «i liten grad» kjenner til strategien, mens 23 prosent «i noen grad» kjenner denne, og 9 prosent «i stor grad» kjenner til *Spør oss!*

Svar på spørreundersøkelsen fordelt på roller viser at det også er større grad av kjennskap til kvalitetsutviklingsplanen (sammen for kvalitet) og Skyfritt blant barnehagestyrerne enn de pedagogiske lederne som har deltatt i undersøkelsen. Eksempelvis er det til sammen 90 prosent av barnehagestyrerne som oppgir at de «i svært stor grad» (63 prosent) eller «i stor grad» (27 prosent) kjenner til kvalitetsutviklingsplanen, og 9 prosent av styrerne som «i noen grad» kjenner til planen. Til sammenligning svarer 76 prosent av de pedagogiske lederne at de «i stor grad» eller «i svært stor grad» kjenner til denne planen, 18 prosent svarer «i noen grad» og 6 prosent har «i liten grad» eller «i svært liten grad» kjennskap til kvalitetsutviklingsplanen.

Et stort flertall av de intervjuede i casebarnehagene, i tillegg til hovedtillitsvalgte og hovedverneombud, viser til at det er store utfordringer knyttet til å gjennomføre mål og planer for kvalitetsarbeid i barnehagene. Mange av de intervjuede påpeker at planene er gode, og at personalet gjerne ønsker å få arbeide i henhold til planene, men at dette ikke er gjennomførbart i barnehagene da det ikke er tilstrekkelig bemanning. Det blir i intervju understreket at det er krevende for de ansatte i barnehagene å ha planer som skal følges opp, men som ikke er gjennomførbare i praksis. Det blir vist til at den største utfordringen knyttet til gjennomføring av mål og strategier for kvalitetsarbeid er tid og kapasitet, og at dette er en kontinuerlig utfordring som har blitt forverret som følge av covid-19 pandemien. Det blir påpekt at selv med full bemanning i barnehagen er det utfordrende å jobbe slik som lovverket og planene tilsier. I tillegg til bemanning blir høyt fravær, høy andel vikarer og utfordringer med å få nok vikarer pekt på som årsaker til at det ikke er mulig å få arbeidet kontinuerlig med kvalitetsarbeid. I et intervju med ansatte i en barnehage blir det understreket at det er bemanningssituasjonen det står og faller på når det gjelder kvalitetsarbeidet i barnehagen. Arbeidsmengden er stor, og tiden de ansatte har for å gjennomføre sine oppgaver er den samme selv om det er færre ansatte på jobb. Det blir videre påpekt at kravene til kvalitetsarbeidet ikke står i forhold til ressurser som er tilgjengelig.

Flere av de intervjuede peker videre på at mengden møtevirksomhet internt i barnehagen, eksternt med etat og med styrere fra andre barnehager gjør det utfordrende å arbeide med kvalitetsarbeid på daglig basis. Det blir blant annet vist til at dersom en eller flere ansatte skal på møte, så blir avdelingen underbemannet i dette tidsrommet. Dette fører til høyere arbeidsbelastning for ansatte som ikke deltar på møtet, og dårligere kvalitet for barna på avdelingen (mer om bemanning i kapittel 4 i rapporten). Det er videre flere av de intervjuede som uttrykker bekymring for at det virker som at etaten har svært mye arbeid som nå skal gjennomføres i barnehagene etter en lang periode med koronapandemi, noe som ytterligere legger press på kapasiteten i barnehagene.

Noen av styrerne som er intervjuet peker på at rollen som styrer har blitt mer kompleks de siste årene, og at det har blitt stadig flere administrative oppgaver som ligger til denne rollen. Blant annet blir det vist til at arbeidet med å skaffe vikarer er presserende og går ut over andre oppgaver som for eksempel kontinuerlig kvalitetsarbeid. Videre blir det vist til at det til enhver tid er flere oppgaver som skal følges opp fra etaten. Eksempelvis blir det pekt på at områdelederne og andre i etaten sitter med ansvar for sine respektive områder som de ønsker at barnehagene skal arbeide med, eksempelvis innføring av flere system i barnehagen (bl.a. Vigilo). En av styrerne påpeker at hun anerkjenner at det blir gjort en innsats for å samle systemene i kommunen, men understreker samtidig at det samlet sett blir altfor mange oppgaver å håndtere på en gang for styrerne. Hun etterlyser avlastning for en del administrative oppgaver som per i dag ligger på styrerne, for eksempel oppgaver knyttet til risikovurderinger og fraværshåndtering.

3.3.2 Vurdering

Deloitte vurderer at Bergen kommune har etablert tydelige mål og planer for det overordnede kvalitetsarbeidet i de kommunale barnehagene. Det er først og fremst kvalitetsutviklingsplanen, sammen med kommunens handlings- og økonomiplan som er styrende for kvalitetsarbeidet. Samtlige av de intervjuede fra barnehagesektoren peker på at mål og planer for sektoren er tydelige og gode, og nesten tre av fire (72 prosent) respondenter i spørreundersøkelsen svarer at det «i stor grad» eller «i svært stor grad» er etablert tydelige mål for kvalitetsarbeidet.

Deloitte merker seg samtidig at det er en relativt stor andel av respondentene i spørreundersøkelsen som har liten grad av kjennskap til noen av planene som er etablert for å sikre kvalitet i barnehagene. Deloitte vurderer at kommunen bør sikre at ansatte i barnehagene får tilstrekkelig oversikt over og informasjon om hvilke planer og mål som er gjeldende for kvalitetsarbeidet i barnehagene.

Undersøkelsen viser videre at det er utfordrende for barnehagene å gjennomføre mål og planer for kvalitetsarbeidet i barnehagene. Deloitte merker seg at det i stor grad er bemanningsutfordringer som blir påpekt

som årsak til at barnehagene ikke har kapasitet til å kontinuerlig jobbe med kvalitetsutvikling i barnehagene, og at dette ytterligere har blitt en utfordring under covid-19 pandemien. Deloitte vurderer at kommunen jevnlig bør gjøre en vurdering av om bemanningen er tilstrekkelig i alle barnehager (jf. vurdering i avsnitt 4.3.2).

3.4 Oppfølging av strategi, mål og krav

3.4.1 Datagrunnlag

Vi har i forrige avsnitt beskrevet planer og mål for kvalitetsutvikling, og vil i dette avsnittet gjøre rede for hvordan strategi, mål og planer følges opp av byrådsavdelingen.

Virksomhetsstyringen i Bergen kommune er basert på mål- og resultatstyring. Målstyring benyttes for å synliggjøre og aktualisere virksomhetens visjon, mål og resultater. Gjennom målstyring ønsker kommunen å identifisere hvilke områder som trenger ekstra oppfølging, noe som skal bidra til måloppnåelse. **BkStyring (styringskortet)** er et digitalt verktøy som benyttes til rapportering, monitorering og dokumentering av målstyringen i Bergen kommune. Alle enheter har sitt eget styringskort i systemet, og resultatenhetslederne styrer mot strategiske mål blant annet innen indikatorene medarbeider, kvalitet og økonomi. BkStyring skal også inneholde måltabellene i handlings- og økonomiplan og øvrige politisk vedtatte føringer, og utgjøre styringssystemet i Bergen kommune. Tabell 3 på side 17 i rapporten viser måltabell for tjenesteområde barnehage, og det fremgår her at noen av indikatorene er andel kommunale barnehager som innfrir pedagognormen og bemanningsnormen, samt andel fagarbeidere i kommunale barnehager. Barnehagestyrene skal også gjennom styringskortet månedlig oppdatere data om sykefravær i barnehagen.

Det fremgår videre at barnehagestyrene jevnlig rapporterer på **budsjett og bemanning**. Bergen kommune har etablert en rapporteringskalender i BkKvalitet der det blant annet fremgår hva, når og hvordan det skal rapporteres til økonomi konsern²⁰. Det skal blant annet leveres månedsrapporter på økonomisk status i resultatenheterne for februar, mars, august og oktober og leveres årsavslutning i januar. I tillegg blir det gjennomført intern månedsrapportering for april, mai og september. Etatsdirektøren viser til at barnehagestyrene rapporterer på, og økonomirådgiverne i etaten gjennomgår, barnehagenes bemanningssituasjon og budsjett syv ganger i året. Etatsdirektør påpeker at økonomirapporteringen er viktig for å gi etaten oversikt over andre forhold i barnehagene som kan påvirke kvaliteten.

Organisering av oppfølging

Bergen kommune ved etat for barnehage er eier av de kommunale barnehagene i kommunen. Ledergruppen i etat for barnehage består av etatsdirektør, områdeledere og administrasjonsleder. Gjennom føringer i kvalitetsutviklingsplanen og system for helhetlig kvalitetsutvikling, forplikter barnehageeier seg til å blant annet arbeide sammen med barnehagene mot felles mål, yte faglig støtte til barnehagenes kvalitetsutvikling og å støtte barnehagenes ledelse i arbeidet med kvalitetsutvikling.²¹

Områdelederne er barnehagestyrenes nærmeste leder, og har hovedansvar for lederoppfølgingen. I tabell 4 fremgår det hvordan ansvar for oppfølging og støtte av barnehagestyrere (resultatenhetsledere) er fordelt på aktører i etaten²²:

Tabell 4: Oppfølging og støtte av barnehagestyrere (Kilde: Bergen kommune)

Rolle/område	Ansvar for oppfølging og støtte
Områdeleder	<ul style="list-style-type: none"> Inngå lederavtaler og følge opp enhetslederne Resultatoppfølging i tråd med standard og måltall Vurdere og verdsette resultatenhetsleders innsats og resultat Følge opp lederne i forhold til pedagogisk ledelse, utviklingsarbeid og tverrfaglig arbeid Forplikte seg til å følge opp systemet med lederavtaler (ajourhold og oppfølging)
	Kvalitets- og lederutvikling <ul style="list-style-type: none"> Tett oppfølging v/ resultater utenfor standard

²⁰ Underlagt byrådsavdeling for finans, næring og eiendom

²¹ Bergen kommune. Sammen for kvalitet – lek og læring. Kvalitetsutviklingsplan for kommunale barnehager i Bergen 2018-2021. Vedtatt av Bergen bystyre i møtet 31.01.2018 (sak 12/18)

²² Bergen kommune. Lederavtale 2021/2022 for resultatenhetsledere i etat for barnehage.

Områdeleder sammen med fag/ personal/ økonomi	<ul style="list-style-type: none"> • Legge til rette for utvikling av resultatenhetslederen gjennom samtaler og samhandlingsfora • Veilede og følge opp på fag-, økonomi- og personalområdet • Vektlegge og opppre støttende og utviklingsorientert • Tilstrebe å gi resultatenhetsleder gode arbeidsvilkår.
Etat for barnehage	<ul style="list-style-type: none"> • Støtte og faglig utvikling av enhetene • Kontroll, veiledning og oppfølging • Forvaltningsoppgaver i henhold til lovverket for barnehage, skole og PPS

Som vist i tabellen over, har områdeleder ansvar for å inngå lederavtale med barnehagestyrer, og å følge opp barnehagestyrerne innen sitt tildelte byområde. Det fremgår av mal for lederavtale 2021/2022 at formålet med avtalen er å presisere samarbeidet mellom beslutningsnivåene i kommunen, å beskrive felles verdier og mål, og å avklare rammevilkår. Lederavtalen skal videre stimulere til felles lederholdninger og god ledelse. Fokusområder er barnehagens drift og resultat, og styrers ledelsesutøvelse. Det går videre frem at avtalen skal klargjøre styrers ansvar for å utøve ledelse og å prioritere i henhold til avklarte resultatmål og rammer, og at avtalen også skal klargjøre etatens ansvar for støtte og tilrettelegging for at målene kan nås.

Områdelederne gjennomfører *ledersamtale* med hver styrer to ganger i året; i forkant av årlig inngåelse av lederavtale, og som oppfølgingsamtale etter et halvår. I ledersamtalene fokuseres det særlig på resultatoppnåelse og utvikling av virksomheten, og utvikling av styrers ledelsesutøvelse. En områdeleder påpeker i intervju at områdelederne skal være tett på styrerne i barnehagene de følger opp, og ha god kunnskap om utviklingsarbeid, utfordringer som barnehager kan ha, saker hvor andre aktører/samarbeidsparter er inne mv.

Etaten har tidligere hatt fire områdeledere; en for hvert byområde, men da etaten fra januar 2022 overtok ansvaret for 18 nye barnehager, oppstod det et behov for en ekstra områdeleder for oppfølging av barnehagene. Det er dermed fra 2022 to områdeledere for byområde sentrum: en for Årstad bydel og en for Bergenhus bydel. I tillegg til at områdelederne er nærmeste leder for styrerne innenfor sine tildelte byområder, har de også fordelt ansvar for ulike overordnede områder som for eksempel digitalisering og kvalitetsarbeid. Byområde, antall barnehager og overordnede ansvarsområder for de fem områdelederne er fremstilt i tabell 5 under. I intervju blir det vist til at det i tillegg til tildelte overordnede ansvarsområder, alltid vil dukke opp nye oppgaver som må ledes og at dette da fordeles i de ukentlige ledermøtene for ledergruppen i etaten. I etterkant av ledermøtet samles områdelederne til et eget møte. I dette møtet deler områdelederne erfaringer, løfter aktuelle problemstillinger fra praksisfeltet, diskuterer kompetansebehov i barnehagene, planlegger ledermøter i byområdene og/ eller andre møter som skal gjennomføres med barnehagene.

Tabell 5: Fordeling av byområde, barnehager og ansvarsområder per områdeleder, etat for barnehage (Kilde: Bergen kommune)

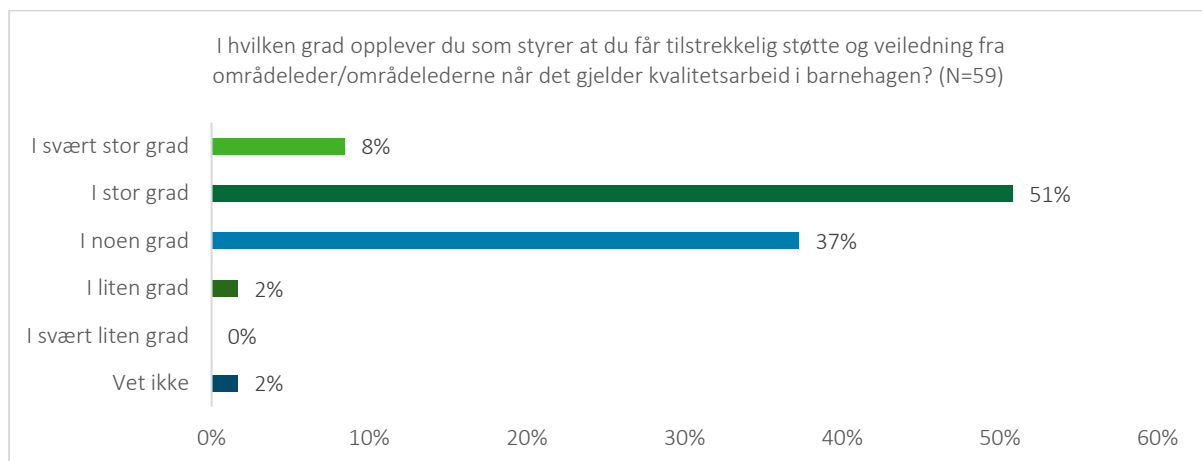
Område- leder	Byområde	Antall barnehager per bydel	Overordnede ansvarsområder
1	Byområde Nord	Arna: 7 barnehager Åsane: 7 barnehager	Kvalitetsarbeid, Skyfritt, ICDP, mentorarbeid for nye styrere, utarbeide ny Kvalitetsutviklingsplan i samarbeid med SUU, Vold og trusler
2	Byområde Sentrum - Årstad	16 barnehager	Utviklingsprosjekt med KS konsulent, seksuell helse
3	Byområde Sentrum - Bergenhus	16 barnehager	Re-komp, samarbeid med Høyskolen på Vestlandet
4	Byområde Sør	Fana: 16 barnehager Ytrebygda: 5 barnehager Åsane: 1 barnehage	Klima, miljø, bærekraft og grønt flagg, sykefravær
5	Byområde Vest	Fyllingsdalen: 11 barnehager Laksevåg: 11 barnehager	Smart oppvekst, Vigilo (digital satsing)

Alle bydeler har etablert månedlige nettverksmøter for styrere, og det er styrerne som selv leder disse møtene. Områdeleder i byområdet deltar i hele eller deler av nettverksmøtene. I intervju blir det vist til at områdeleder også noen ganger innkaller styrernetverket, noe som gir områdeleder anledning til å gi rask informasjon og være

i tett dialog om ulike problemstillinger som kan komme brått på. Det blir videre pekt på at områdeledere deltar på nettverksmøter på tvers av byområder for å informere og gi veiledning innen sine overordnede ansvarsområder som for eksempel kvalitetsarbeid. Barnehagestyrene i de fire utvalgte casebarnehagene peker på at de månedlige nettverksmøtene²³ for styrerne i kommunale barnehager legger godt til rette for faglig støtte og erfaringsutveksling mellom styrene i byområdene. Videre fremgår det at områdeleder er med i disse møtene ved behov. En av styrerne peker også på at nettverksmøtene gir viktige signal til barnehagene om prioritert kvalitetsarbeid. Det blir i møtene gjennomført opplæring og det er lagt opp til diskusjoner og drøfting underveis.

Barnehagestyrene fra kommunale barnehager som deltok i spørreundersøkelsen fikk spørsmål om i hvilken grad de opplever å få tilstrekkelig støtte fra områdeleder når det gjelder kvalitetsutvikling i barnehagen. Som fremstilt i figur 5 under svarer omtrent halvparten av styrerne at de «i stor grad» får tilstrekkelig støtte fra områdelederne, mens 37 prosent oppgir at de «i noen grad» får tilstrekkelig støtte. 8 prosent svarer «i svært stor grad» på dette spørsmålet, mens to prosent svarer henholdsvis «i liten grad» eller «vet ikke».

Figur 5: Støtte og veiledning fra områdeleder i kvalitetsarbeidet



I intervju med styrere i de fire casebarnehagene blir det pekt på at det er nyttig med oppfølging fra områdeleder med tanke på kvalitetsarbeidet i barnehagene. En av styrerne viser til at oppfølgingen har blitt bedre etter omorganiseringen i 2019, der det ble etablert etater i byrådsavdelingen. Det blir pekt på at det nå er dedikerte områdeledere med barnehagebakgrunn som følger opp barnehagene. Det blir videre bekreftet at styrerne gjennomfører ledersamtale med områdeleder to ganger i året, og at det i disse samtalen blir etterspurt mål, handlingsplaner mv. Videre blir det pekt på at det er lav terskel for å ta kontakt med områdeleder ved behov, og at områdeleder er en god sparringspartner for styrerne.

System for kvalitetsoppfølging

I kvalitetsutviklingsplanen *Sammen for kvalitet – lek og læring* står det beskrevet at kommunen som barnehageeier har etablert et *helhetlig system for kvalitetsutvikling* som inneholder redskap og rutiner for samhandling mellom etaten og barnehagene. Dette systemet omfatter styringssignaler, mål, oppfølgingsrutiner, støttefunksjoner og rapportering.

Bergen kommune har utarbeidet et system for kvalitetsoppfølging av alle kommunale barnehager. Systemet skal tilrettelegge for og støtte opp om den enkelte barnehages prosesser i forbindelse med kvalitetsoppfølging. Systemet skal også sikre dokumentasjon av enhetens arbeid med å oppfylle kravene i lov og forskrift.

Etatsdirektør peker på at etaten har jobbet med å etablere gode strukturer for den årlige kvalitetsoppfølgingen etter omorganiseringen av byrådsavdelingen og opprettelse av etaten. Etter omorganiseringen har det blant annet blitt utviklet en *plan for kvalitetsoppfølging i barnehagene*.²⁴ Planen viser at kvalitetsoppfølgingen skal foregå gjennom fire steg: 1) utvelgelse av utviklingsområder på bakgrunn av analyse, 2) forarbeid til kvalitetsoppfølging, 3) kvalitetsoppfølging/gjennomføring av dialogmøter og 4) etterarbeid.

Det fremgår av planen for kvalitetsoppfølging at etat for barnehage sine **valg av utviklingsområder** for kvalitetsoppfølgingen skal være knyttet til visjon, mål og satsningsområde for barnehagene (som beskrevet i kvalitetsutviklingsplanen) og videre velges på bakgrunn av analyse med vekt på å identifisere tendenser i

²³ Noen av de intervjuede omtaler nettverksmøtene som områdemøter

²⁴ Bergen kommune. System for kvalitetsoppfølging. Etat for barnehage.

foregående kvalitetsoppfølging. I **forberedelsesfasen** tilbyr etaten kompetansehevingstiltak for barnehagene i form av kurs, refleksjonsarbeid og faglige ressurser, samt maler for planlegging, dokumentasjon og vurdering. Det er barnehagens lederteam som har ansvar for å gjøre seg kjent med kompetansehevingstiltak og ressurser, samt for å sikre systematikk i forberedelsesarbeidet. Ledelsen har også ansvar for å sikre at alle ansatte, foreldre og barn får mulighet til å medvirke i forkant av dialogmøtene.

Barnehagene får i forkant av kvalitetsoppfølgingen tilsendt informasjon om kvalitetsoppfølgingen, hvilke områder som er valgt ut, hvilke ulike kompetansetiltak ansatte kan delta på, hvem som deltar i kvalitetsoppfølgingsmøtet og hvordan selve møtet organiseres.²⁵ Det er videre utarbeidet en rutinebeskrivelse for kontakt mellom etat for barnehage og barnehagen i forkant av dialogmøtene, planleggings- og vurderingsskjema med plan for hvordan barnehagene vil gjennomføre forberedelsene til kvalitetsoppfølgingen, oppsummering av benyttede metoder og kort analyse av resultater og vurdering.

Det fremgår videre av plan for kvalitetsoppfølging at **dialogmøtene** i barnehagene gjennomføres på våren og tar utgangspunkt i barnehagens forberedelsesarbeid. Målet med dialogmøtet er at aktørene sammen skal identifisere og prioritere barnehagens utviklingsområder. Det går videre frem at deltagere i dialogmøtet er barnehagens lederteam²⁶, to representanter for foreldrene, en representant fra pedagogisk psykologisk senter (PPS) og områdeleder og fagrådgiver. Det er områdeleder eller fagrådgiver som leder dialogmøtet. Etatsdirektør viser til at etaten, sammen med styreren, i etterkant av kvalitetsoppfølgingen utarbeider en kort konklusjon som synliggjør hver enkelt barnehages styrker og forbedringspotensial i kvalitetsarbeidet. Områdeleder viser videre til at man i kvalitetsoppfølgingsmøtene i fellesskap også får avklart hvilken støtte barnehagen trenger fra etaten fremover. Områdeleder peker på at kvalitetsoppfølging mottas positivt fra barnehagene og at oppfølgingen danner et godt grunnlag for å kunne snakke ærlig om hva de sammen kan utvikle videre.

Etaten har for kvalitetsoppfølgingen 2020/2021 også utarbeidet informasjonsskriv til foreldre i barnehagene, skjema for barnehagens videre arbeid (benyttes i dialogmøtet) og mal for innkalling til oppfølgingsmøte med barnehagens lederteam etter dialogmøte.

Over halvparten av barnehagestyrerne som har deltatt i spørreundersøkelsen viser til at dialogmøtene fungerer hensiktsmessig²⁷, mens blant de pedagogiske lederne svarer 28 prosent «i stor grad» og 27 prosent «i noen grad» at dialogmøtene fungerer hensiktsmessig.²⁸ Som svar på oppfølgings spørsmål knyttet til dette spørsmålet, er det flere som viser til at de ikke kjenner til/ikke har deltatt på dialogmøter, og noen påpeker at kvalitetsoppfølgingen krever mye tid av barnehagepersonalet og at dette er verdifull tid i en sektor som er presset når det gjelder bemanning og kapasitet. Videre er det flere som påpeker at høyt arbeidspress fører til at det er utfordringer knyttet til oppfølging av påpekte forbedringspunkt i barnehagen i etterkant av dialogmøter. Noen respondenter etterlyser tettere oppfølging fra etaten i etterkant av dialogmøte for å sikre at det blir arbeidet med forbedringspunkt

På bakgrunn av innhentet dokumentasjon gjennomfører etaten en todelt **oppfølging** av 1) arbeid som retter seg direkte mot oppfølging og støtte til den enkelte barnehage og 2) etat for barnehage sitt arbeid med å prioritere kompetansehevende tiltak. I 2021 hadde 13 barnehager behov for videre oppfølging fra etaten etter kvalitetsoppfølgingen. I plan for kvalitetsoppfølging²⁹ fremgår det at etaten følger opp barnehagene gjennom blant annet følgende møteplasser: ledermøter i byområder, *Sammen for kvalitet*-samlinger, fagmøter og forvaltningsdager, oppfølgingsamtale med lederteam, tettere oppfølging av barnehager dersom ønsket, oppfølgingsamtale med leder, inngåelse av ny lederavtale og mål- og utviklingsplan.

Etatsdirektør viser til at et av temaene i kvalitetsoppfølgingen dette året var nysgjerrighet og utforsketrang og mangfold og likeverd, noe flere barnehager opplevde at de hadde behov for å jobbe mer med. Det blir i intervju med barnehagestyrere pekt på at det oppleves som positivt at kvalitetsoppfølgingen gir rom for autonomi, og at det er mulig å tilpasse oppfølgingen til den enkelte virksomhet.

²⁵ Bergen kommune. Allmenningen. Kvalitetsoppfølging 2020/2021. *Informasjon om kvalitetsoppfølging 2020/2021 og plan for dialogmøter i kvalitetsoppfølgingen 2021*

²⁶ Styrer, pedagogiske ledere og pedagogisk konsulent utgjør et lederteam i hver enkelt barnehage.

²⁷ N= 59. 51 prosent svarer «i stor grad», 3 prosent svarer «i svært stor grad» og 20 prosent svarer «i noen grad». Videre er det 5 prosent som svarer «i liten grad» og 20 prosent som svarer «vet ikke». To av styrerne som svarer «vet ikke» påpeker at de tilhører en av barnehagen som var nye kommunale barnehager fra januar 2022, og at de dermed ennå ikke har gjennomført kvalitetsoppfølging

²⁸ N=221. 4 prosent svarer «i svært stor grad», 4 prosent svarer «i liten grad», 3 prosent svarer «i svært liten grad» og 34 prosent svarer «vet ikke».

²⁹ Bergen kommune. System for kvalitetsoppfølging. Etat for barnehage.

I intervju blir det vist til at det har blitt gjennomført kvalitetsoppfølging én gang i samtlige kommunale barnehager (sett bort fra de 18 nye kommunale barnehagene fra januar 2022) etter at etaten ble etablert høsten 2019. Det blir videre pekt på at etaten ser at det er urealistisk ressursmessig å gjennomføre kvalitetsoppfølging hvert år i alle barnehagene. Etaten legger derfor opp til at områdeleder og fagrådgiver deltar i kvalitetsoppfølging med halvparten av barnehagene det ene året og resten påfølgende år. Det året barnehagen ikke får eksternt "besøk", gjennomfører barnehagen prosessen selv og rapporterer på bevarings- og utviklingsområder til sin områdeleder. Resultatene følges opp i ledersamtaler med styrer og møte med barnehagens lederteam. Alle barnehager får samme tema uavhengig av om de får eksternt besøk eller gjennomfører prosessen selv.

Områdeleder viser til at etaten, for å sikre at de 18 nye barnehagene får en forståelse av hvilket system etaten har utviklet for kvalitetsarbeidet, har lagt til rette for egne møter med barnehagens lederteam der fokus har vært på utviklingsområder disse barnehagen valgte i 2021. De nye barnehagene jobber videre med sine valgte utviklingsområder også i 2022, men ved neste runde med kvalitetsoppfølging vil nye utviklingsområder blir identifisert.

Både hovedtillitsvalgte og barnehagestyrere som er intervjuet viser til at den årlige kvalitetsoppfølgingen fra etaten fungerer godt og sikrer god oppfølging av kvalitetsarbeidet. En av styrerne peker imidlertid på at prosessen rundt kvalitetsoppfølgingen vedkommende har deltatt i, opplevdes som noe utydelig. Styrer viser til at arbeidet i forkant og etterkant av kvalitetsoppfølging har fungert godt, men etterlyser en tydeligere bestilling fra etaten når det gjelder hvilken informasjon og dokumentasjon de har behov for i forkant.

3.4.2 Vurdering

Deloitte vurderer at kommunen har etablert hensiktsmessige system og tiltak for å følge opp strategi, mål og krav knyttet til kvalitetsarbeid i barnehagene. Oppfølgingen blir blant annet sikret gjennom rapportering gjennom BkKvalitet, økonomirapportering, oppfølging fra områdeledere og system for kvalitetsoppfølging. Flere viser til at oppfølgingen fra etaten fungerer godt og at det er god sammenheng i planer og mål og oppfølgingen som blir gjennomført.

3.5 Systematisk samarbeid mellom kommunen og private barnehager

3.5.1 Datagrunnlag

Samarbeidet mellom kommunen og private barnehageeiere er forankret i en intensjonsavtale.³⁰ Det fremgår at partene gjennom intensjonsavtalen ønsker å sikre høy kvalitet i hele barnehagesektoren gjennom et godt samarbeid mellom kommunen og de private barnehageeierne. Det står videre i avtalen at målet med samarbeidet er at alle barnehageeiere skal bidra til en mangfoldig barnehage av høy kvalitet for alle barn i kommunen. Samarbeidet omfatter følgende områder:

- Aktuelle saker som bidrar til å utvikle barnehagesektoren
- Tilstrekkelig kapasitet og barnehageplasser i alle bydeler/skolekretser
- Finansiering og overordnede økonomiske avklaringer for privat sektor

Avslutningsvis står det at samarbeidet skal organiseres ved at alle representanter deltar aktivt i møter i **byrådets samarbeidsforum**, og at byråd for BBSI skal kalle inn til to årlige møter i dette forumet.

I intervju blir det vist til at byrådens samarbeidsforum er en viktig samarbeidsarena mellom byrådsavdelingen og private barnehageeiere. Private Barnehagers Landsforbund (PBL) representerer enkeltstående barnehager i samarbeidsforumet, mens de største barnehageeierne deltar med egne representanter. Helse Bergen, som eier fire barnehager, er den minste barnehageeieren som deltar, mens de øvrige eierne har syv barnehager eller mer.

I forkant av samarbeidsforumet møtes et eget arbeidsutvalg for å diskutere hvilke saker som skal tas opp i møtet. Arbeidsutvalget ledes av seksjonsleder for forvaltning, tilsyn og administrasjon, en representant for de store barnehageeierne og en representant fra PBL. Avdelingsleder for barnehagemyndigheten deltar også noen ganger i møter i arbeidsutvalget for samarbeidsforum.

I samarbeidsforumet tar byråden opp egne saker, i tillegg til sakene fra arbeidsutvalget. Saker som er aktuelle for drøfting i samarbeidsforumet er eksempelvis kapasitet i barnehagene, bydelsvis barnehagedekning, eller

³⁰ Intensjonsavtale 2021-2023 mellom Espira barnehager, Eventus barnehager, Helse Bergen barnehager, Kanvas barnehager, Kidsa barnehager, Læringsverkstedet barnehager, Sammen barnehager, Private Barnehagers Landsforbund og Bergen kommune. Bergen 5. november 2021.

oppfølging av politiske målsetninger. Det fremgår av tilsendt dokumentasjon og i intervju at det de siste årene ikke har blitt gjennomført to årlige møter i byrådets samarbeidsforum, slik det fremgår av intensjonsavtalen. I intervju blir det pekt på at covid-19 pandemien er en av årsakene til at det ikke har blitt gjennomført halvårlige møter de siste årene. I forbindelse med verifisering av rapporten blir det videre pekt på at utskifting av byråder for BBSI i denne perioden har påvirket gjennomføringen av møter. Ut fra tilsendt oversikt og tilgang til systemet BK360 fremgår det at det ble gjennomført ett møte i 2020 og ett møte i 2021.

Kommunen viser til at det også er etablert et **barnehagemyndighetens samhandlingsforum**. Det blir pekt på at omorganiseringen av BBSI i 2019 førte til et tydelig skille på ansvaret som ligger til barnehagemyndigheten, og kommunens rolle som eier av de kommunale barnehagene. Barnehagemyndigheten etablerte derfor et forum rettet mot samhandling mellom myndighetsnivået og eiernivået i barnehagesektoren i Bergen. De største eierne som er representert i byrådets samarbeidsforum deltar også i barnehagemyndighetens samhandlingsforum, og i tillegg deltar representanter fra etat for barnehage i Bergen kommune (barnehageeier). Enkeltstående eiere representeres også i dette samhandlingsforumet gjennom PBL. Innholdet i samhandlingsforumet er av mer praktisk karakter knyttet til samordnet opptaksprosess, ReKomp³¹ med tilhørende rapportering, samhandling om nasjonale og lokale føringer og eventuelt andre aktuelle saker. Avdelingsleder for barnehagemyndigheten påpeker at barnehageeierne også kan spille inn saker til barnehagemyndighetens samhandlingsforum. Eksempelvis ønsket eierne å drøfte organiseringen av de spesialpedagogiske tjenestene etter lovendringen om individuell tilrettelegging, (jf barnehageloven § 37). Etat for spesialpedagogiske tjenester har ansvar for dette feltet og var positive til å involvere eierne til innspill og drøfting av organiseringen (mer om blant annet individuell tilrettelegging i kapittel 7 i denne rapporten).

Avdelingsleder for barnehagemyndigheten understreker at barnehagemyndighetens samhandlingsforum ikke er et beslutningsorgan. Hun peker på at barnehagemyndigheten har etablert samhandlingsforumet for å sikre inkludering av og samarbeid med hele barnehagesektoren, både kommunal og private eiere. Barnehagemyndigheten leder og drifter dette samhandlingsforumet for å unngå sammenblandingen med byrådets samarbeidsforum.

Barnehagemyndighetens samhandlingsforum har opprettet en arbeidsgruppe med en representant fra kommunal eier og to representanter for private eiere. Her deltar også representant fra Høgskulen på Vestlandet (HVL) når det skal gjennomføres drøfting og analyse av kartlagt kompetansebehov i barnehagesektoren. Avdelingsleder for Barnehagemyndigheten leder arbeidsgruppen, og i tillegg deltar to rådgivere som har de daglige oppgavene knyttet til henholdsvis ReKomp 70% og ReKomp 30%- ordningen³² (mer om dette i avsnitt 5.5 om tilrettelegging for kompetanseutvikling). Avdelingsleder for barnehagemyndigheten viser til at oppgaven til arbeidsgruppen er å komme med innspill til organisering og innhold i de ulike kompetansetiltakene barnehagemyndigheten har ansvar for å arrangere.

Kommunen peker på at samhandlingen mellom barnehagemyndigheten og barnehageeierne er forankret i nasjonale planer for kompetansetiltak³³, i tillegg til overfor nevnte intensjonsavtale mellom kommunen og private barnehageeiere. Samhandlingsforumet behandlet i møte i januar 2022 ny lokal plan for barnehagebasert kompetanseutvikling 2022-2024 for private og kommunale barnehager i Bergen kommune.³⁴ I planen står det blant annet at etableringen av et gjensidig og langsiktig samarbeid mellom barnehagemyndighet, barnehageeiere, barnehagene og universitets- og høyskolesektoren er en kritisk suksessfaktor for å oppnå overordnede målsettinger i planen. Målene som er satt for aktørene i perioden er fremstilt i tabellen under.

³¹ Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagesektoren

³² Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen (ReKomp). Tilskudd fra Utdanningsdirektoratet gjennom tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring

³³ Kunnskapsdepartementet. Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022.

Kunnskapsdepartementet. Barnehager mot 2030. Strategi for barnehagekvalitet 2021-2030.

Kunnskapsdepartementet. Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring. Fastsatt av Kunnskapsdepartementet 26. januar 2021 til gjennomføring av Stortingets budsjettvedtak.

Statsforvaltaren i Vestland. Tilskotsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæringa Vestland. Gjeldende fra 01.01.2021.

Hurdalsplattformen. For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021-2025.

³⁴ Bergen kommune. Plan for barnehagebasert kompetanseutvikling 2022-2024. For private og kommunale barnehager i Bergen. Avdeling barnehagemyndighet, Bergen kommune.

Tabell 6: Mål for Bergen kompetanseregion, barnehage (Kilde: Bergen kommune³⁵)

Nr. Målsetting
1. Kompetansebehov identifiseres sammen med barnehagens personale. Behovene analyseres og tiltak planlegges i samarbeid mellom barnehageeiere, barnehagemyndighet og HVL.
2. Tiltak utarbeides med utgangspunkt i barnehagens behov og forankres i barnehagen.
3. Aktørene bidrar til samskapt læring som fremmer kollektiv kompetanseheving og utvikler barnehagens pedagogiske praksis.
4. Samarbeidet mellom aktørene bidrar til å videreutvikle barnehagelærerutdanningen med styrket og relevant kompetanse for profesjonsutøvelsen.
5. Samlinger og oppfølging av partnerskapsbarnehagene koordineres bedre, slik at det blir mer samsvar mellom HVLs og barnehagens årsplaner.
6. Avdeling barnehagemyndighet initierer og leder etablering av lærende nettverk for partnerskapsbarnehager i ReKomp, i samarbeid med utviklingspartnerne ved HVL.

Kommunen opplyser at møtefrekvensen for samhandlingsforumet er satt til fire møter årlig; to møter om våren og to møter om høsten. I 2021 ble det gjennomført to møter i samhandlingsforum; et i januar og et i april. Per august 2022 er det gjennomført tre møter i samhandlingsforumet, og det fremgår av møteplan lagt frem i møte i januar 2022 at det er planlagt å gjennomføre et fjerde møte i november/desember 2022.

3.5.2 Vurdering

Deloitte vurderer at kommunen har etablert rammer for systematisk samarbeid mellom kommunen og private barnehager for å sikre kvalitet i de private barnehagene i kommunen. Det er etablert en intensjonsavtale der partene har forpliktet seg til å sikre høy kvalitet i hele barnehagesektoren gjennom et godt samarbeid mellom kommunen og de private barnehageeierne. Byrådens samarbeidsforum blir også holdt frem som en viktig samarbeidsarena mellom byrådsavdelingen og private barnehageeiere.

Barnehagemyndigheten har videre etablert et samhandlingsforum knyttet til samhandling mellom myndighetsnivået og eiernivået i barnehagesektoren i Bergen. Deloitte mener at det er positivt at kommunen ved barnehagemyndigheten sikrer at de private barnehageeierne er involvert i drøfting og analyse av kompetansebehov i barnehagesektoren, for å på denne måten bidra til å sikre inkludering av og samarbeid med hele barnehagesektoren blant annet ved utforming av kompetanseutviklingstiltak.

³⁵ Bergen kommune. Plan for barnehagebasert kompetanseutvikling 2022-2024. For private og kommunale barnehager i Bergen. Avdeling barnehagemyndighet, Bergen kommune

4 Bemanning

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad har kommunen sikret tilstrekkelig bemanning i de kommunale barnehagene?

Under dette:

- I hvilken grad har kommunen sikret en grunnbemanning i de kommunale barnehagene som er i samsvar med antall barn i ulike aldersgrupper?
- Er det etablert tilstrekkelig system og rutiner for sikre oversikt over behov for bemanning i de kommunale barnehagene?
- Er det etablert tilstrekkelig system og rutiner for sikre tilstrekkelig bemanning i de kommunale barnehagene ved fravær? (inkludert vikarordninger)
- I hvilken grad blir det hentet inn vikarer i forbindelse med sykefravær i barnehagene?

4.2 Revisjonskriterier

§ 9 i barnehageloven slår fast at barnehageeier skal ha internkontroll for å sikre at kravene i barnehageloven med forskrifter etterleves. Det fremgår videre at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter § 9 i barnehageloven 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

Det går fram i § 24 i barnehageloven at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Når det gjelder grunnbemanningen i barnehagen blir det slått fast følgende i § 26 andre og tredje ledd:

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

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

Det går frem i §1 forskrift for pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning.

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

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

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

4.3 Grunnbemanning i samsvar med antall barn i ulike aldersgrupper

4.3.1 Datagrunnlag

Bemanningsnormen stiller krav til minimum én ansatt per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år. Tall rapportert fra de kommunale barnehagene for 2021 viser at alle de kommunale barnehagene i Bergen kommune innfrir bemanningsnormen. De kommunale barnehagene har i gjennomsnitt 5,8 barn per årsverk i grunnbemanningen³⁶ og de private barnehagene i kommunen har i gjennomsnitt har 5,9 barn per årsverk.

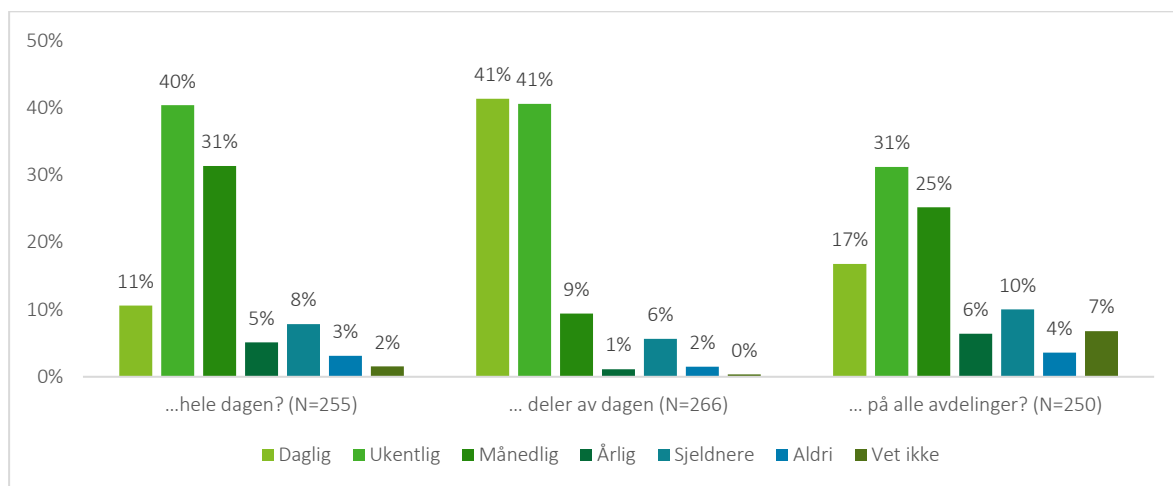
³⁶ Utdanningsdirektoratet. Statistikk barnehage. Barn per ansatt i barnehagen (bemanningstetthet). <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/antall-barn-per-ansatt/>

Grunnbemanningen er de ansatte i barnehagen som jobber direkte med hele barnegruppen, slik at for eksempel styrer ikke er regnet med i disse tallene. Barn under tre år teller dobbelt i denne utregningen, det vil si at oppgitt antall barn per årsverk er antall barn per ansatt som om alle barna var over tre år. Det gjør at tallet er sammenlignbare for barnehager med ulik alderssammensetning.³⁷ Gjennomsnittlig bemanningstetthet for alle eierformer nasjonalt er på 5,7 barn per voksen, mens gjennomsnittet for barnehager i Oslo og Trondheim er 5,8, og i Stavanger er gjennomsnittet 5,7.

Det blir i intervju vist til at Bergen kommune over lengre tid har hatt påkrevd grunnbemanning i barnehagene, og at de fleste kommunale barnehager oppfylte bemanningsnormen før den ble innført i 2018. I samtlige intervju med representantene tilknyttet etat for barnehage og de fire casebarnehagene blir det imidlertid understreket at det er en utfordring at bemanningsnormen ikke er oppfylt gjennom hele åpningstiden i barnehagene og i alle avdelinger.

I spørreundersøkelsen fikk respondentene spørsmål om omtrent hvor ofte bemanningsnormen *ikke* er oppfylt i barnehagen (Se figur 6). Omtrent en av ti respondenter (11 prosent) oppgir at det daglig forekommer at bemanningsnormen ikke er oppfylt *hele dagen*, 41 prosent peker på at det daglig skjer at bemanningsnormen ikke er oppfylt *deler av dagen* og 17 prosent oppgir at det daglig skjer at det ikke er tilstrekkelig grunnbemanning på *alle avdelingene* i barnehagen. Det er videre rundt 40 prosent av respondenter som peker på at det skjer ukentlig at det ikke er tilstrekkelig grunnbemanning hele dagen eller deler av dagen.

Figur 6 : Omtrent hvor ofte er bemanningsnormen IKKE oppfylt i din barnehage ...



Både gjennom spørreundersøkelsen og i intervju blir det pekt på at årsaken til at det ikke til enhver tid er tilstrekkelig grunnbemanning for det første er at bemanningsnormen ikke tar hensyn til barnehagens åpningstid, møtevirksomhet, pauseavvikling eller øvrige aktiviteter. Det blir vist til at vaktene til de ansatte er kortere enn selve åpningstiden til barnehagen, noe som medfører at det ofte er utilstrekkelig grunnbemanning i perioden etter åpning og før stenging av avdelingene. I tillegg blir det pekt på at barna stort sett er i barnehagen fra klokken 8 til klokken 16 hver dag, og flere av de intervjuede i casebarnehagene viser til at basene eller avdelingene har fulle barnegrupper til frokost hver dag før alle ansatte har kommet på jobb. I en barnehage blir det pekt på at det forekommer at det er 16 barn til frokost mens det fremdeles bare er to ansatte på jobb i avdelingen, eller at det på slutten av dagen er to voksne på 18 barn i en base for barn over tre år.

I intervju med ansatte i de fire casebarnehagene blir det holdt frem at stor del møtevirksomhet og mange krav om samarbeidsgrupper mv. fører til bemanningsutfordringer i barnehagen, da ansatte stadig må forlate avdelingen. Det blir vist til at pedagogiske ledere har fått flere administrative oppgaver de siste 10-15 årene, og at det er hyppigere møtedeltagelse, blant annet på bakgrunn av kvalitetsutviklingsarbeid. En barnehagestyrer påpeker i intervju at det er et paradoks at man skal drive kvalitetsarbeid i en bransje der standarden er minimumsbemanning.

Det blir videre påpekt at bemanningsnormen ikke hensyntar andre forhold som krever ytterligere bemanning, som for eksempel arealutforming ute og/eller inne. Det blir blant annet påpekt i intervju at bybarnehager har behov for ytterligere bemanning i og med at de benytter uteområder utenfor barnehagens eget utareal, og at det dermed krever mer av de ansatte å følge opp barna i et miljø som verken er sikret eller avgrenset. I et annet

³⁷ Det er også tatt hensyn til barnas avtalte oppholdstid i barnehagen.

intervju blir det vist til at barnehagen er lokalisert i et eldre bygg med flere mindre avdelinger, og at det dermed ikke er rom for å samle større grupper med barn i samme rom. Dette fører til en sårbar organisering da de små lokalene setter føringer for driften gjennom at man for eksempel alltid må hente inn vikarer ved fravær.

Det blir i intervju påpekt at det å ikke oppfylle bemanningsnormen til enhver tid ikke er en unik problemstilling for Bergen kommune, men en problemstilling nasjonalt for barnehagesektoren. Hovedtillitsvalgte viser blant annet til at det fremgår av nasjonale undersøkelser at grunnbemanningen er i henhold til minimumskravet mellom 2-3 timer om dagen i barnehagene. Etatsdirektør peker også på at budsjettene som er politisk vedtatt, gir midler til en minimumsbemanning i henhold til bemanningsnormen, og at etat for barnehage derfor ikke har mulighet til å gå utover budsjettene for å sikre at bemanningsnormen blir oppfylt hele dagen.

Forsøksordning i Bergen kommune

Bystyret i Bergen kommune vedtok i mars 2022 at kommunen skal innføre en forsøksordning der barnehagene kan søke støtte til å ansette to ekstra fulltidsansatte som del av grunnbemanningen (i tillegg til den lovpålagte grunnbemanningen).³⁸ Det vil bli krav om at minimum en av de to ekstra ansatte skal ha barnehagelærerutdannelse, og barnehagene skal forpliktes til å levere en skriftlig evaluering av hvordan tiltaket har påvirket sykefravær og kvaliteten i tilbudet. Det vil i første omgang være seks barnehager i definerte utsatte levekårsområder som får prøve ut ordningen, og forsøksordningen administreres av avdeling for barnehagemyndigheten.

Avdelingsleder for barnehagemyndigheten peker på at forsøksordningen starter i september 2022 og vil vare ut barnehageåret 2023. Barnehagene kan søke om lønnstilskudd til å ansette to ekstra barnehagelærere. Lønnstilskuddet er begrenset til 10 måneder, og varer fra 1. september 2022 til 31. mai 2023. Hun viser videre til at forsøksordningens hovedmål er 1) økt stabilitet og redusert sykefravær i personalet, og 2) sikre tidlig oppdagelse, tilrettelegging og oppfølging når barn har behov for ekstra støtte og hjelp innenfor et ordinært barnehagetilbud.

Avdelingsleder viser til at fordelingen av tilskudd mellom private og kommunale barnehager vil tilstrebes å være omtrent lik sektorens fordeling for øvrig, med 60 prosent private og 40 prosent kommunale enheter. Ut ifra mottatt søknad fra barnehagene, velges det ut seks barnehager som deltar i forsøket. Søknadene vil bli vurdert i forhold til følgende kriterier:

- Forsøksordningen omfatter barnehager på størrelse med fire tradisjonelle avdelinger, eller mer.³⁹
- Barnehagen har over tid hatt sykefravær på mer enn 13 % i minst seks av tolv måneder de siste to år
- Barnehagen er lokalisert i en av disse utsatte levekårsområdene: Solheim Nord, Solheim Sør, Slettebakken, Olsvik eller Loddefjord
- Søknad må være sendt innen 15. mai 2022
- Søknaden må inneholde dokumentasjon på beregning av lønnsutgifter, og en bekreftelse på at vilkårene for tildeling av midler kan oppfylles.

Det er videre satt noen vilkår for deltagelse i ordningen, blant annet tidsfrist for utlysning og ansettelse av barnehagelærerne og frist for leveranse av barnehagens evaluering.

4.3.2 Vurdering

Bergen kommune har en grunnbemanning i de kommunale barnehagene som er i henhold til antall barn i ulike aldersgrupper, og oppfylder med dette kravene som er satt i lovverket knyttet til grunnbemanning (jf. § 26 i barnehageloven). Bemanningsnormen gjelder overordnet for hver barnehage, og blir beregnet på bakgrunn av antall ansatte fordelt på antall barn. Bemanningsnormen tar derfor ikke utgangspunkt i hvordan ansatte er fordelt med hensyn til åpningstider, mellom avdelinger eller barnegrupper. Undersøkelsen viser at det forekommer at det ikke er tilstrekkelig bemanning i barnehagene selv om bemanningsnormen er oppfylt. Deloitte vil derfor understreke at kravet til grunnbemanning er et minimumskrav og at det fremgår av barnehageloven at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Deloitte vurderer at kommunen jevnlig bør gjøre en vurdering av om bemanningen er tilstrekkelig i alle barnehager til å ivareta dette kravet.

³⁸ Bergen kommune. Representantforslag fra Odd Arild Viste (Rødt) vedrørende kvalitet og helsefremmende arbeidsplasser for ansatte i barnehagene. Vedtatt av Bergen bystyre 30.03.2022 i sak 74/22.

³⁹ En tradisjonell avdeling utgjør 18 barn over tre år eller 9 barn under tre år.

4.4 System og rutiner for å sikre oversikt over behov for bemanning

4.4.1 Datagrunnlag

Bergen kommune har oversikt over behov for bemanning i barnehagene gjennom jevnlig rapportering fra barnehagene. Det er styrerne i barnehagene som har det daglige pedagogiske, personalmessige og administrative ansvaret i barnehagene.

Det blir opplyst at barnehagene gjennomfører såkalt «**tellerrapportering**»⁴⁰ den 1. september hvert år. Gjennom denne rapporteringen skal barnehagestyrerne melde inn antall barn i barnehagen, fødselsdato og oppholdstid, samt om barnehagen har ubesatte garanti plasser fra introduksjonssenteret for flyktninger. Det er som vist i avsnitt 4.3.1 antall barn i barnehagen som styrer behovet for bemanning (jf. bemanningsnormen). Med bakgrunn i innrapportert informasjon beregnes budsjett-tildelingen til de kommunale barnehagene på nytt for perioden september til desember og informasjon om endringen sendes til den enkelte barnehage. Det blir i intervju vist til at det ikke gjennomføres ytterligere ressursallokering i løpet av året, og det er derfor opp til styrer å planlegge bemanningssituasjonen med de forutsetningene de har fått fra kommunen.

Alle barnehager skal levere **årsmelding** til Utdanningsdirektoratet via systemet BASIL⁴¹ innen 15. desember hvert år. I denne rapporteringen leverer barnehagene blant annet tall knyttet til bemanningsnorm, arealbruk og pedagognorm⁴². Tallene publiseres i BASIL rapportportal, Nasjonalt barnehageregister, barnehagefakta.no og hos statistisk sentralbyrå. Data fra årsmeldingene gir også viktig styringsinformasjon til kommunen, blant annet ved at barnehagemyndigheten registrerer data i forbindelse med risikovurderinger, tilsyn og kontroll blant annet knyttet til bemanning i barnehagene (mer om dette i kapittel 8 om veiledning og tilsyn).

Barnehagene rapporterer videre på bemanning gjennom styringskortet/BkStyring og jevnlig budsjett rapportering, som nevnt i avsnitt 3.4.1.

I intervju med styrere blir det vist til at etaten virker å ha nødvendig oversikt over behov for bemanning i barnehagene. Det blir pekt på at etaten er involvert når barnehagen er overtallige eller har behov for nye ansatte, og at man kan kontakte områdeleder når barnehagen har behov for bemanning. Ved overtallighet i barnehagen melder styrerne fra til områdeleder og personalrådgiver. Etatsdirektør peker på at prognosene viser nedgang i barnetall de neste årene i Bergen, noe som innebærer at en del barnehager kan få overtallighet. Som følge av overtalligheten, har barnehagene fått beskjed om at de ikke skal lyse ut eventuelle ledige stillinger. Samtidig kartlegger etaten overtalligheten, og flytter personal mellom barnehager der det er nødvendig. Etatsdirektør viser til at det er personalrådgiverne i etaten som har ansvar for å gjennomføre dette.

En styrer viser til at hver barnehage i byområdet tidligere har meldt fra om manglende bemanning enkeltvis via e-post til områdeleder, og at det også ved enkelte anledninger har blitt sendt en samlet bekymringsmelding om manglende bemanning på vegne av nettverket for barnehagestyrere i byområdet til etat for barnehage. Barnehagestyrer peker på at hun ikke opplever at det gjøres noe med denne informasjonen fra kommunens side. Barnehagen innførte i mai 2022 rutine for å melde avvik ved manglende bemanning. Styrer informerer om at BkKvalitet benyttes for å melde inn avvik hver gang for lav bemanning er til hinder for planlagt aktivitet. I en annen casebarnehage blir det av styrer påpekt at ansatte i barnehagen ikke i tilstrekkelig grad registrerer avvik gjennom avvikssystemet i BkKvalitet dersom det ikke er tilstrekkelig bemanning, og peker på at dette hovedsakelig skyldes kapasitet, lav digital kompetanse og noe manglende tillit til at det vil avhjelpe situasjonen.

4.4.2 Vurdering

Deloitte vurderer at kommunen i all hovedsak har etablert system og rutiner for å holde overordnet oversikt over bemanningsbehovet i de kommunale barnehagene. Barnehagene rapporterer om bemanning i barnehagen blant annet gjennom årlig «teller rapportering» og årsrapport til Udir. Etaten er videre involvert når barnehagen er overtallige eller har behov for nye ansatte. Basert på undersøkelsene som er gjennomført har ikke Deloitte indikasjoner på at Bergen kommune ikke har tilstrekkelig oversikt over bemanningen i barnehagene.

Undersøkelsen indikerer samtidig at det er lav tillit til at kommunen gjør noe med situasjonen dersom barnehageansatte melder fra om manglende bemanning utenom «hovedrapporteringene». Det blir pekt på at barnehageansatte sjelden melder avvik i kvalitetssystemet (BkKvalitet) når barnehagene ikke har tilstrekkelig bemanning i de enkelte avdelingene/basene, og at man opplever at kommunen ikke gjør noe med innmeldt

⁴⁰ Byrådet i Bergen vedtok 14.12.2016 i Budsjett 2017 å gjeninnføre lokal teller rapportering for alle private og kommunale barnehager i Bergen.

⁴¹ Barnehage-statistikk-innrapporteringsløsning.

⁴² Pedagognormen innebærer at det skal være minst én pedagogisk leder per 7 barn under tre år og minst én pedagogisk leder per 14 barn over tre år

informasjon om manglende bemanning. Deloitte vurderer at dette ikke er tilfredsstillende, og mener at kommunen må tilrettelegge for at det blir meldt fra ved manglende bemanning i barnehagene, samt sikre at dette blir fulgt opp (jf. § 9 c) i barnehageloven om internkontroll). Deloitte merker seg samtidig at det den siste perioden har vært store utfordringer knyttet til ledige vikarer i Bergen kommune (se avsnitt 4.5.1), og har forståelse for at dette vanskeliggjør situasjonen med å sikre tilstrekkelig bemanning i barnehagene.

4.5 System og rutiner for tilstrekkelig bemanning og innhenting av vikarer

4.5.1 Datagrunnlag

System for å sikre tilstrekkelig bemanning ved fravær

Bergen kommune bruker systemet Ressursstyring (RS) til planlegging, registrering og oppfølging av turnus i barnehagene. Når ansatte er borte fra jobb skal det registreres i RS, og man kan også registrere behov for vikarer til *Bemanningstjenester*, via RS. Bemanningstjenester ligger til resultatenheten HR bemanning under seksjon HR konsern i byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig, og er kommunens interne bemanningsbyrå.

Bemanningstjenester har en gruppe fast ansatte assistenter og fagarbeidere i barne- og ungdomsarbeiderfaget, og en større gruppe timelønnede ringevikarer⁴³. I årsmeldingen for 2021 står det at det ved utgangen av året arbeidet 24 fagarbeidere og 18 assistenter i faste stillinger i barnehagene gjennom Bemanningstjenester, og at Bemanningstjenester i tillegg har 86 ringevikarer med rammeavtale som dekker midlertidige oppdrag i barnehager. Kommunen har videre inngått rammeavtaler med tre leverandører av pedagogiske vikarer til barnehager, og det fremgår av kommunens intranettsider at styrere ev. må bestille vikarer fra disse leverandørene via Bemanningstjenester.

Bergen kommune har satt seg mål om at 80 prosent av alle vikaroppdrag skal dekkes av kommunens bemanningstjenester.⁴⁴ Kommunens årsmeldinger for årene 2019, 2020 og 2021 viser at det har vært en nedgang i andel vikaroppdrag dekket av Bemanningstjenester de siste fire årene: fra 71,3 prosent i 2018 til 52 prosent i 2021.⁴⁵

Tabell 7: Antall vikaroppdrag dekket av kommunens bemanningstjenester 2018-2021 (Kilde: Bergen kommune)

Resultat 2018	Resultat 2019	Resultat 2020	Resultat 2021
71,3%	54%	61%	52%

Som vist i tabellen over dekket Bemanningstjenester 52 prosent av alle vikaroppdrag i kommunale barnehager i 2021. 17 prosent av vikaroppdragene var dekket av bemanningstjenestens egne faste ansatte, 35 prosent ble dekket av tjenestens ringevikarer og 48 prosent ble dekket av eksterne vikarbyrå med rammeavtale med Bergen kommune.

Flere barnehagestyrere peker på at systemet med å bestille vikarer gjennom Bemanningstjenester ikke fungerer optimalt. Det blir blant annet vist til at selv om man melder fra om vikarbehov lang tid i forveien, kommer svaret fra Bemanningstjenester tett opp mot fraværsdag, noe som vanskeliggjør bemanningsplanlegging. Det er også flere som viser til at det er uheldig at man ikke alltid får inn vikarer som har vært i barnehagen tidligere. En av de intervjuede styrerne viser til at man i RS kan legge inn ønske om navngitt vikar, men at det kan hende at vikaren er opptatt i annet oppdrag. Det er også noen som peker på at selve systemet med å bestille vikar gjennom RS oppleves som tungvint, og at det ville ha vært enklere å eksempelvis sende en e-post eller SMS.

Både gjennom spørreundersøkelsen og intervju med ansatte i barnehager blir det pekt på at kommunens bemanningstjeneste ikke klarer å levere vikarer sett opp mot behovet i barnehagene. Som fremstilt i figur 7, svarer over halvparten av barnehagestyrerne som deltar i spørreundersøkelsen «nei» på spørsmålet om de opplever at Bemanningstjenester, utenom covid-19 pandemien, fungerer tilstrekkelig for å sikre vikarer ved fravær i barnehagen.⁴⁶ 36 prosent svarer «delvis», mens 9 prosent svarer «ja» på dette spørsmålet. Det er noe variasjon mellom byområdene når det gjelder svar på dette spørsmålet: Fra byområde vest og byområde sør svarer henholdsvis 67 prosent og 70 prosent av respondentene «nei» på spørsmålet, mens henholdsvis 50 prosent i

⁴³ Hovedsakelig ufaglært arbeidskraft.

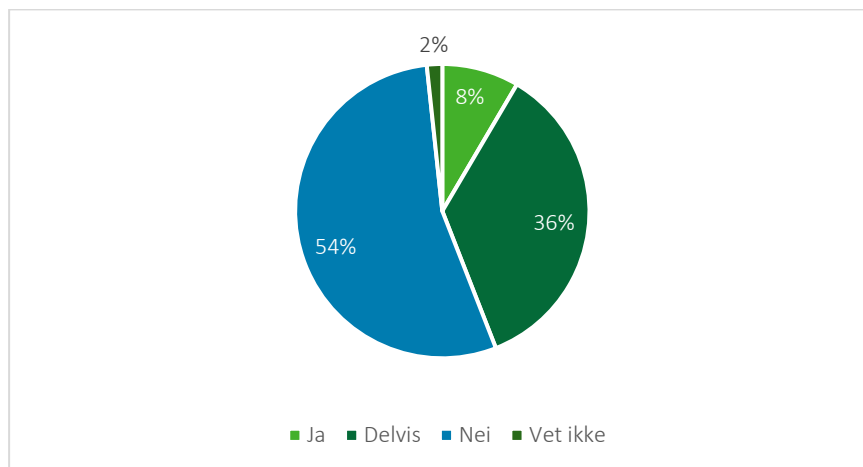
⁴⁴ Bergen kommune, årsmelding 2019, s. 407

⁴⁵ Bergen kommune, Årsmelding 2021.

⁴⁶ N=59

byområde nord og 41 prosent i byområde sentrum svarer det samme. I byområde sør er det ingen av respondentene som svarer «ja» på spørsmålet om de opplever at bemanningstjenesten fungerer tilstrekkelig.

Figur 7: "Opplever du at Bergen kommunes bemanningstjeneste fungerer tilstrekkelig for å sikre vikarer ved fravær (utenom perioden med covid-19)»? (N=59)



I flere av casebarnehagene blir det pekt på at avdelingene samarbeider når det skal for eksempel skal gjennomføres avdelingsmøte i en av avdelingene. I en av barnehagene viser de ansatte til at man i disse tilfellene fordeler barna i avdelingen over på andre avdelinger i barnehagen. I disse situasjonene blir de gjeldende avdelingene svært underbemannet, noe som gjør det utfordrende for de ansatte å følge opp alle barna tilstrekkelig. De pedagogiske lederne viser til at slike situasjoner forekommer flere ganger i måneden.

Flere av de intervjuede påpeker at de ansatte strekker seg svært langt for å sikre at barnehagen kan holde åpent, for eksempel gjennom å avhjelpe hverandre på tvers av avdelinger ved sykefravær. Samtidig blir det understreket av flere at det ikke er godt nok at barnehagene står i kontinuerlig bemanningsutfordring. Flere påpeker også at det er mange ansatte som er slitne og at bemanningsutfordringene preger arbeidsmiljøet. Hovedverneombud peker videre på at den pressede bemannings situasjonen fører til at barnehagene mister dyktige fagfolk.

Rutiner for å sikre tilstrekkelig bemanning i barnehagene

Det er etablert en *prosedyre vedrørende vikarbestilling*⁴⁷ for de kommunale barnehagene i Bergen kommune. Det fremgår av prosedyren at Bemanningstjenester er den primære leverandøren av ansatte som dekker midlertidige behov i barnehager i Bergen kommune, og at dette vil si at barnehager ikke lenger kan kontakte eksterne vikarbyrå ved bemanningsbehov. Det står videre at Bemanningstjenesters faste ansatte prioriteres ved midlertidig behov, og at dersom disse ikke har kapasitet vil man kontakte ringevikarer. Dersom ikke Bemanningstjenester har ledig personell vil forespørselen sendes til eksterne bemanningsbyrå som kommunen har rammeavtale med. Videre er det beskrevet fremgangsmåte for bestilling av vikarer i RS og det blir pekt på at selv om alle vikarbestillinger skal gjøres via RS, kan unntaksvis bestillinger gjøres via e-post eller telefon. Det er barnehagestyrer og ansatte med bestillerfullmakter som har tilgang til RS-systemet. Det er lagt inn en lenke i prosedyren til *veileder for å sende og administrere vikarbehov i RS*.⁴⁸ Veilederen er en instruksjon i hvordan man bestiller vikar fra Bemanningstjenester i RS.

Retningslinjer for bestilling av vikarer til barnehager ligger også tilgjengelig på kommunens intranettsider.

Kommunen har høsten 2021, i forbindelse med covid-19 pandemien, etablert prosedyre ved stort fravær⁴⁹. Hensikten med prosedyren er at den i perioder med fare for stort fravær eller stort fravær i personalet, skal støtte leder/ledere ved barnehagen i arbeidet med å opprettholde god drift som sikrer barn et godt leke- og læringsmiljø og ansatte et forsvarlig arbeidsmiljø.

4.5.2 Vurdering

Deloitte vurderer at kommunen har etablert system som skal bidra til å sikre bemanning ved fravær i barnehagene (RS), og det er etablert rutiner og retningslinjer for å understøtte bruken av dette systemet. Det ble videre etablert egne retningslinjer og rutiner for håndtering av stort fravær under pandemien. Undersøkelsen viser imidlertid at

⁴⁷ Bergen kommune. Prosedyre vedrørende vikarbestilling – barnehage. BkKvalitet. Sist revidert 29.06.2022.

⁴⁸ Bergen kommune. Veileder for å sende og administrere vikarbehov i RS. BkKvalitet. Sist revidert 07.06.2022

⁴⁹ Bergen kommune. Prosedyre ved stort fravær (Covid-19). BkKvalitet. Sist revidert 20.12.2021

Bergen kommune har utfordringer med å sikre tilstrekkelig bemanning i de kommunale barnehagene ved fravær, og at dette har blitt ytterligere utfordrende i perioder med høyt fravær under covid-19 pandemien. I undersøkelsen er det flere som viser til at kommunens interne bemanningstjeneste ikke fungerer tilstrekkelig, og at dette også har vært en utfordring før covid-19 pandemien. Det blir videre vist til at systemet med å registrere behov for vikarer gjennom Bemanningstjenester er tungvint og at sent svar fra tjenesten vanskeliggjør planlegging av bemanning i barnehagene. Deloitte vil understreke at kommunen som barnehageeier skal sikre at barnehagene har en forsvarlig bemanning, og mener at kommunen må følge opp de påpekte utfordringene med bemanningstjenesten.

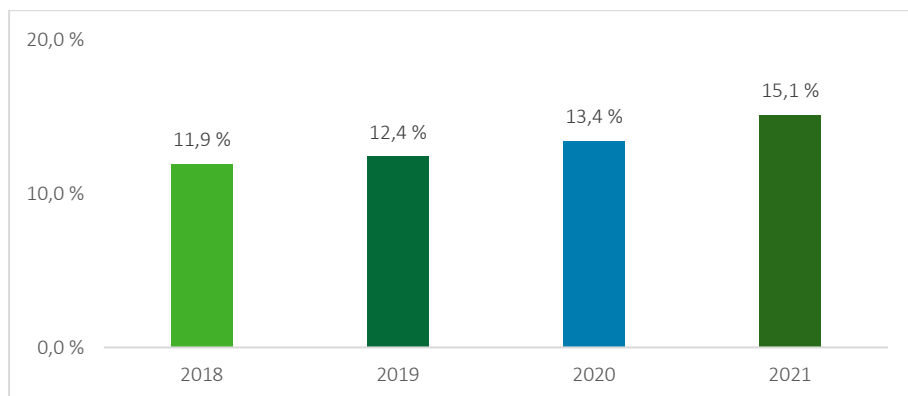
4.6 Vikarinnhenting i forbindelse med sykefravær

4.6.1 Datagrunnlag

Sykefravær i barnehagene

Kommunen opplyser at det har vært en økning i sykefravær i barnehagene de siste årene. Sykefraværsmålet for barnehagene i kommunen er på 7,9 prosent, men som fremstilt i figuren under har den totale andelen fravær økt fra rundt 12 prosent i 2018 til omtrent 15 prosent i 2021.

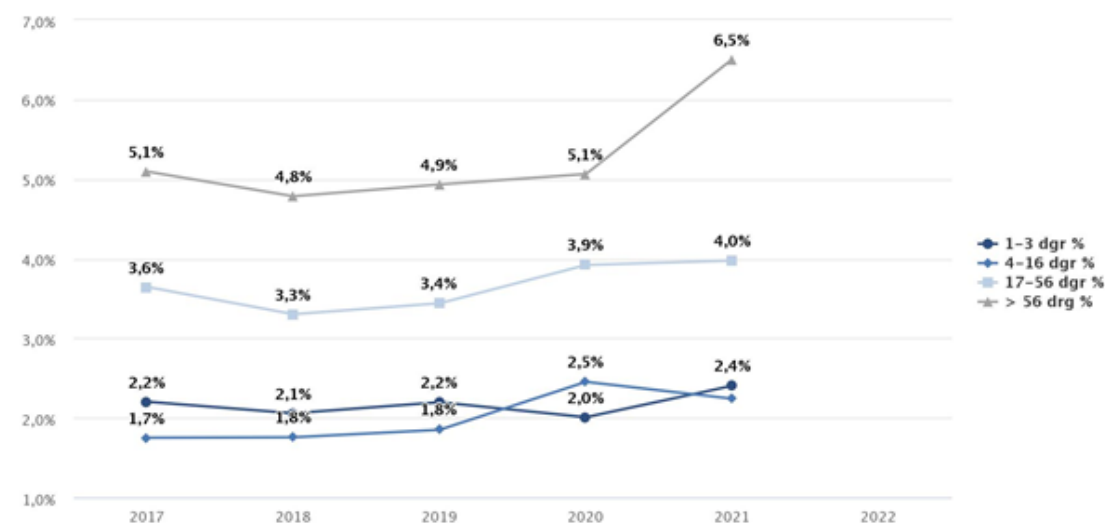
Figur 8: Total andel sykefravær i kommunale barnehager 2018-2021 (Kilde: Bergen kommune)



Sykefraværstall for 2022 viser at den totale andelen sykefravær var på 18,5 prosent i første kvartal. I andre kvartal i 2022 har sykefraværsandelen gått ned til 13,5 prosent. Det blir i intervju vist til at sykefraværet i barnehagene nådde en topp i februar 2022, med 25,2 prosent sykefravær i barnehagene.

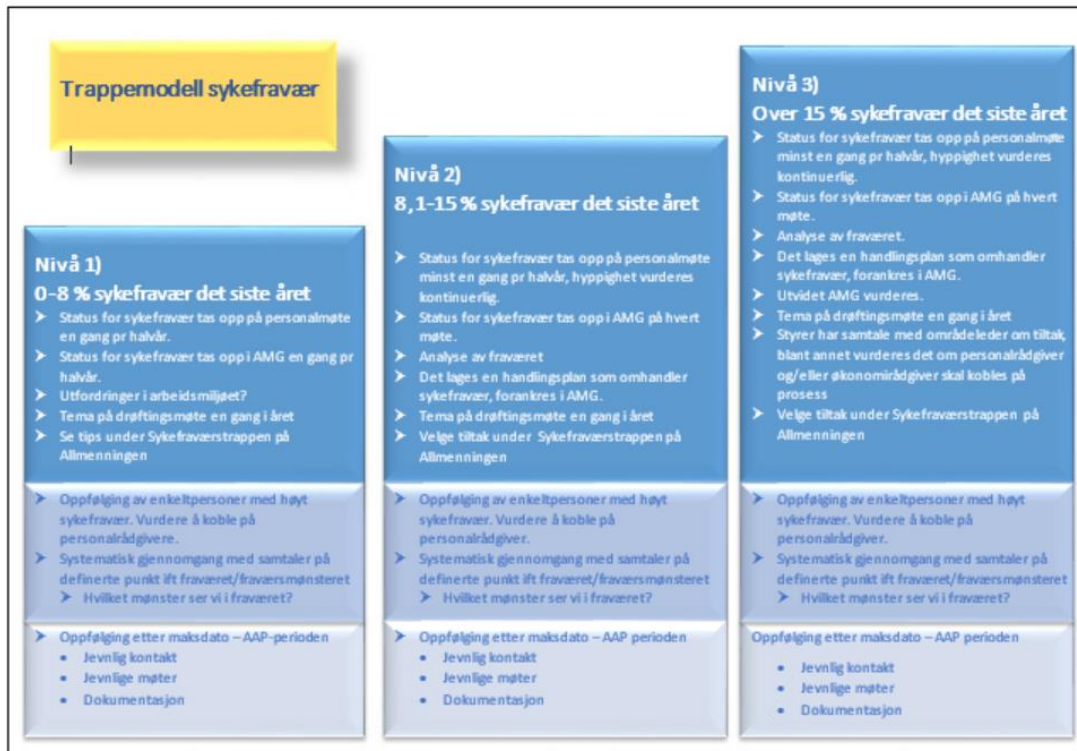
Kommunen opplyser at det er langtidssykefravær (over 56 dager fravær) som utgjør den største andelen av sykefravær i barnehagene. Som fremstilt i figur 9 økte andelen langtidssykefravær fra 5,1 prosent i 2020 til 6,5 prosent i 2021.

Figur 9: Sykefravær i kommunale barnehager 2017-2021 fordelt på fraværstyper (Kilde: Bergen kommune)



Kommunen har utarbeidet en modell for systematisk arbeid med å redusere sykefravær for ledere i etat for barnehage og etat for spesialpedagogiske tjenester. Modellen er kalt «sykefraværstrappen» og det er på kommunens intranettsider lagt ut fremstilling av modellen, samt veileder som beskriver bakgrunnen for utformingen og bruk av modellen.⁵⁰

Figur 10: Sykefraværstrappen (Kilde: Bergen kommune)



Det er på intranettsiden også lagt ut verktøy og arbeidsmåter for systematisk og langsiktig arbeid for å sikre nærvær (eksempelvis «en bra dag på jobben» og «ned med sykefraværet») og mal for helhetlig analyse av barnehagens situasjon. Det er videre lagt inn rutiner, tips og hjelp til arbeidet med å følge opp enkeltpersoner som er sykemeldt eller går på arbeidsavklaringspenger, samt veileder ved hyppig korttidsfravær eller gjentakende fravær, skjema for vurdering av arbeidsmuligheter og samtalskjema ved oppfølging av sykefravær. Videre kan man på siden finne oversikt over viktige samarbeidspartnere i arbeidet og forskning og ressurser.

Innhenting av vikarer i forbindelse med sykefravær

Barnehagestyrerne er ansvarlig for innhenting av vikarer i forbindelse med sykefravær i barnehagene. Som nevnt i avsnitt 4.5.1, har Bergen kommune et internt bemanningsbyrå, Bemanningstjenester, som skal bistå barnehagene med å skaffe vikarer ved fravær.

Barnehagene i Bergen kommune har i 2021 hatt NOK 24 millioner i koronarelaterte merutgifter, og mesteparten av disse midlene er benyttet til å ekstra vikarutgifter for å sikre bemanning. Merutgiftene ble i sin helhet dekket gjennom ekstraordinære tildelinger.⁵¹ I starten av 2022 har smittesituasjonen ført til et periodevis svært høyt fravær og store bemanningsutfordringer. Kommunen opplyser at Bemanningstjenester i perioden 1. august 2021 til 31. juli 2022 har dekket 43 734 oppdrag i barnehagene. I samme perioden var det 6 875 forespørsler om vikar til barnehagene som Bemanningstjenester ikke har kunnet dekke. Det blir vist til at barnehagene i denne perioden i tillegg til å ha innhentet vikarer gjennom bemanningstjenester, også har benyttet egne vikarer, «tømt» vikarbyråene som har rammeavtale med Bergen kommune for vikarer, og hentet inn vikarer fra vikarbyrå som kommunen ikke har avtale med. Det blir påpekt at antall udekte vakter fra 2022 også har blitt påvirket av at Bergen kommune fra januar 2022 overtok 18 nye barnehager.⁵²

⁵⁰ <https://allmenningen.bergen.kommune.no/faghjelpen/barnehage-skole-og-idrett/hr-hms-og-risiko-i-bbsi/sykefravarstrappen>

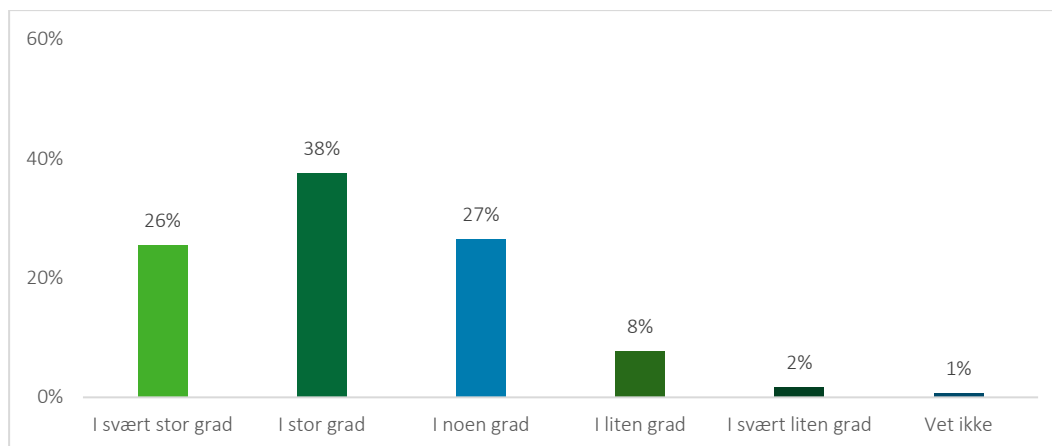
⁵¹ Bergen kommune. Årsmelding for 2021.

⁵² E-post 24.08.2022

Etatsdirektør peker på at Bemanningstjenester i snitt leverte 220 vikarer daglig til barnehagene i mars 2022, og over 5000 vikarer i løpet av hele måneden, men at det likevel i snitt var 44 oppdrag hver dag som ikke ble dekket i samme periode.

Respondentene i spørreundersøkelsen fikk spørsmål om i hvilken grad det blir hentet inn vikarer i forbindelse med sykefravær i barnehagen. Totalt svarer 64 prosent av respondentene at det «i svært stor grad» eller i «stor grad» innhentes vikarer i forbindelse med sykefravær.

Figur 11: I hvilken grad blir det hentet inn vikarer i forbindelse med sykefravær i barnehagene? (N=282)



Flere av respondentene påpeker i fritekstsvaret at barnehagestyrerne gjør sitt beste for å hente inn vikarer ved fravær, men at det ikke alltid er vikarer å oppdrive. Flere påpeker at barnehagene er svært sårbare bemanningsmessig på grunn av bemanningsnormen som i utgangspunktet ikke dekker det reelle behovet for bemanning i barnehagen hele dagen. Mange av respondentene peker på at høyt arbeidspress og slitne ansatte fører til ytterligere fravær i barnehagene og dårligere kvalitet i tilbudet for barna.

I intervju med ansatte i de fire casebarnehagene blir det pekt på at barnehagene i stor grad forsøker å hente inn vikarer ved fravær blant ansatte. Samtidig blir det vist til at det er ulike faktorer som påvirker hvorvidt man henter inn vikarer ved korttidsfravær eller ikke:

- Barnehagen gjør en **bemanningsmessig vurdering** av hvorvidt det er behov for vikar. Dersom for eksempel også flere barn er syke samme dagen, kan det hende at det er tilstrekkelig ansatte per barn. Flere peker også på at man gjør en vurdering av om man kan samarbeide på tvers av avdelinger (for eksempel flytte barn og/eller fast ansatte mellom avdelinger) fremfor å hente inn vikarer.
- Noen peker på at det er behov for en **økonomisk vurdering** før det eventuelt blir forsøkt hentet inn vikar ved korttids fravær.
- I tillegg blir det understreket både i intervju og i spørreundersøkelsen at det den siste perioden har vært **svært utfordrende å få tak i vikar ved behov**, og at dette dermed nødvendigvis vil påvirke hvorvidt det faktisk er mulig å hente inn vikar ved fravær. Noen av respondentene påpeker at dette fremdeles var en høyst reell utfordring i mai 2022.

I spørreundersøkelsen fikk barnehagestyrere som hadde svart «delvis» eller «nei» på spørsmålet om Bemanningstjenester fungerer tilstrekkelig for å sikre vikarer ved fravær (Figur 7), et oppfølgingsspørsmål om hvilke eventuelt andre system barnehagen benyttet seg av for å sikre vikarer. 21 av de 51 styrerne som svarer på dette spørsmålet oppgir at de har **egne vikarer eller ringevikarer** tilknyttet barnehagen som de bruker ved fravær. Noen peker på at dette har vært nødvendig for å kunne holde barnehagen åpen i perioder med svært høyt fravær, mens andre påpeker at selv med vikarer inne så oppfyller ikke barnehagen bemanningsnormen. Syv av styrerne viser til at de tar **direkte kontakt med bemanningsbyrå**, enten de kommunen har rammeavtale med eller andre leverandører. 21 av respondentene opplyser at de **ikke har andre system enn Bemanningstjenester** for innhenting av vikarer, og at dersom kommunen ikke har tilgjengelige vikarer blir det ikke hentet inn vikarer. Noen barnehagestyrer oppgir at de oppfatter at barnehagene ikke har handlingsrom til å bruke andre ordninger enn Bemanningstjenester for å skaffe vikarer.

Flere av de intervjuede i casebarnehagene peker på at man ved behov for vikar i første omgang forsøker å hente inn personer som har vært vikar i barnehagen tidligere, da disse vikarene er trygge for barna og har kjennskap til

systemet i barnehagen. Det blir av en styrer vist til at barnehagen i enkelte tilfeller velger å ha lavere bemanning enn planlagt, fremfor å hente inn vikarer som ikke tidligere har vært i barnehagen. Det blir påpekt at noen barn blir utrygge og utagerende når det settes inn ukjente vikarer, noe som medfører at vikarbruken i realiteten gir ekstraarbeid for de faste ansatte. Det påpekes at det derfor ikke alltid er hensiktsmessig å sette inn ukjente vikarer i barnehagen, selv om bemanningen er lav.

Alle de intervjuede i casebarnehagene og i etat for barnehage, samt mange respondenter i spørreundersøkelsen understreker at det den siste perioden har vært store utfordringer knyttet til å få tak i nok vikarer i barnehagene. Respondentene i spørreundersøkelsen fikk i et åpent kommentarfelt utdype hva som eventuelt er årsaker til at bemanningsnormen ikke alltid oppfylles i deres barnehage. Høyt sykefravær og/eller mangel på vikarer trekkes frem av 218 av 247 respondenter som årsaker til at bemanningsnormen ikke alltid oppfylles.

4.6.2 Vurdering

Deloitte vurderer at det ikke i tilstrekkelig grad blir hentet inn vikarer i forbindelse med sykefravær i barnehagene. Undersøkelsen viser at barnehagene i all hovedsak forsøker å hente inn vikarer ved fravær i barnehagen, men at det den siste perioden vært store utfordringer med fravær i barnehagene, spesielt i starten av 2022, noe som har ført til at det har vært mangel på vikarer i kommunen. Bergen kommune har satt seg mål om at 80 prosent av alle vikaroppdrag skal dekkes av kommunens bemanningstjenester, men det fremgår av undersøkelsen at tjenesten har dekket mellom 52 prosent og 61 prosent av behovet for bemanning mellom 2018 og 2021. Deloitte vurderer at dette ikke er tilstrekkelig, og mener at kommunen må vurdere om det er tilstrekkelig kapasitet i vikarordningene til å sikre forsvarlig bemanning i barnehagene.

Deloitte merker seg at det i perioder med høyt sykefravær og mangel på tilgjengelige vikarer har blitt hentet inn vikarer fra virksomheter utenfor kommunens etablerte rammeavtaler om kjøp av vikartjenester i barnehager. Deloitte mener det er viktig å få oversikt over i hvilken grad det gjennomføres kjøp utenfor etablerte rammeavtaler for å vurdere om etablerte rammeavtaler er tilstrekkelig for å dekke behovet nå etter covid-19 pandemien.

5 Kompetanse

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad er det etablert et tilfredsstillende system for å sikre tilstrekkelig kompetanse i de kommunale barnehagene?

Under dette:

- Har kommunen en tilstrekkelig oversikt over kompetansebehovet i barnehagene og en plan for å sikre nødvendig kompetanse?
- I hvilken grad legger kommunen til rette for kompetanseutvikling for ansatte i barnehagene i kommunen?
- Har kommunen etablert et tilfredsstillende system for å sikre vikarer med riktig kompetanse ved fravær av fast ansatte i barnehagene?

5.2 Revisjonskriterier

§ 9 i barnehageloven slår fast at barnehageeier skal ha internkontroll for å sikre at kravene i barnehageloven med forskrifter etterleves. Det fremgår videre at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter § 9 i barnehageloven 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

I Kapittel VI i barnehageloven fremgår det at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse (§ 24), og videre at pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer eller ev. annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Norm for pedagogisk bemanning er fremstilt i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1, andre ledd:

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

Det står videre i § 1, tredje ledd, at styrerens tid til administrasjon og ledelse ikke skal inngå i beregningen av pedagognormen.

I forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir det i kapittel 2 om ansvar og roller vist til at et kompetent pedagogisk personale er en forutsetning for et barnehagetilbud av god kvalitet. Det går videre frem at dette derfor forutsetter at barnehageeieren vektlegger de ansatte sine faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring.

I Regjeringens reviderte strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022 *Kompetanse for fremtidens barnehage* blir det satt mål om å sikre alle barn et barnehagetilbud av høy kvalitet. Det blir videre vist til at en oppfyllelse av samfunnsmandatet i tråd med barnehageloven og rammeplanen setter krav om kompetente ansatte i alle ledd.

Det er **barnehageeiers ansvar å sørge for at personalet har riktig og nødvendig kompetanse**. Klarere forpliktelser og konkretisering av barnehagens arbeid innebærer økte krav til ledelse og til kompetanse.⁵³

Strategien viser videre til følgende **krav til kommunen som barnehagemyndighet**:

- skal påse at barna får et pedagogisk og trygt barnehagetilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen
- utvikler kompetanseplaner for alle ansattgrupper som omfatter både kommunale og private barnehager, og som ivaretar nasjonale føringer og lokale behov som en forutsetning for tildeling av statlige midler

⁵³ Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022. Kunnskapsdepartementet. S. 7

- prioriterer og tildeler kompetansemidler for å ivareta kompetansebehov i kommunale og private barnehager
- deltar i regionale kompetansenettverk om utvikling og gjennomføring av kompetanseutviklingstiltak
- tilrettelegger for samiskspråklige barnehage tilbud.

I strategi for barnehagekvalitet 2021-2030, *Barnehager mot 2030*⁵⁴, setter Regjeringen seg som mål at barnehagene skal være profesjonelle læringsfellesskap som systematisk jobber med å utvikle kvaliteten, og som har ledere og ansatte med relevant kompetanse. Det blir holdt frem følgende ambisjoner for perioden frem mot 2030:

- 50 prosent av de ansatte i barnehagen skal være barnehagelærere innen 2025
- andelen barnehagelærere med mastergradsutdanning skal øke
- andelen fagarbeidere i barnehagene skal øke
- for alle øvrige ansatte skal det foreligge en plan for hvordan formell relevant kompetanse kan opparbeides
- alle barnehager skal ha god og kvalitetsutviklende ledelse
- alle ansatte i barnehagen får mulighet til etter og videreutdanning

5.3 Kommunale vedtak

Bystyret i Bergen kommune vedtok planen *Fagarbeidernes rolle i barnehager, skoler og på idrettsfeltet* oktober 2018.⁵⁵ Målet er å øke antall fagarbeidere i Bergen kommune og samtidig gjøre det attraktivt å være lærling og fagarbeider. Noen av tiltakene i planen er:

- Fastsette måltall for antall fagarbeidere. Fortrinnsvis lyse ut etter fagarbeidere ved nytilsetninger.
- Gi fagarbeiderne arbeidsoppgaver som er tilpasset deres kompetanse, samt nødvendig tid til planlegging.
- Legge til rette for at ufaglærte ansatte kan ta fagbrev som praksiskandidat i arbeidstiden.
- Tilby kurs og kompetanseheving.
- Egne lærlingebarnhager og -skoler som skal sikre god oppfølging og veiledning i læretiden.
- Styrke markedsføringen av praksiskandidatordningen, barne- og ungdomsarbeiderfaget og idrettsanleggfaget.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

5.4 Oversikt over kompetansebehov og plan for kompetanse

5.4.1 Datagrunnlag

Oversikt over kompetansebehov i barnehagene

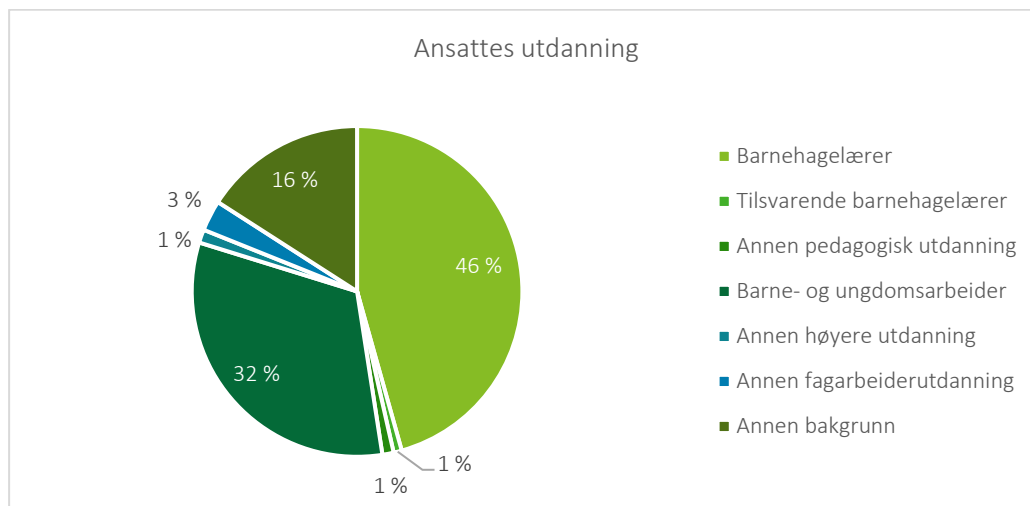
Som tidligere nevnt, blant annet i avsnitt 4.4.1 om oversikt over bemanningsbehov, leverer barnehager i Norge årsrapport til Utdanningsdirektoratet. I årsrapporten rapporterer barnehagene blant annet på ansatte sin utdanningsbakgrunn, og tall rapportert fra de kommunale barnehagene i Bergen kommune for 2021 viser at alle de kommunale barnehagene oppfyller pedagognormen (inkludert de 18 barnehagene som ble overtatt av kommunen fra januar 2022). Pedagognormen stiller krav om minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år, og minst én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Tall rapportert for 2019 og 2020 viser at de kommunale barnehagene også for disse årene oppfylte pedagognormen.

Det fremgår videre av barnehagenes årsrapportering til Utdanningsdirektoratet at majoriteten av de ansatte i de kommunale barnehagene i Bergen har formell kompetanse (figur 12). Per 15. desember 2021 hadde 47 prosent av de ansatte i de kommunale barnehagene barnehagelærerutdanning eller utdanning «tilsvarende barnehagelærer» (f.eks. allmennlærer, faglærer eller barnevernspedagog), 32 prosent av de ansatte har fagarbeiderutdanning som barne- og ungdomsarbeidere og 3 prosent har «annen fagarbeiderutdanning».

⁵⁴Kunnskapsdepartementet. Barnehager mot 2030. Strategi for barnehagekvalitet 2021-2030.

⁵⁵Bergen kommune. Sak 253/18: Fagarbeidernes rolle i barnehager, skoler og på idrettsfeltet. Vedtatt av Bergen bystyre 24.10.2018.

Figur 12: Ansattes utdanning i kommunale barnehager i Bergen kommune i 2021 (Kilde: udir.no)



Som tidligere nevnt i rapporten (avsnitt 3.3.1 om mål og planer for overordnet kvalitetsarbeidet i kommunale barnehager) rapporterer barnehagene også lokalt på mål satt i Bergen kommunes handlings- og økonomiplan. Som fremstilt i tabellen under er et av delmålene som er satt for tjenesteområdet at «barnehagebarn møter et personale med høy kompetanse» og to av fire indikatorene er «andel fagarbeidere i kommunale barnehager» og «andel kommunale barnehager som innfrir pedagognormen».

Tabell 8: Delmål om kompetanse, tjenesteområde barnehage (Kilde: Bergen kommune)

Delmål	Indikator	Siste måling 2020	Forventet 2021	Mål 2022	Mål 2025
Barnehagebarn møter et personale med høy kompetanse	Foreldreundersøkelsen i kommunale barnehager: Personalet i barnehagen	80	80	80	80
	Andel kommunale barnehager som innfrir pedagognormen	100 %	100 %	100 %	100 %
	Andel kommunale barnehager som innfrir bemanningsnormen	100 %	100 %	100 %	100 %
	Andel fagarbeidere i kommunale barnehager	25 %	30 %	33 %	35 %

Som vist i tabell 8 er det satt mål om 35 prosent fagarbeidere (eksempelvis barne- og ungdomsarbeidere) i kommunale barnehager på innen 2025. Det blir i kommunens årsmelding for 2021 vist til at tjenesteområdet arbeider strategisk og målrettet for å nå dette målet, gjennom å prioritere fagarbeidere ved ansettelser, arbeide med fagarbeiderrollen i den enkelte barnehage og å motivere ansatte til å ta fagbrev. Både etatsdirektør og hovedtillitsvalgte bekrefter i intervju at etaten har jobbet bevisst for å øke andelen fagarbeidere i de kommunale barnehagene.

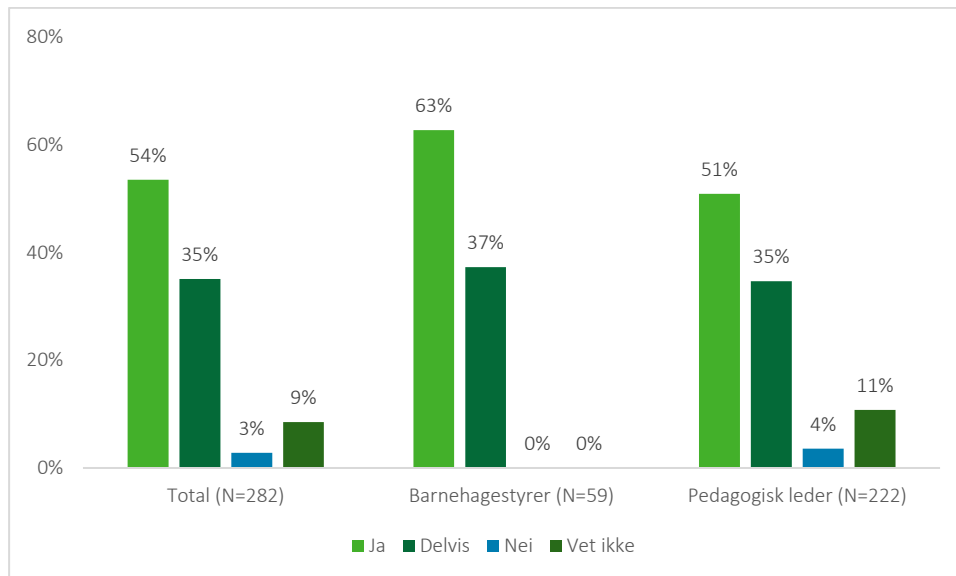
Etatsdirektør for etat for barnehage viser til at dersom barnehagene opplever utfordringer med å rekruttere en spesifikk faggruppe, gir de tilbakemelding til etaten, via områdeleder, om dette. Samtidig påpeker etatsdirektør at det ikke er utfordrende å sikre riktig kompetanse i barnehagene. Som eksempel viser hun til at det ved utlysning i en barnehage våren 2022 var 60 søkere på stilling som barne- og ungdomsarbeider.

Etatsdirektør i etat for barnehage peker videre på at etaten har god oversikt over kompetansebehovet i barnehagene, og følger nøye med på hvorvidt dette endrer seg. Som vist i avsnitt 3.4.1 gjennomfører etaten årlig kvalitetsoppfølging i de kommunale barnehagene, og det blir påpekt at man gjennom denne oppfølgingen får god oversikt over kompetansebehov i barnehagene.

Barnehagestyrere og pedagogiske ledere i de kommunale barnehagene fikk i spørreundersøkelsen spørsmål om hvorvidt deres barnehage har oversikt over kompetansebehovet i barnehagen (figur 13). 63 prosent av barnehagestyrerne svarer «ja» på dette spørsmålet, og 37 prosent svarer «delvis». Blant de pedagogiske lederne

svarer omtrent halvparten (51 prosent) «ja», 35 prosent svarer «delvis» og 4 prosent svarer «nei». 11 prosent av de pedagogiske lederne svarer «vet ikke» på dette spørsmålet.

Figur 13: "Har din barnehage oversikt over kompetansebehovet i barnehagen?"



I intervju med barnehagestyrerne i de fire casebarnehagene blir det pekt på at de opplever å ha god innsikt i de ansattes kompetanse og hvilken kompetanse barnehagen har behov for, eksempelvis i forbindelse med rekrutteringsprosesser. Det blir videre i intervjuene med de ansatte i de fire barnehagene vist til at barnehagene har tilstrekkelig kompetanse for å løse sine oppgaver, og at de i barnehagene oppfyller pedagognormen. Flere av de intervjuede peker på kommunens mål om andel fagarbeidere i barnehagene, og at barnehagene er bevisst dette i rekrutteringsprosesser. En av styrerne påpeker at barnehagen må forholde seg til krav i regelverket om antall pedagoger og at det blir avholdt drøftingsmøte med tillitsvalgte i forkant av nyansettelser, der barnehagen vurderer behov for kompetanse.

Plan for å sikre nødvendig kompetanse i barnehagene

Kvalitetsutviklingsplanen⁵⁶ viser til kommunens *helhetlig system for kvalitetsutvikling* (tidligere omtalt i avsnitt 3.4.1 i denne rapporten), og hvordan dette systemet forplikter **barnehageeier** til å blant annet yte faglig støtte til barnehagens kvalitetsutvikling. I planen fastsettes tiltak både på eiernivå og barnehagenivå for å nå målene i planen. Tiltak på kompetanseområdet er fremstilt i tabell 9 (tiltakene beskrives i mer detalj i kapittel 5.5.1 hvor kommunens arbeid med å tilrettelegge for kompetanseutvikling er omtalt).

I kvalitetsutviklingsplanen⁵⁷ blir det vist til at satsingsområdene språk som basiskompetanse, matematisk kompetanse og pedagogisk relasjonskompetansen er videreført fra tidligere kvalitetsutviklingsplan⁵⁸.

Tabell 9: Kompetansetiltak i kvalitetsutviklingsplanen

Nivå	Tiltak
Etat for barnehage	Eier utarbeider kompetansetiltak og tilrettelegger for barnehagebaserte utviklingsprosesser. Innholdet baseres på kvalitetsutviklingsplanen (SFK-LOL) – Grunnlag for livslang læring i det 21. århundre. Kompetansetiltakene vil komme frem i eiers halvårslige aktivitetsplaner som tidligere.
Etat for barnehage	Eier skal bidra til å styrke barnehagens interne kompetanse tilpasset utfordringene. Styrkingen gjelder både utvikling av pedagogisk praksis og støtte til arbeidet med barnehageutvikling og ledelse.
Barnehagene	Barnehagen deltar i fellessamlinger for kvalitetsutvikling arrangert av eier. Fellessamlingene har som hovedmål å påvirke pedagogisk praksis slik at den støtter Grunnlag for livslang læring i det 21. århundre.

⁵⁶ Bergen kommune. Sammen for kvalitet – lek og læring. Kvalitetsutviklingsplan for kommunale barnehager i Bergen 2018-2021. Vedtatt av Bergen bystyre i møtet 31.01.2018 (sak 12/18)

⁵⁷ Bergen kommune. Sammen for kvalitet – lek og læring. Kvalitetsutviklingsplan for kommunale barnehager i Bergen 2018-2021. Vedtatt av Bergen bystyre i møtet 31.01.2018 (sak 12/18)

⁵⁸ Bergen kommune. *Plan for kvalitetsutvikling i barnehagene i Bergen 2013-2017 «Sammen for kvalitet – barnehage».*

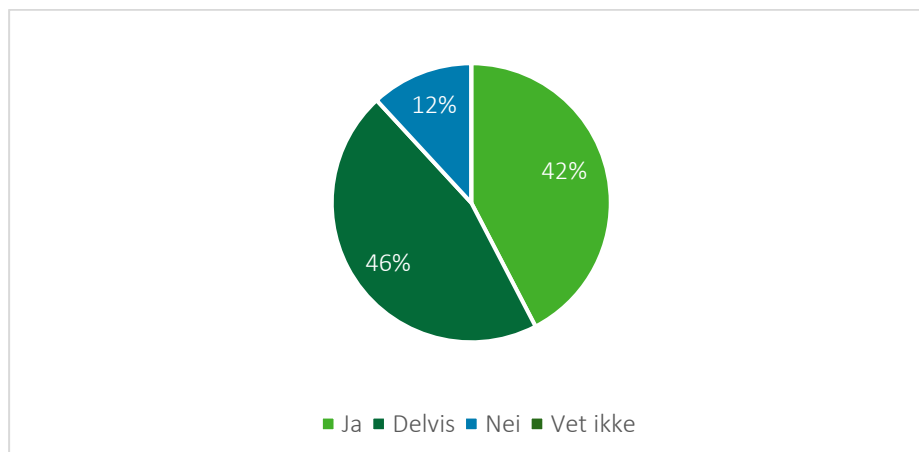
Barnehagene	Barnehagens målsettinger og utviklingsstrategier innarbeides i barnehagens handlingsplan, kompetanseplan og andre forpliktende avtaler
-------------	--

Etatsdirektør viser til at etaten prioritere kompetansetiltak på bakgrunn av funn og erfaringer gjennom årlig kvalitetsoppfølging og kravene i kvalitetsutviklingsplanen. Det blir videre påpekt at etaten gjennom kvalitetsoppfølgingen i barnehagene skal sikre og legge til rette for kompetanseheving på områder som skal prioriteres i henhold til politiske og nasjonale føringer. Som nevnt i avsnitt 3.4.1 om kvalitetsoppfølging gjennomfører etaten en todelt oppfølging av barnehagene i etterkant av kvalitetsoppfølgingen; oppfølging av 1) arbeid som retter seg direkte mot oppfølging og støtte til den enkelte barnehage og 2) etat for barnehage sitt arbeid med å prioritere kompetansehevende tiltak. Det blir videre vist til at etaten følger opp barnehagene gjennom fora som blant annet ledermøter i byområdene, sammen for kvalitet-samlinger og forvaltningsdager.

Etatsdirektør peker på at kommunen tidligere hadde et krav om at samtlige barnehager måtte utarbeide en kompetanseplan, men at dette kravet midlertidig er fjernet. Hun peker på at ettersom etaten ikke har hatt felles maler eller krav for utarbeiding av kompetanseplan, har barnehagenes kompetanseplaner sett svært ulike ut. Etaten vurderer nå om det er behov for å utvikle en felles mal for kompetanseplan, og hvilke krav en slik plan eventuelt skal stille. Etatsdirektør viser til at ettersom kompetansebehov og satsingsområder varierer mellom barnehagene, er det ikke sikkert det er hensiktsmessig med en felles mal for kompetanseplaner.

I spørreundersøkelsen fikk barnehagestyrerne spørsmål om hvorvidt barnehagen har etablert en plan for å sikre nødvendig kompetanse fremover. Som fremstilt i figuren under svarer 42 prosent av styrerne «ja» på dette spørsmålet, mens 46 prosent oppgir at de «delvis» har etablert en plan. 12 prosent av styrerne svarer «nei» på dette spørsmålet.

Figur 14: "Har din barnehage plan for å sikre nødvendig kompetanse fremover?" (N=59)



Bergen kommune, ved **avdeling barnehagemyndighet**, har utarbeidet en *plan for barnehagebasert kompetanseutvikling i private og kommunale barnehager*⁵⁹ i samsvar med mandat om dette gjennom Regjeringens *Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022*. Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen (ReKomp) er regjeringens strategi for å heve kompetanse hos alle ansattgrupper i barnehagesektoren, både i private og kommunale barnehager. Det blir opplyst i planen at det er et felles mål for barnehagesektoren i Bergen om å sikre alle barn et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet, og at en sentral faktor i å utvikle et godt pedagogisk tilbud i barnehagen, er et personale med høy barnehagefaglig kompetanse. ReKomp-ordningen tildeler 70 prosent av midlene til utviklingsarbeid mellom UH-sektor og barnehagene (ReKomp70%), og de resterende 30 prosent av midlene brukes til kompetansehevings tiltak vurdert ut fra lokale behov (ReKomp30%). Det er Statsforvalter i Vestland som tildeler tilskudd gjennom kommunen til barnehager som er prioritert inn i ordningen, og tildelingen skjer ut fra en beregningsmodell. Barnehagemyndigheten har ansvaret for å samordne aktiviteter i tilknytning til ReKomp.

Kompetanseplanen er utarbeidet i samarbeid mellom avdeling barnehagemyndighet, kommunal og private barnehageeiere i Bergen og Høgskulen på Vestlandet (HVL). Planen beskriver prioriterte mål og tiltak for kompetanseutvikling i hele barnehagesektoren, samt deltakere, arbeidsmåter og samarbeid, og det blir skissert

⁵⁹ Bergen kommune. Plan for barnehagebasert kompetanseutvikling 2022-2024. For private og kommunale barnehager i Bergen. Avdeling barnehagemyndighet, Bergen kommune.

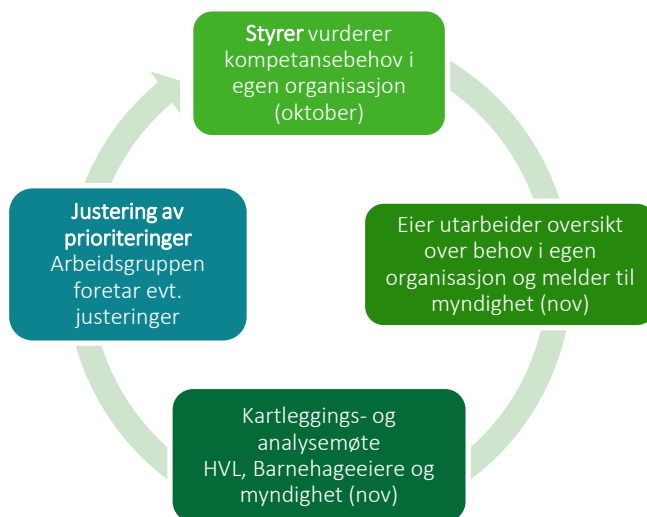
hvordan kompetansemidlene benyttes, tiltakene evalueres og måloppnåelse vurderes. Visjon, mål og satsingsområder er fremstilt i Tabell 10.

Tabell 10: Visjon, mål og satsingsområder for kompetanseutvikling (Kilde: Bergen kommune)

Visjon	Partnerskaps samarbeidet styrker kollektive kompetanseutviklingsprosesser og bidrar til høyere kvalitet i Bergens barnehager.
Mål	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kompetansebehov identifiseres sammen med barnehagens personale. Behovene analyseres og tiltak planlegges i samarbeid mellom barnehageeiere, barnehagemyndighet og HVL. 2. Tiltak utarbeides med utgangspunkt i barnehagens behov og forankres i barnehagen. 3. Aktørene bidrar til samskapt læring som fremmer kollektiv kompetanseheving og utvikler barnehagens pedagogiske praksis. 4. Samarbeidet mellom aktørene bidrar til å videreutvikle barnehagelærerutdanningen med styrket og relevant kompetanse for profesjonsutøvelsen. 5. Samlinger og oppfølging av partnerskapsbarnehagene koordineres bedre, slik at det blir mer samsvar mellom HVLs og barnehagens årsplaner. 6. Avdeling barnehagemyndighet initierer og leder etablering av lærende nettverk for partnerskapsbarnehager i ReKomp, i samarbeid med utviklingspartnerne ved HVL.
Satsingsområder	<ul style="list-style-type: none"> • Ledelse av utviklingsarbeid og profesjonelle læringsfellesskap • Bærekraftig pedagogikk og lyttende didaktikk • Barnehagen som demokratisk arena for barns medvirkning • Foreldresamarbeid

Plan for barnehagebasert kompetanseutvikling inneholder også en plan for gjennomføring og et årshjul for arbeidet. I planen er det videre utarbeidet en modell for å identifisere kompetansebehov, som bygger på dialog mellom eier og styrer i den enkelte barnehage (fremstilt i figuren under), og det blir beskrevet hva som inngår i de ulike delene av prosessen. Det er den enkelte barnehagestyrer som vurderer kompetansebehovet i egen personalgruppe. Deretter skal barnehageeier, vanligvis gjennom ledersamtale, identifisere kompetansebehovet i de enkelte barnehagene og utarbeide oversikt over behov for kompetanseutvikling for barnehagene samlet.

Figur 15: Modell for identifisering av kompetansebehov (Kilde: Bergen kommune)



I forkant av kartleggings- og analyse møte mellom barnehagemyndigheten, barnehageeiere og HVL skal barnehageeier sende inn opplysninger til barnehagemyndigheten om 1) behov for kompetanseheving innen tema/emner som gjelder for enkeltbarnehager og en kort beskrivelse av hva et utviklingsprosjekt vil kunne handle om, 2) behov for kompetanseheving innen tema/emner som gjelder flere barnehager og en kort beskrivelse av tema for et utviklingsprosjekt, og 3) prioritering mellom egne barnehager. Barnehagemyndigheten skal før kartleggings- og analyse møtet sette opp forslag til prioritering mellom barnehager der eier har meldt interesse for å delta i ReKomp.

Kriterier for prioritering mellom barnehager fremgår av planen. I kartleggings- og analysemøtet drøftes prioriteringene, for deretter å bli presentert i barnehagemyndighetens samhandlingsforum hvor endelig beslutning tas. Barnehagemyndighet oversender i neste steg prioritert oversikt til Statsforvalter, sammen med plan for bruk av ReKomp 30%- midler. Avdelingsleder for barnehagemyndigheten peker på at avdelingen deretter arbeider med å utarbeide kompetansehevingstiltak. To ansatte i avdelingen har særlig ansvar for dette, og deres oppgaver inkluderer alt organisatorisk og faglig for- og etterarbeid for tilbudet.

Som nevnt i avsnitt 4.4.1 om system og rutiner for å sikre oversikt over behov for bemanning skal barnehagemyndighet gjennomføre tilsyn av barnehagenes årsmeldinger, noe som bidrar til styringsinformasjon om kompetanse i barnehagene. Opplysninger i årsmeldingene kan bli benyttet i barnehagemyndighetens risikovurderinger, og inngå som grunnlag for vurdering angående tilsyn og veiledning (mer om dette i kapittel 8 om veiledning og tilsyn). Avdelingsleder for barnehagemyndigheten forteller i intervju at gjennomføring av elektroniske tilsyn også er nyttig for å avdekke hvilke områder det er behov for kompetanseheving eller tematilsyn på.

Avdelingsleder for barnehagemyndigheten peker også på at resultater fra den årlige brukerundersøkelsen blant foreldre til barnehagebarn også har bidratt til å utforme kompetansetiltak for barnehagene

5.4.2 Vurdering

Deloitte vurderer at kommunen har god oversikt over kompetansebehovet i barnehagene i kommunen. Barnehagene rapporterer jevnlig på kompetanse til etaten, og det blir vist til at etaten videre får god oversikt over kompetansebehovet i barnehagene gjennom den årlige kvalitetsoppfølgingen og oppfølgingen av barnehagestyrere fra områdelederne.

Deloitte vurderer videre at kommunen på overordnet nivå har etablert planer og system som skal sikre nødvendig kompetanse i barnehagene. Bergen kommune som barnehageeier har gjennom kvalitetsutviklingsplanen og system for helhetlig kvalitetsoppfølging etablert plan for å sikre nødvendig kompetanse i barnehagene. Gjennom dette systemet forplikter kommunen som barnehageeier seg til å utarbeide kompetansetiltak og å tilrettelegge for barnehagebaserte utviklingsprosesser, og kommunen søker videre gjennom systemet å sikre at kompetansemål i henhold til lokale og nasjonale føringer, samt tilbakemeldinger fra barnehagene om kompetansebehov, blir fulgt opp. Videre har Bergen kommune, ved avdeling barnehagemyndighet, utarbeidet en plan for barnehagebasert kompetanseutvikling i private og kommunale barnehager i samsvar med mandat om dette gjennom Regjeringens reviderte strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022. Det er i denne planen etablert en gjennomføringsplan og et årshjul for arbeidet, og det fremgår at barnehagestyrerne i prosessen får spille inn behov for kompetanse i egen personalgruppe

Deloitte merker seg at barnehageeier midlertidig har fjernet kravet om at barnehagene skal utarbeide egne kompetanseplaner. Ikke alle barnehager har fullgod oversikt over kompetansebehovet i barnehagen: i spørreundersøkelsen svarer 63 prosent av styrerne som har deltatt at de har god oversikt over kompetansebehovet lokalt i barnehagen, mens 37 prosent av barnehagestyrerne svarer at de «delvis» har denne oversikten. Det er samtidig ingen av styrerne som svarer at de ikke har oversikt over kompetansebehovet i barnehagen. På bakgrunn av dette stiller Deloitte spørsmål ved om det bør utarbeides kompetanseplaner i den enkelte barnehage for å sikre at målsettingen om god oversikt over kompetansebehov etterlevs. Deloitte vil påpeke at det i Regjeringens strategi for barnehagekvalitet 2021-2030 i tillegg til målene om økt andel fagarbeidere og barnehageansatte med mastergrad og barnehagelærerutdanning, blir vist til en ambisjon om at det skal foreligge en plan for hvordan formell relevant kompetanse kan opparbeides for øvrige ansatte. Lokale kompetanseplaner kan være et godt verktøy for dette.

Deloitte merker seg at etat for barnehage vurderer om det er behov for å utvikle en felles mal for kompetanseplan, og hvilke krav en slik plan eventuelt skal stille.

5.5 Tilrettelegging for kompetanseutvikling

5.5.1 Datagrunnlag

Bergen kommune tilrettelegger for kompetanseutvikling på flere utvalgte områder for de ansatte i barnehagesektoren. Det blir vist til at kompetanseutviklingen blant annet er knyttet til mål i kvalitetsutviklingsplanen (*Sammen for kvalitet – lek og læring*), vedtatte politiske planer og endringer i regelverket.

I kvalitetsutviklingsplanen for kommunale barnehager går det frem at noen av tiltakene for å realisere mål og intensjoner i planen er at barnehagene deltar i fellessamlinger for kvalitetsutvikling som blir arrangert av etat for

barnehage. Det står videre at fellessamlingene har som hovedmål å påvirke pedagogisk praksis slik at den støtter grunnlag for målet om «livslang læring i det 21. århundre» (se tabell 2 der visjon, mål og satsingsområder for kvalitetsarbeid i barnehagene (kilde: bergen kommune) fremgår). Det fremgår av planen at barnehageeier forplikter seg til å utarbeide kompetansetiltak og å tilrettelegge for barnehagebaserte utviklingsprosesser basert på kvalitetsutviklingsplanen.

Etat for barnehage utarbeider aktivitets- og møteplaner for hvert barnehageår, som gir oversikt over møter og kompetansetiltak for de kommunale barnehagene. Aktivitets- og møteplanen ligger tilgjengelig på kommunens intranettsider.⁶⁰ Tiltakene er inndelt i kolonner som blant annet beskriver om det er obligatorisk oppmøte eller oppmøte ved behov, type møte, hvem som skal stille, ansvarlig for gjennomføring og lokasjon. For barnehageåret 2022/2023 er det per august 2022 satt opp samlinger for styrere og pedagogiske ledere knyttet til opplæring i ICDP⁶¹ (veilederopplæring og oppfriskningskurs), kurs om barnevern for ledere i barnehagen, personalkurs med tema som for eksempel partssamarbeid, oppfølging av sykemeldte og ansettelse. Det er videre obligatoriske samlinger med tema «forebygging av vold og trusler» for styrerne og arbeidsmiljøgrupper, og flere samlinger for ansatte i barnehagene (ved behov) med tema som eksempelvis foreldresamarbeid, omsorgssvikt og overgrep, inkluderende lekemiljø i barnehagens uterom, medvirkning for de yngste i barnehagen og barnehagen i møte med krysskulturelle barn og familier. I tillegg til ansatte i etat for barnehage, er også barnehagemyndigheten ansvarlig for noen av samlingene. På kommunens intranettsider foreligger det også oversikt over fagsamlinger for barnehagene arrangert av barnehagemyndigheten med lenke til påmelding.

I aktivitets- og møteplanen er det også lagt inn dato og tidspunkt for blant annet ledermøter i byområdene, forvaltningsdager (for styrere og en pedagogisk leder fra hver barnehage), sammen for kvalitet- samlinger, ledersamlinger og fagkurs. Etat for barnehage har siden 2018 arrangert felles kvalitetssamlinger (Sammen for kvalitet-samlinger) for de kommunale barnehagene. Etatsdirektør viser til at samlingene på revisjonstidspunktet brukes til å arbeide med et prosjekt knyttet til prosjektet *ledelse og administrasjon av kommunale barnehager*. Det fremgår at dette er et toårig utviklingsprosjekt som ble startet opp høsten 2021 og at KS konsulent er prosessveileder. Målet med prosjektet er å 1) utarbeide kunnskapsgrunnlag som gir kompetanse for kontinuerlig utvikling med mål om opplevd høy kvalitet på barnehagetilbudet, og 2) styrke lederkapasitet og gi grunnlag for god lederutvikling i barnehagene. Det blir pekt på at de 18 nye barnehagene også har deltatt i sammen for kvalitetssamlingene siden høsten 2021.

Det blir i intervju vist til at etaten i 2021 og 2022 har arbeidet mye med den nye barnehageloven og særlig knyttet til tema om et trygt og godt barnehagemiljø. Etat for barnehage har utarbeidet et system for oppfølging av bestemmelsene om psykososialt barnehagemiljø (kapittel VIII i barnehageloven), med et helhetlig støttesystem for et inkluderende barnehagemiljø, kalt «Trygge barn – de voksne sitt ansvar». Dette støttesystemet har vært tema både på samlinger for ledere og barnehagenes ressursteam, samt ved oppfølging fra veiledere i *Team Skyfritt*.⁶²

Avdelingsleder for barnehagemyndigheten peker på at den lokale barnehagemyndigheten også vektlegger kompetanseheving i forbindelse med innføring av nye lovkrav, og viser til at barnehagemyndigheten gjennom tilsynsvirksomhet erfarer at kompetansehevingstiltak har god effekt på etterlevelse av lovkrav i barnehagene.

Etatsdirektør peker på at mange barnehager gjennomfører etatens egne kurs og kompetansehevingstiltak. Hun viser til at dersom barnehagene ikke gjennomfører obligatoriske kurs, blir dette fulgt opp av etaten.

Utdanningsdirektoratet tilbyr årlig studieplasser i 30 studiepoeng i videreutdanning for barnehagelærere. Målgruppen for ordningen er barnehagelærere som jobber og har fast ansettelse i en kommunal barnehage. Ordningen administreres av Bergen kommune og Utdanningsdirektoratet. Andre ansatte i barnehagen med treårig barnefaglig utdanning kan også søke ordningen ved å studere tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk. Kommunen opplyser videre at Utdanningsdirektoratet har et tilbud om videreutdanning for barnehagestyrere som barnehagestyrere i kommunen har anledning til å søke på.⁶³

Kommunen opplyser at etat for barnehage også tilbyr veiledning av nyutdannede barnehagelærere i alle de kommunale barnehagene. Det er etablert en plan for denne veiledningen⁶⁴ der det fremgår at målsettingen med tilbudet er at kommunen ønsker å ivareta nyutdannede barnehagelærere og bidra til å sikre en god profesjonell

⁶⁰ Allmenningen. Aktivitets- og møteplan for kommunale barnehager

⁶¹ International Child Development Programme

⁶² Bergen kommune. Årsmelding 2021. 01A-Barnehage.

⁶³ Utdanningsdirektoratet. Videreutdanning for ledere. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/ledelse/leing-i-skolen/>

⁶⁴ Bergen kommune. Plan for veiledning av nyutdannede barnehagelærere i Bergen kommune. Byrådsavdeling for barnehage og skole. Sist oppdatert 4. mars 2014.

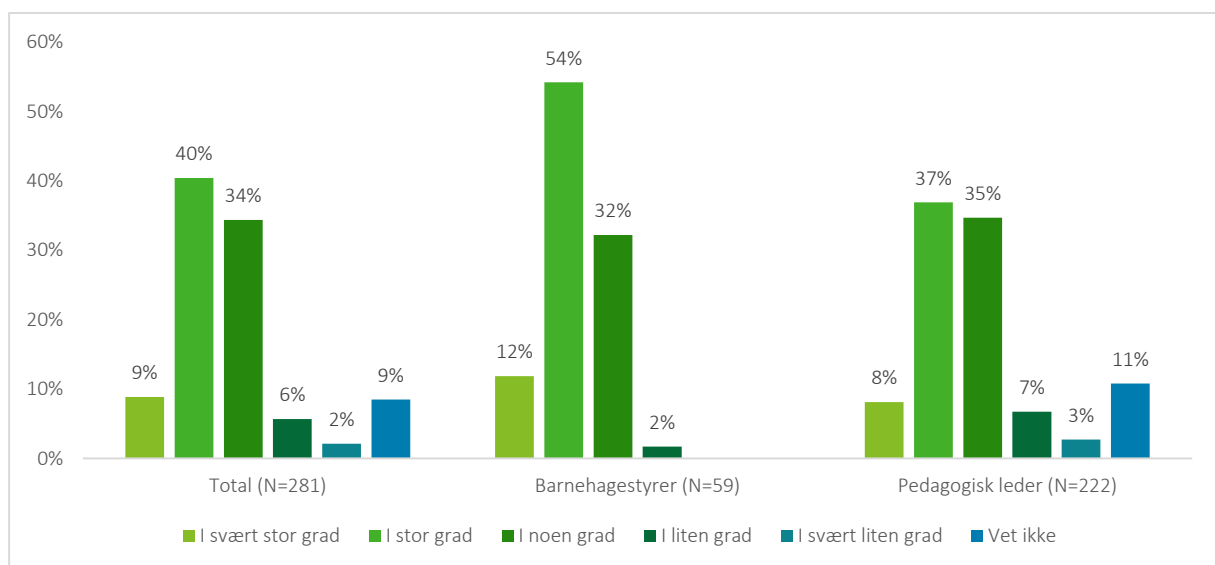
utvikling. Det står videre at dette gjøres gjennom systematiske og gjensidige forpliktende systemer for veiledning. Planen går videre inn på mål for barnehagene, de nyutdannede og veilederne, prinsipper og metoder for veiledningen og ansvar, struktur og innhold.

Ansatte i kommunen registrerer sin CV i kompetanseportalen (dossier.no), og skal videre registrere gjennomført opplæring, oppnådde kompetansemål mv. i denne portalen. I kommunens kompetanseportal har etaten mulighet til å legge inn egne kompetanseplaner/kompetansepakker for ansattgrupper i barnehagene. Det fremgår at relevante kompetanseplaner i kompetanseportalen for de ansatte i barnehagene er:

- Kompetanseplan for barnehageansatte: Digital dømmekraft i barnehagen.
- Kompetansepakke for nyansatte barne- og ungdomsarbeidere og assistenter
- Plan for opplæring i datasystem for nye styrere i barnehagen
- Plan for opplæring i Vigilo kommunikasjon for ansattrolle og lederrolle

I spørreundersøkelsen til pedagogiske ledere og barnehagestyrere i kommunale barnehager fikk respondentene spørsmål om i hvilken grad de opplever at kommunen legger til rette for tilstrekkelig kompetanseheving for de ansatte i barnehagene i kommunen. Som vist i figur 16 svarer totalt 49 prosent av respondentene at kommunen «i svært stor grad» eller «i stor grad» legger til rette for tilstrekkelig kompetanseutvikling for de ansatte i barnehagene, mens totalt 34 prosent svarer «i noen grad» på dette spørsmålet. Totalt er det 8 prosent som svarer at kommunen «i liten grad» eller «i svært liten grad» legger til rette for tilstrekkelig kompetanseheving.⁶⁵ Barnehagestyrere oppgir i større grad at kommunen tilrettelegger for kompetanseutvikling sammenlignet med pedagogiske ledere: mens 66 prosent av styrerne svarer «i svært stor grad» eller «i stor grad», svarer til sammen 45 prosent av de pedagogiske lederne det samme.

Figur 16: I hvilken grad opplever du at kommunen legger til rette for tilstrekkelig kompetanseutvikling for de ansatte i barnehagene i kommunen?



I intervju med ansatte og ledere i de fire casebarnehagene peker flere på at Bergen kommune legger godt til rette for kompetanseutvikling for alle ansatte i barnehagen, og noen fremhever at det har vært mange gode tilbud under covid-19 pandemien. Flere viser til at særlig assistenter har fått tilbud om digitale kompetansehevende tiltak fra kommunen under covid-19 pandemien, og en del påpeker at kommunen bør tilrettelegge for digitale kurs også fremover for å sikre at flest mulig har anledning til å delta. Noen av de intervjuede viser også til det er synd at ikke alle pedagogiske ledere lenger kan delta i sammen for kvalitet-samlinger, men at styrere skal velge ut en pedagogisk leder som kan delta. Det blir vist til at mange pedagogiske ledere ønsker å delta på disse samlingene da dette er et godt tilbud, men også at det er utfordrende å legge til rette for at kunnskap og informasjon som er delt på samlingene blir viderefremidlet til ansatte på alle avdelinger når ikke alle pedagogiske ledere deltar.

Det er flere av de ansatte i casebarnehagene som fremhever at det generelt kan være **utfordrende å sette av tid til kompetansehevende tiltak**, på grunn av bemanningsutfordringer i barnehagene. Dette er også et poeng som

⁶⁵ Bergen kommune overtok 18 private barnehager fra Akasiakonsernet fra januar 2022. Noen av respondentene arbeider i disse barnehagene, og peker på at de på undersøkelsestidspunktet ikke ennå er så godt kjent med kompetansetilbudet i Bergen kommune.

blir tatt opp av en stor andel av respondentene i spørreundersøkelsen. Det blir påpekt at det ikke følger med ressurser når ansatte skal på kurs, og en av styrerne understreker i intervju at det ikke er mangel på kursmuligheter, men mangel på tid til å gjennomføre kursene. I intervju med en gruppe pedagogiske ledere blir det også påpekt at manglende kapasitet gjør det utfordrende å få benyttet seg av gjennomført videreutdanning og spesialkompetanse. Dette er også et poeng som blir holdt frem av noen av respondentene i spørreundersøkelsen.

Noen av de intervjuede viser spesielt til at det er utfordrende med implementering av nye digitale system som Vigilo og avviksmelding i BkKvalitet, da ansatte ikke opplever å ha tid til å gjennomføre opplæring og sette seg tilstrekkelig inn i disse systemene. I noen av barnehagene blir det påpekt at det er flere av de ansatte som i utgangspunktet ikke har tilstrekkelig IKT-kompetanse, og at innføring av digitale system dermed kan oppleves som utfordrende.

En av styrerne viser til at barnehageeier viser liten forståelse for hvilke utgangspunkt barnehagen har for deltakelse på visse møter og andre henvendelser og oppgaver som tillegges barnehagen, og at dette særlig var en utfordring under koronapandemien. Det er også flere som peker på en opplevelse av at etaten ønsker å «skynde seg» med å få gjennomført mange tiltak i etterkant av pandemien, og at barnehagene i liten grad blir spurt om hvilke kompetansetiltak det er behov for eller eventuelt når det passer å gjennomføre tiltakene.

Regional ordning for kompetanseutvikling i Barnehage (ReKomp)⁶⁶

Som nevnt i avsnitt 5.4.1, har barnehagemyndigheten ansvaret for å samordne aktiviteter i tilknytning til ReKomp. Kunnskapsdepartementet har fastsatt retningslinjer for tilskuddsordningen, og ReKomp ble etablert med en fordeling hvor 70 % av midlene går til partnerskapssamarbeidet mellom barnehagesektor og Høgskulen på Vestlandet (HVL) for Bergen kommune (ReKomp 70 %), mens 30 % av midlene går til heving av barnehagefaglig grunnkompetanse for hel barnehagesektor (ReKomp 30 %).

Utviklingsprosjekt gjennom ReKomp 70 % kan ha varighet på inntil to år, og barnehager som kommer med i ordningen får:

- tildelt midler som skal brukes til blant annet personalmøter, frikjøp av tid til arbeid, og planlegging
- inngå i et gjensidig samarbeid med UH-sektoren
- drahjelp til økt kunnskap og erfaringer med eget utviklingsområde
- delta i lærende nettverk for å dele erfaringer/utfordringer og skape nye forståelser for å videreutvikle egen kompetanse

Det er de fire satsingsområdene i Regjeringens reviderte strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022⁶⁷ som er førende for utviklingsområdene i ReKomp: barnehagens verdigrunnlag, kommunikasjon og språk, et inkluderende miljø for omsorg, lek, læring og danning og barnehagen som pedagogisk virksomhet. Kompetansetiltakene skal være barnehagebasert kompetanseutvikling. Med dette menes at alle ansatte skal delta i utviklingsprosessen på egen arbeidsplass.

Kommunen opplyser at det i 2021 var 26 barnehager fikk tildelt tilskudd gjennom ReKomp fordelt på ti enkeltstående barnehageeiere, syv kommunale barnehager og ni private barnehager. I 2019 fikk 20 barnehager tilskudd og i 2020 fikk 23 barnehager tilskudd.

De resterende midlene fra ReKomp-ordningen har gått til samlingsbasert kompetanseheving (ReKomp 30 %). I 2021 var det omtrent 8000 deltakere på samlingene fordelt på 48,3 prosent kommunale og 51,7 prosent private barnehager. Samlingene ble gjennomført digitalt på ettermiddags- og kveldstid på grunn av covid-19 pandemien. Tema for samlingene ble fastsatt etter lokal vurdering i Barnehagemyndighetens samhandlingsforum, bestående av kommunal eier, syv store eierorganisasjoner og Private barnehagers landsforbund, Bergen, som representerer enkeltstående barnehageeiere. Vurderinger gjøres opp mot områder hvor det meldes behov for å heve personalets kompetanse innenfor rammeplanen for barnehage. Tema for samlingene har blant annet vært endringer i barnehageloven, barn i sårbare livssituasjoner, lek, psykososialt barnehagemiljø og språk.⁶⁸ Avdelingsleder for barnehagemyndigheten viser til at samlingene som ble gjennomført har fått gode tilbakemeldinger.

⁶⁶ Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kompetanseutvikling-i-barnehage-og-regional-ordning/>

⁶⁷ Kunnskapsdepartementet. *Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022*. September 2017.

⁶⁸ Bergen kommune. Årsmelding 2021. Side 107

Avdelingsleder peker på at barnehagemyndigheten våren 2022 planlagte å gjennomføre fysiske kompetansehevingssamlinger for assistenter og fagarbeidere. Hun viser til at det for samlingene ble satt en grense på 100 deltagere, både på grunn av smittevern hensyn, men også fordi barnehagene har utfordringer med å skaffe vikarer.

5.5.2 Vurdering

Deloitte vurderer at Bergen kommune i stor grad legger til rette for kompetanseutvikling for ansatte i barnehagene i kommunen. Både barnehageeier og barnehagemyndigheten gjennomfører kurs og satsinger for ansatte basert på blant annet mål i kvalitetsutviklingsplanen, vedtatte politiske planer og endringer i regelverket. Det er videre etablert kompetansepakker for ansattgrupper i barnehagen i kommunens kompetanseportal, og det ansatte har tilbud om videreutdanning.

Deloitte vurderer samtidig at kommunen (som barnehageeier), sammen med barnehagene, bør vurdere hvordan man best mulig kan legge til rette for at det blir tilbydd relevante kompetansetiltak, samt at ansatte i barnehagene har anledning til å delta i kompetansehevingstiltakene. I undersøkelsen er det mange tilbakemeldinger fra barnehageansatte om at det er utfordrende å sette av tid til å gjennomføre kompetansetiltak på grunn av bemanningsutfordringer i barnehagene, samt at det er en opplevelse av at kommunen ikke i stor nok grad hensyntar passende tidspunkt og/eller barnehagenes kompetansebehov. Det er viktig at kommunen får sikret tilstrekkelig deltakelse i kompetansehevingstiltak, for på den måten å bidra til et kompetent pedagogisk personale, som er en forutsetning for et barnehagetilbud av god kvalitet (jf. rammeplan for barnehagen kapittel 7).

5.6 Kompetanse ved fravær

5.6.1 Datagrunnlag

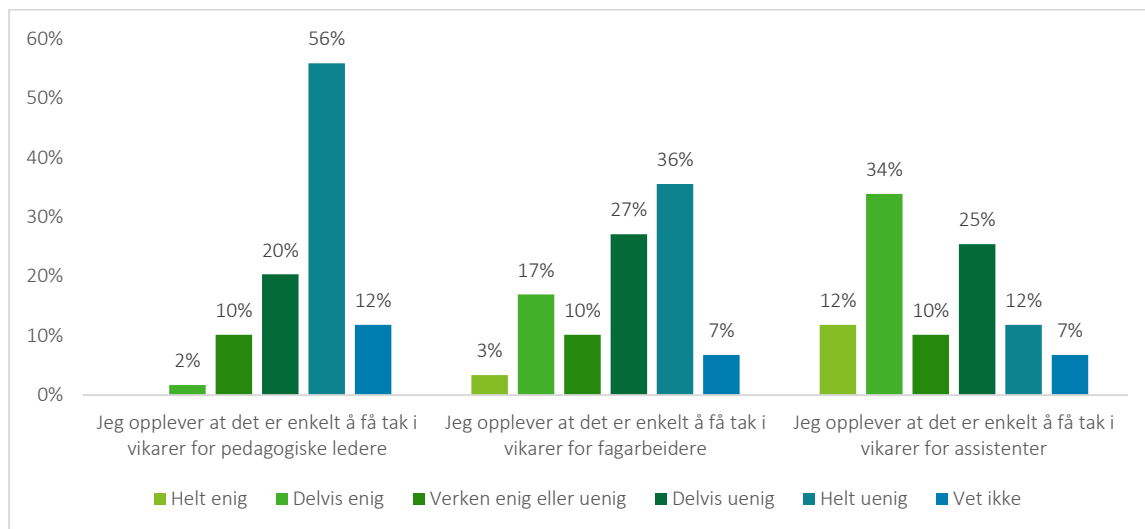
Som nevnt i avsnitt 4.5, benytter Bergen kommune systemet Ressursstyring (RS) til planlegging, registrering og oppfølging av turnus i barnehagene. Bergen kommune har videre rammeavtale for pedagogiske vikarer til barnehagene med tre bemanningsbyrå. Barnehagene bestiller vikarer fra disse bemanningsbyråene via Bemanningstjenester. Bestillingsrutiner fremgår på kommunens intranettsider.⁶⁹

I tillegg har flere av barnehagene, som nevnt i avsnitt 4.6, egne vikarer som de kan kontakte ved fravær av ansatte.

Etat for barnehage opplyser at stillinger med varighet på over seks måneder skal lyses ut. På kommunens intranettsider står det at man for stillinger som har en varighet under seks måneder, unntaksvis kan rekruttere uten å lyse ut, men at dette må avklares med tillitsvalgte.

I spørreundersøkelsen ble barnehagestyrerne bedt om å ta stilling til tre påstander om innhenting av vikarer for henholdsvis pedagogiske ledere, fagarbeidere og assistenter i barnehagen (fremstilt i figur 17). Over halvparten av respondentene (56 prosent) er «helt uenig» i påstanden om at det er enkelt å hente inn vikarer for *pedagogiske ledere* ved fravær, en av fem er «delvis uenig», mens en av ti respondenter svarer at de er «verken enig eller uenig» i denne påstanden. 36 prosent av respondentene svarer at de er «helt uenig» i påstanden om at det er enkelt å få vikarer for *fagarbeiderne*, mens 27 prosent oppgir at de er «delvis uenig» i påstanden. Barnehagestyrerne oppgir at det er noe greiere å få tak i vikarer for *assistenter* i barnehagen; 46 prosent er «helt enig» eller «delvis enig» i denne påstanden, mens 37 prosent er «delvis uenig» eller «helt uenig» i påstanden.

⁶⁹ Allmenningen: <https://allmenningen.bergen.kommune.no/ansatthjelpen/okonomi-og-innkjop/innkjop/for-deg-som-skal-bestille-en-vare-eller-en-tjeneste/vikartjenester>

Figur 17: Svar på påstander om innhenting av vikar for ulike roller i barnehagen (N=59)⁷⁰

Respondentene fikk anledning til å legge inn kommentarer til bemanning i barnehagen i et fritekstfelt. Av de 131 respondentene som har lagt inn kommentar, svarer en stor andel at det generelt er utfordrende å få tak i vikarer i barnehagene. Det er videre mange respondenter som peker på at det er utfordrende å få tak i kompetente vikarer ved fravær i barnehagene. Det blir vist til at flere har erfaringer med vikarer som ikke fungerer godt i barnehagen, det blir eksempelvis pekt på manglende erfaring og relasjonskompetanse, utfordringer med språk og liten interesse for arbeidet i barnehage. Noen av respondentene peker på at det i disse tilfellene er en merbelastning for de ansatte i barnehagen å ta inn vikarer, og det blir også pekt på at man av den grunn ikke alltid henter inn vikar.

Flere av de ansatte i barnehagene der det har blitt gjennomført intervju nevner også utfordringer knyttet til vikarer uten erfaring i barnehage/barnehagen. En av de intervjuede viser til at barnehagen i noen tilfeller har benyttet kommunens bemanningstjeneste, men at de erfarer at flere av vikarene fra Bemanningstjenester har utilstrekkelig erfaring, kompetanse eller språkferdigheter. Barnehagen benytter derfor i størst grad egne, faste vikarer. De faste vikarene har ikke nødvendigvis formell kompetanse, men er eksempelvis ufaglærte, studenter eller tidligere og nåværende foreldre. Det blir videre vist til at det er sjeldent barnehagen får tildelt vikar fra bemanningstjenesten som har vært i barnehagen tidligere, selv om barnehagene etterspør dette.

I intervju med styrere i barnehager blir det pekt på at det ved langtidsfravær i barnehagen kan være vanskelig å sikre riktig kompetanse på vikarer, og at tilgjengelige vikarer kan ha varierende grad av kompetanse. En av styrerne viser til at det er mer utfordrende å få innhentet vikarer for pedagogiske ledere enn de andre rollene i barnehagen, og at dette skaper sårbarhet i barnehagen med tanke på de pedagogiske lederne sine oppgaver.

Flere viser til at det vinteren/våren 2021/2022 var store utfordringer når det gjaldt å få tak i kvalifiserte vikarer. Det blir vist til at barnehagene har gode planer for hvordan de skal agere ved bemanningsutfordringer og at det blir utarbeidet risikovurderinger knyttet til bemanning, men det blir understreket at det ikke er godt nok at barnehagene står i denne utfordringen kontinuerlig.

5.6.2 Vurdering

Deloitte vurderer at kommunen har etablert et system for å skaffe vikarer med riktig kompetanse ved fravær av fast ansatte i barnehagen. Likevel viser undersøkelsen at det ikke er tilstrekkelig med vikarer tilgjengelig med rett kompetanse, særlig ved korttidsfravær av faste ansatte. I undersøkelsen er det mange som peker på at det er utfordrende å skaffe vikarer med riktig kompetanse (også gjennom kommunens bemanningstjeneste), og en del peker på at det kan være en merbelastning for barnehagen å hente inn vikar uten erfaring, og at de dermed ikke alltid henter inn vikar. Deloitte vurderer at dette ikke er tilfredsstillende, og vil understreke at et kompetent personale er en forutsetning for et barnehagetilbud av god kvalitet (jf. rammeplan for barnehagen kapittel 7).

⁷⁰ Det ble her påpekt at man skulle ta utgangspunkt i en «normalsituasjon, og ikke under covid-19 pandemien.

6 Pedagogisk tilbud

6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad lykkes kommunen med å ivareta et tilfredsstillende pedagogisk tilbud til barna i de kommunale barnehagene?

Under dette:

- I hvilken grad har barnehagene utarbeidet tilstrekkelige planer for det pedagogiske arbeidet i barnehagene, og i hvilken grad blir arbeid i henhold til planene jevnlig vurdert og dokumentert?
- Er det lagt til rette for medvirkning fra barn og foreldre i barnehagenes planlegging og vurdering av pedagogisk virksomhet?
- I hvilken grad sikrer barnehagene at barn får pedagogisk tilbud i henhold til etablerte planer?⁷¹

6.1 Revisjonskriterier

6.1.1 Pedagogisk virksomhet

Barnehageloven setter i § 2 krav om at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet. Det fremgår videre blant annet at barnehagen skal gi barn mulighet for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter.

Styreren har det daglige ansvaret i barnehagen; pedagogisk, personalmessig og administrativt. Styreren skal sørge for at det pedagogiske arbeidet er i tråd med barnehageloven og rammeplanen, og at personalet utvikler en felles forståelse for oppdraget som er gitt i disse. Pedagogisk leder har ansvaret for å iverksette og lede det pedagogiske arbeidet, og skal videre

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

Kapittel 7 i rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver⁷² omtaler barnehagen som pedagogisk virksomhet. Her står det innledningsvis at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet som skal planlegges og vurderes, og at barn og foreldre har rett til medvirkning i disse prosessene. Målet med barnehagen som pedagogisk virksomhet er å gi barna et tilrettelagt tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen.

Det fremgår videre at barnehagen skal utarbeide en årsplan og at det i tillegg skal utarbeides planer for kortere og lengre tidsrom og for ulike barnegrupper etter behov. Årsplanen er et arbeidsredskap for barnehagepersonalet og dokumenterer barnehagens valg og begrunnelser. Årsplanen kan gi informasjon om barnehagens pedagogiske arbeid til myndighetsnivåene, barnehagens samarbeidsparter og andre interesserte. Det fremgår videre at barnehagen skal jevnlig vurdere det pedagogiske arbeidet. Det betyr at det pedagogiske arbeidet skal beskrives, analyseres og fortolkes ut fra barnehagens planer, barnehageloven og rammeplanen. Hovedformålet med vurderingsarbeidet er å sikre at alle barn får et tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen.

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

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

⁷¹ Problemstillingen «I hvilken grad har sykefravær i de kommunale barnehagene konsekvenser for det pedagogiske tilbudet til barna?» som opprinnelig lå til problemstilling 4 d), vil bli besvart under denne problemstillingen.

⁷² Utdanningsdirektoratet. Rammeplan for barnehagen. Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Sist endret 01.08.2017

6.1.2 Medvirkning fra barn og foreldre

Kapittel II i barnehageloven omhandler barn og foreldres medvirkning. I henhold til § 3 har barn i barnehagen rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet og i saker som gjelder dem selv. Barn skal videre jevnlig få mulighet til å aktivt delta i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet, og barnets synspunkt skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

I § 3 blir det stilt krav til at alle barnehager skal ha et forelderåd og et samarbeidsutvalg, for å sikre samarbeid med barnas hjem.

Forelderådet består av foreldrene til alle barna. Forelderådet skal fremme foreldrenes fellesinteresser og bidra til at samarbeidet mellom barnehagen og foreldregruppen skaper et godt barnehagemiljø ...

Samarbeidsutvalget skal være et rådgivende, kontaktskapende og samordnende organ. Samarbeidsutvalget består av foreldre og ansatte i barnehagen, slik at hver gruppe er likt representert. Barnehagens eier kan delta etter eget ønske, men ikke med flere representanter enn hver av de andre gruppene

Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver viser til at barnehagen skal legge til rette for foreldresamarbeidet og god dialog med foreldrene. Foreldresamarbeidet skal både skje på individnivå, med foreldrene til hvert enkelt barn, og på gruppenivå, gjennom forelderådet og samarbeidsutvalget.

Barnehagelovens § 2, niende ledd, slår videre fast at samarbeidsutvalget for hver barnehage, med utgangspunkt i rammeplan for barnehagen, skal fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

6.2 Planer for, og vurdering av, det pedagogiske arbeidet i barnehagene

6.2.1 Datagrunnlag

Planer for det pedagogiske arbeidet

Kommunen har siden 2011 utarbeidet felles mal for årsplan i barnehagene for å sikre at krav i rammeplanen og lokale målsetninger blir inkludert i samtlige barnehager sine årsplaner. Hovedtillitsvalgte peker på at kommunens felles mal for årsplan sammen med rammeplanen gir et godt utgangspunkt for godt pedagogisk arbeid. De viser til at klare strukturer og linjer fra kommunen bidrar til kvalitetsutvikling. Malen for årsplan er delt inn i to hoveddeler: del en beskriver mål og aktiviteter for årets satsinger og gir informasjon om hvordan disse følges opp, dokumenteres og vurderes, og del to beskriver barnehagens satsninger og arbeid på et mer grunnleggende og generelt nivå. Det blir innledningsvis i malen redegjort for kommunens visjon og mål for barnehagene.

Det blir videre vist til at årsplanen er et sentralt dokument under kvalitetsoppfølgingen. Etat for barnehage henter årsplanen fra barnehagens hjemmeside som en del av forberedelsene til kvalitetsoppfølgingen, da denne kan fortelle noe om hvordan barnehagen har jobbet med å beskrive og begrunne arbeidet sitt. Områdeleder peker på at prosessen personalet har hatt under utarbeidelse av årsplanen er en viktige forutsetninger for hvordan en hel personalgruppe klarer å iverksette og følge opp mål som er satt under de ulike overskriftene i årsplanen.

Etatsdirektør viser til at selv om det ikke foreligger krav til at årsplanen skal godkjennes av etaten, har likevel områdelederne ansvar for å følge opp at samtlige barnehager utarbeider en årsplan, og for å vurdere kvaliteten på planen. Barnehagens årsplan blir i tillegg gjennomgått i ledersamtaler mellom styrer og områdeleder, og ligger til grunn for den systematiske kvalitetsoppfølging fra etaten.

Etter at årsplanen er godkjent i samarbeidsutvalget i barnehagen, skal planen legges ut på kommunens nettsider, under temasider for den enkelte barnehage. Revisjonen finner at per 2. september 2022 har 41 av de 92 barnehagene publisert årsplaner for barnehageåret 2022/2023 på nettsidene. 30 av barnehagene har publisert årsplaner for barnehageåret 2021/2022 på nettsidene. Det er her viktig å påpeke at årsplaner for barnehagene skal være ferdigstilt i starten av september, og at det dermed kan være barnehager som per 2. september ennå ikke har fått publisert nyeste versjon på nettsidene. To barnehager har årsplaner fra henholdsvis 2018/2019 og 2019/2020 på sine nettsider. Barnehagen med årsplan fra 2019/2020 har imidlertid også en årsplan med langtidsperspektiv som skal være gjeldende fra 2019 til 2022.

17 av barnehagene har ikke publisert årsplan på sine nettsider; seks av disse er blant barnehagene som ble overtatt av Bergen kommune i 2022 og en av barnehagene er ny i kommunen fra barnehageåret 2022/2023. På samme måte som nevnt over skal årsplan være ferdigstilt i september, og for de syv nye barnehagene vil det ikke foreligge eventuelle årsplaner fra tidligere år på nettsiden.

Barnehagene som har publisert årsplaner på sine nettsider, både for inneværende barnehageår eller tidligere barnehageår, følger mal etablert av Bergen kommune. Det er to barnehager med oppdaterte planer for enten inneværende eller foregående barnehageår som ikke benytter nyeste mal fra kommunen, men en mal fra kommunen av eldre dato.

Respondentene i spørreundersøkelsen fikk spørsmål om hvorvidt barnehagen utarbeider planer for kortere tidsrom for ulike barnegrupper i barnehagen. 83 prosent av barnehagestyrerne⁷³ svarer at det blir utarbeidet månedspaner i barnehagen, 9 prosent svarer at det blir utarbeidet halvårsplaner. En av styrerne som svarer på spørreundersøkelsen viser til at det ikke blir utarbeidet planer for kortere tidsrom i deres barnehage, mens 7 prosent viser til at de har andre typer periodevise planer, og utdyper at de for eksempel har periodeplaner over tre måneder eller arbeider prosjektvis med pedagogisk utviklingsarbeid knyttet til ulike tema.

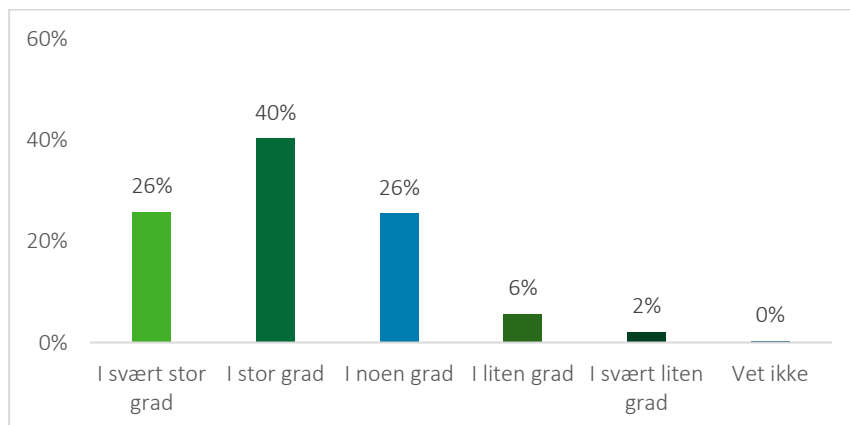
Ansatte fra de fire barnehagene som har blitt intervjuet i undersøkelsen, viser til at det blir utarbeidet årsplaner i barnehagene.⁷⁴ I de fire barnehagene blir det også utarbeidet planer for kortere tidsrom for de ulike barnegruppene i barnehagen: tre av barnehagene utarbeider månedspaner for avdelingene og en av barnehagene utarbeider periodeplaner inndelt etter høst, vinter og vår/sommer med glidende overganger.

Vurdering av planer og dokumentering av arbeid i barnehagene

I intervju med ansatte i fire barnehager blir det vist til at årsplanen er det viktigste arbeidsdokumentet i barnehagen. Arbeidet med å utvikle ny årsplan starter på våren. Barnehagene evaluerer da årsplanen for barnehageåret, og basert på blant annet denne evalueringen blir det etablert en ny årsplan. Det blir vist til at alle ansatte normalt sett tar del i evaluering av årsplanen, blant annet blir personalmøter og planleggingsdag brukt til dette formålet. Samtlige av de intervjuede peker på at barnehagene arbeider godt med årsplanen, men det er flere som peker på at det våren 2022 ikke har vært mulig å involvere ansatte så godt som ønsket på grunn av en krevende bemanningssituasjon.

Respondentene i spørreundersøkelsen fikk spørsmål om i hvilken grad barnehagen har etablert system og rutiner som sikrer at årsplanen årlig blir evaluert og vurdert. Som fremstilt i figur 18 svarer 66 prosent av respondentene at barnehagen «i svært stor grad» eller «i stor grad» har etablerte system og rutiner for dette. 26 prosent oppgir at barnehagen «i noen grad» har system og rutiner for årlig evaluering av årsplanen, mens 8 prosent svarer «i liten grad» eller «i svært liten grad» på dette spørsmålet.

Figur 18: I hvilken grad opplever du at din barnehage har etablert system og rutiner som sikrer at årsplanen blir årlig evaluert og vurdert? (N=282)

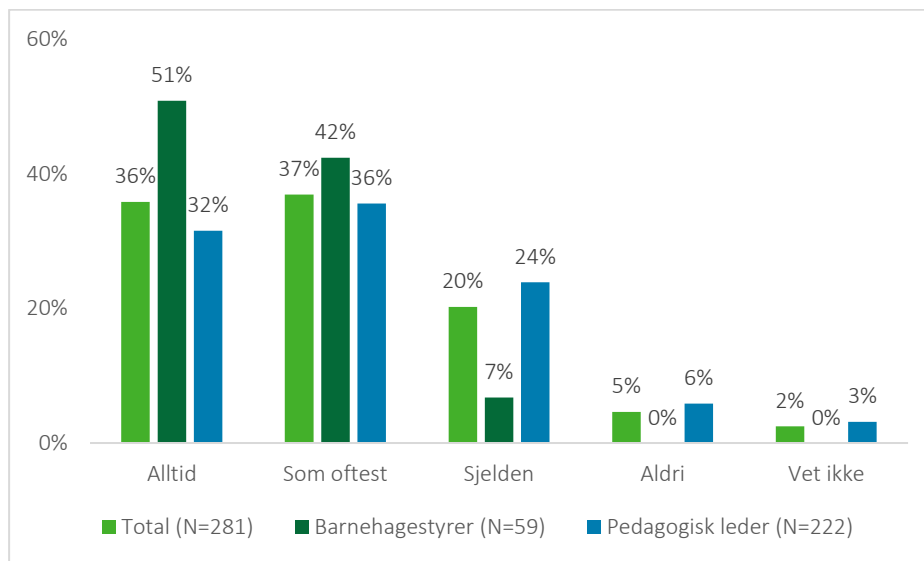


Respondentene fikk videre spørsmål om hvor ofte hele personalgruppen blir involvert i årlig evaluering av årsplanen. På dette spørsmålet svarer omtrent halvparten av styrerne at hele personalgruppen «alltid» blir involvert, mens omtrent en av tre pedagogiske ledere svarer det samme (32 prosent). 30 prosent av de pedagogiske lederne oppgir at hele personalgruppen «sjelden» eller «aldri» deltar i evalueringen av årsplanen.

⁷³ N=59. Vi har her valgt å henvise til svar fra barnehagestyrerne, og ikke de pedagogiske lederne, for å på denne måten sikre at vi refererer til tall fra enkeltvis barnehage (og ikke flere ansatte fra samme barnehage).

⁷⁴ To av barnehagene har per 2.9.2022 publisert årsplan for barnehageåret 2022/2023 på sine nettsider, og to av barnehagene har årsplan fra barnehageåret 2021/2022 på sine nettsider

Figur 19: Hvor ofte er hele personalgruppen involvert i årlig evaluering av årsplanen?



I intervju med områdeleder blir det pekt på at det under pandemien nok er barnehagens ledergruppe som i størst grad har vært involvert i utformingen av årsplanene. Deretter har det øvrige personalet blitt involvert i arbeidet med å synliggjøre innholdet i de ulike tema som årsplanen omtaler. Områdeleder viser til at styrere gir uttrykk for at det er ønskelig med enda bredere involvering av personalgruppa i årsplanarbeidet fremover når pandemien dempes.

Alle de ansatte som er intervjuet viser til at man trekker frem eller viser til årsplanen gjennom hele barnehageåret, og en styrer peker på at dette skal sikre at alle ansatte forplikter seg til planen. I en av de fire casebarnehagene er det etablert et årshjul for barnehagens arbeid med årsplanen, som skal sikre at avdelingene får arbeidet med de ulike fagområdene. I barnehagene blir det videre utarbeidet periodeplaner/månedspaner basert på årsplanen, og disse planene inneholder blant annet informasjon om gjennomførte og planlagte aktiviteter opp mot årsplanen.

I intervju med ansatte i en av de utvalgte casebarnehagene blir det vist til at månedspanene dokumenterer arbeidet som er gjennomført i avdelingene foregående måned, samt mål, strategier og tiltak som skal iverksettes kommende måned. Månedspanen bygger blant annet på årsplanen i barnehagen og det blir lagt inn flere direkte referanser fra årsplanen i månedspanen. Det blir i månedspanen også utarbeidet aktivitetsplan for hver uke i kommende måned, men denne er ikke i stor grad detaljert for å sikre at man i tilstrekkelig grad sikrer barns medvirkning i gjennomføring av aktiviteter. Det blir videre vist til at ansatte på hver avdeling tar del i evaluering av månedspanen. I evalueringen av arbeidet som er gjort foregående måned arbeider ansattgrupper med ulike momenter og sammenligner opp mot praksis og målsettinger i årsplan. For eksempel ser man på turgruppe, førskolegruppen og metodebruk og vurderer hvordan dette har fungert. Det blir samtidig påpekt at man våren 2022, på grunn av bemanningsutfordringer, ikke har fått sikre denne medvirkning fra ansattgruppen, men at pedagogisk leder har utarbeidet månedspanen og ansatte får lese gjennom. De to andre barnehagene som utarbeider månedspaner, viser til et likt oppsett for utarbeidelse og evaluering av månedspaner. I en av barnehagene blir det vist til at de periodevis under covid-19 pandemien ikke har blitt utarbeidet månedspanen.

I barnehagen som utarbeider periodeplaner, blir det vist til at disse planene sørger for en naturlig progresjon i arbeidet med årsplanen. Etter at en periode er fullført blir periodeplanen evaluert, og erfaringene tas med i arbeidet i neste periodeplan. Det blir vist til at hele ansattgruppen er involvert i denne evalueringen. Foreldre i denne barnehagen mottar også ukebreve fra barnehagen. Ukebrevene er en oppsummering og evaluering av aktivitetene som har blitt gjennomført i barnehagen i uken som er gått, og årsplanen og rammeplanen brukes aktivt for å synliggjøre hvordan det pedagogiske arbeidet blir gjennomført. De intervjuede påpeker at det er rom for å være enda mer åpne i disse ukebrevene når det gjelder hvilke aktiviteter som eventuelt ikke har blitt gjennomført, for eksempel på grunn av sykefravær.

Månedspaner/ukeplaner/periodeplaner blir sendt til foreldrene i barnehagen. I intervju med foreldreprerentanter fra de fire barnehagene blir det vist til at foreldre i de fire barnehagene får god informasjon om barnehagens aktiviteter.

I noen barnehager blir det vist til at de også har en dagstavle der man dokumenterer aktiviteter som gjennomføres ved basene i barnehagen. Tavlen foreligger fysisk i barnehagen og gir både foreldre og barn en oversikt over aktiviteter og leker som har blitt gjennomført og ev. aktiviteter som ikke har blitt gjennomført. Det blir også hengt opp bilder på dagstavlen, for eksempel av aktiviteter som er gjennomført.

I revisjonsperioden har systemet Vigilo kommunikasjon blitt innført i alle barnehagene i kommunen. Dette er et system som skal benyttes for å kommunisere digitalt med foreldre i barnehagene. Styrer eller andre ansatte i barnehagen kan publisere innlegg som blir tilgjengelig under *Siste nytt* i Vigilo foreldreportal og *Nyheter* i Vigilo app. Innlegg kan bestå av både tekst og bilder, og ha filer til nedlasting lagt ved. Det fremgår av kommunens nettsider at barnehagen i hovedsak legger ut slike innlegg når de skal dele informasjon som gjelder en større gruppe barn, for eksempel en avdeling eller hele barnehagen.⁷⁵

6.2.2 Vurdering

Basert på undersøkelsen som er gjennomført, vurderer Deloitte at de kommunale barnehagene utarbeider årsplaner for det pedagogiske arbeidet. Undersøkelsen viser at kommunen gjennom felles mal for årsplan, og oppfølging fra områdeleder tilrettelegger for at planene blir utarbeidet på en god måte. Deloitte vil likevel påpeke at det ikke er lagt ut oppdatert årsplan for alle barnehagene på kommunens nettsider, men dette betyr ikke nødvendigvis at disse ikke er utarbeidet. Deloitte vurderer derfor at kommunen må undersøke at alle de kommunale barnehagene har gyldige årsplaner i henhold til krav i barnehageloven (§ 2) og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (kapittel 7), og at de blir lagt ut på nettsidene i henhold til krav om dette i kommunen.

Deloitte vurderer videre at barnehagene i hovedsak arbeider godt med jevnlig vurdering og dokumentering av det pedagogiske arbeidet. Det blir vist til at barnehagene, basert på rammeplan og årsplan for barnehagen, utarbeider periodeviserplaner for det pedagogiske arbeidet i barnegruppene og at disse evalueres jevnlig. Svar på spørreundersøkelsen indikerer imidlertid at ikke alle barnehagene har gode system for å sikre evaluering av det pedagogiske arbeidet, og undersøkelsen viser videre at det grunnet bemanningsutfordringer under covid-19 pandemien har vært utfordrende å sikre at hele ansattgruppen deltar i vurdering av det pedagogiske arbeidet i barnehagen. Deloitte vil understreke at i henholdt til kapittel 7 i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, skal vurdering av det pedagogiske arbeidet bygge på refleksjoner som hele personalgruppen er involvert, og vurderer at kommunen på bakgrunn av dette må sikre at alle ansatte i barnehagene tar del i vurderingsarbeidet.

6.3 Medvirkning fra barn og foreldre i planlegging og vurdering av pedagogisk virksomhet

6.3.1 Datagrunnlag

Medvirkning fra barn

I kvalitetsutviklingsplanen for barnehager i Bergen kommune blir det under punkt 6.2.2. vist til kommunens strategi for barnehagens pedagogiske arbeid. Her står det blant annet at barnehagene skaper motivasjon for å lære ved å bygge videre på det barn er opptatt av og interessert i. Det blir presisert at dette ikke betyr at man utelukkende skal følge barnets interesser, men at personalet er bevisst på at de skal utvide og stimulere barns egen aktivitet slik at det skapes optimale betingelser for læring av de overgripende samfunnsmålene. Det blir i planen pekt på kjennetegn ved *livslang læring*, og vist til at det er forpliktende for alle på alle nivå å fremme disse kjennetegnene i praksis, eksempelvis gjennom barnehagens planverk og vurderingsarbeid og pedagogisk dokumentasjon. I planen *skyfritt*⁷⁶ er også barns medvirkning tema. Det blir her blant annet vist til at kommunen vil at «barnestemmen skal høres i barnehagens ulike møtefora og påvirke barnehagens innhold og praksis».

Etatsdirektør peker i intervju på at etaten har satt inn kompetansehevingstiltak på tema «medvirkning blant barn», da oppfølging av barnehagene har vist at det er behov for mer kompetanse på dette området. Det fremgår av aktivitets- og møteplan for etat for barnehage 2022/2023 at det skal gjennomføres kurs i medvirkning i for de yngste i barnehagen i 2023.

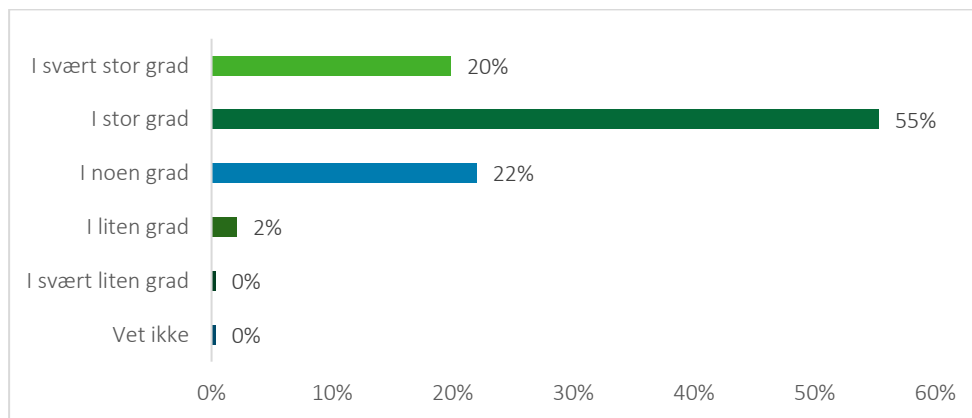
De pedagogiske lederne og barnehagestyrene som deltok i spørreundersøkelsen fikk spørsmål om i hvor stor grad de opplever at barnehagen i tilstrekkelig grad tilrettelegger for medvirkning fra barn i planlegging av aktiviteter i barnehagen. Som vist i figuren under svarer tre av fire at barnehagen «i stor grad» eller «i svært stor grad»

⁷⁵ <https://www.bergen.kommune.no/innbyggerhjelpen/barnehage-og-skole/grunnskole/grunnskoleopplaring/vigilo-for-kommunikasjon-mellom-hjem-barnehage-sfo-og-skole>

⁷⁶ Bergen kommune. Skyfritt. Plan for inkluderende oppvekstmiljø for barn og unge i Bergen. Vedtatt av bystyret i Bergen i april 2019

tilrettelegger for barns medvirkning i planlegging av aktiviteter. Omtrent en av fem (22 prosent) oppgir at barnehagen «i noen grad» tilrettelegger tilstrekkelig, mens 2 prosent svarer «i liten grad» på dette spørsmålet.

Figur 20: Opplever du at din barnehage i tilstrekkelig grad tilrettelegger for medvirkning fra barn i planlegging av aktiviteter i barnehagen? (N=282)



I intervju med ansatte i fire barnehager blir det vist til at barnehagene jobber aktivt for å sikre barns medvirkning i planlegging og vurdering av aktiviteter og pedagogisk virksomhet. Det blir understreket at det er pedagogisk innhold i de fleste aktiviteter for barna gjennom dagen. Eksempelvis er relasjonskompetanse en viktig del av det pedagogiske arbeidet i barnehagen, og de intervjuede vektlegger videre at de ansatte tilrettelegger for læring gjennom lek og samspill med barn. De intervjuede understreker viktigheten av at barn føler seg trygge på de ansatte i lærings situasjoner, og peker på at fast ansatte og faste vikarer er viktige for å sikre denne tryggheten for barna i lærings situasjoner.

Ansatte fra flere av barnehagene peker på at barns medvirkning i det pedagogiske arbeidet blir sikret ved at barnehagen observerer og merker seg hvilke aktiviteter og temaer barna er interesserte i, og deretter tar hensyn til dette i planlegging av videre aktiviteter. Det blir videre vist til at ansatte i barnehagen justerer planer fortløpende dersom barna har innspill til alternative aktiviteter eller andre forslag til hvordan aktiviteten kan utføres. Som nevnt i avsnitt 6.2.1 om vurdering og dokumentering i barnehagen blir det også pekt på at barnehager i månedspåner legger inn aktivitetsplaner som ikke i stor grad er detaljerte, for å sikre tilstrekkelig grad av medvirkning fra barna i gjennomføringen av aktiviteter. Samtidig blir det påpekt at de eldre barna kan gi mer direkte innspill til hvilke aktiviteter og temaer de er interesserte i, enn det som er tilfelle for de minste barna i barnehagen.

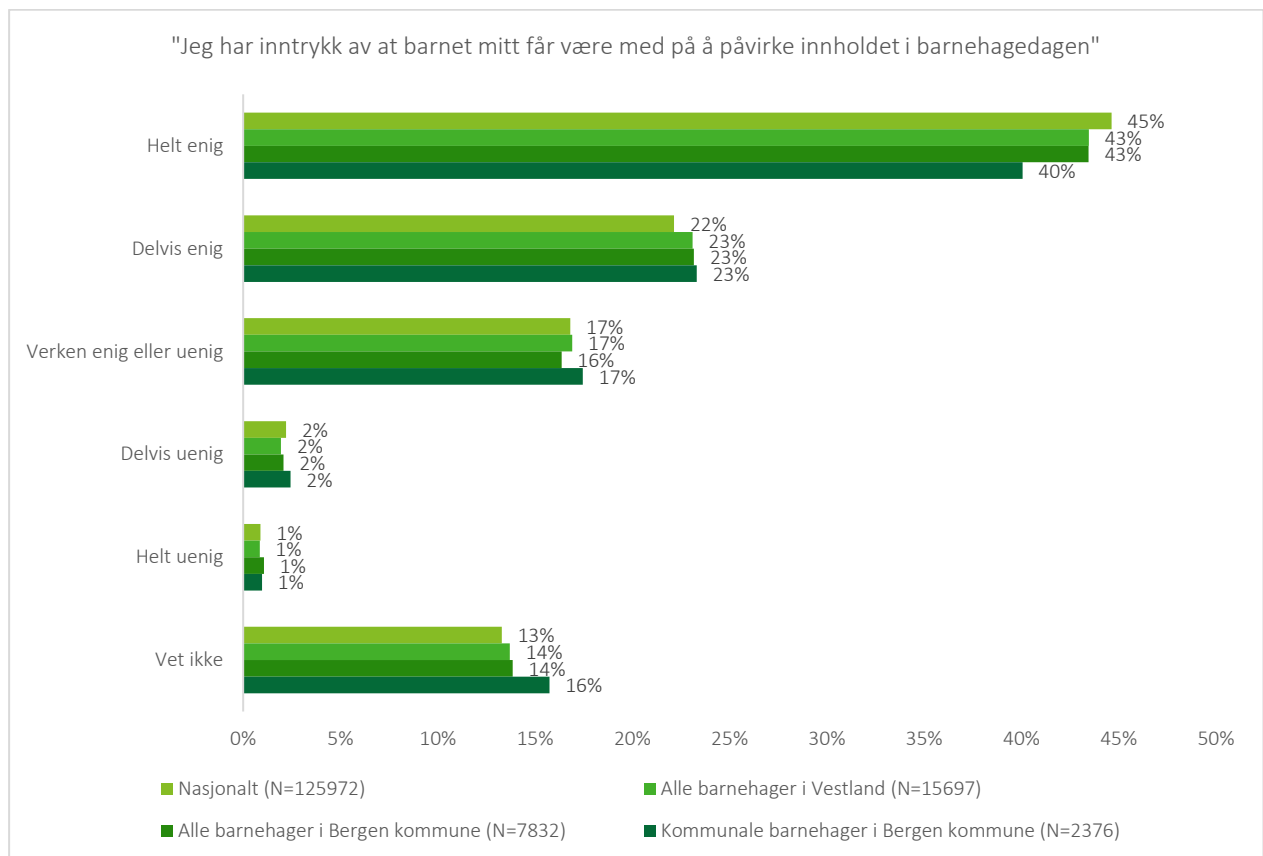
I en barnehage blir det vist til at de i hovedsak har barn fra minoritetsspråklige familier, og erfarer at aktiviteter som ville fungert for et norsktalende barn ikke nødvendigvis fungerer like bra for et minoritetsspråklig barn. Barnehagen forsøker derfor å tilrettelegge for ulike behov og små grupper for å få gjennomført planlagte aktiviteter. Ettersom at mange av barna i barnehagen har dårlig språk, er observasjon en viktig del av arbeidet med å fange opp og hensynta hva barna er interesserte i og opptatt av.

I en av barnehagene bruker de metoden *leketema* for å sikre medvirkning fra barna og sikre at man fanger opp barnas ønsker og behov. Det blir pekt på at de ansatte gjennom denne metodikken kontinuerlig vurderer hva barna i barnehagen interesserer seg for og forsøker å implementere dette i aktiviteter og tema.

I foreldreundersøkelsen som er gjennomført blant foreldre i barnehagene i kommunen i 2021 blir foreldrene bedt om å ta stilling til hvorvidt de er enige i påstanden «jeg har inntrykk av at barnet mitt får være med på å påvirke innholdet i barnehagen».⁷⁷ Som fremstilt i figur 21 fordeler svar fra foresatt i kommunale barnehager seg relativt likt sammenlignet med svar fra foreldre nasjonalt, i fylket og i alle barnehager i kommunen. 40 prosent av foresatte i de kommunale barnehagene oppgir at de er «helt enig» i påstanden, 23 prosent er delvis enig» og 17 prosent er «verken enig eller uenig». En relativt stor andel (16 prosent) svarer «vet ikke» på dette spørsmålet.

⁷⁷ Kommunen viser til at det er totalt i barnehagene i Bergen er 2386 av 4337 foresatte som har svart på undersøkelsen (55 prosent).

Figur 21: Foreldreundersøkelsen om medvirkning fra barn (Kilde: Bergen kommune)



Medvirkning fra foreldre

I kommunen sin plan for inkluderende oppvekstmiljø for barn og unge i Bergen, *Skyfritt*⁷⁸ står det at foresatte er en avgjørende ressurs i arbeidet for å skape et godt og inkluderende miljø i barnehager, og at kommune vil at samarbeidet med foresatte skal være proaktivt og at barnehagene (i tillegg til skolene og fritidsarenaene) skal ha strategier for å engasjere og involvere alle foresatte. Foresatte har medansvar for å skape et godt fellesskap mellom barna, men det formelle ansvaret for samarbeidet ligger hos barnehagen. Det blir i planen pekt på at kommunen vil videreføre at foreldreråd/FAU deltar i kvalitetsoppfølgingsmøtene.

Som nevnt i avsnitt 3.4 om system for kvalitetsoppfølging, fremgår det av plan for kvalitetsoppfølging at to foreldrerepresentanter blir invitert til å delta i dialogmøte i forbindelse med etatens kvalitetsoppfølging med barnehagene. I intervju med områdeleder blir det vist til at det som oftest er leder og deltaker fra foreldrenes samarbeidsutvalg som deltar i dialogmøter. Andre deltakere i dialogmøtet er barnehagens lederteam⁷⁹, en representant fra pedagogisk psykologisk senter (PPS), områdeleder og fagrådgiver. Målet med dialogmøtet er at aktørene sammen skal identifisere og prioritere barnehagens utviklingsområder.

I kommunen sin plan *Skyfritt* blir det vist til at alle barnehager har foreldreråd som utgjør samtlige foresatte i barnehagen, og at alle barnehagene er pålagt å ha et samarbeidsutvalg (SU). Det er representant for de foresatte som sitter i SU. I motsetning til skole er det ikke pålagt å ha et arbeidsutvalg for foresatte i barnehagene (FAU).

I intervju med ansatte i de fire barnehagene fremgår det at det i tre av fire er etablert foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) og at det er to representanter fra foreldrene i samarbeidsutvalget (SU). I den ene barnehagen er det ikke etablert foreldreråd og det er én foreldrerepresentant i SU. Barnehagen har forsøkt å rekruttere flere foreldre til samarbeidsutvalget, uten å lykkes. Det blir vist til at det er utfordrende for barnehagen å skape et godt samarbeid med foreldrene ettersom en del av foreldrene har begrensede norsksferdigheter. I de tre andre barnehagene beskriver foreldrerepresentantene og samarbeidet med barnehagen gjennom SU og foreldrerådets arbeidsutvalg som godt.

⁷⁸ Bergen kommune. *Skyfritt*. Plan for inkluderende oppvekstmiljø for barn og unge i Bergen. Vedtatt av bystyret i Bergen i april 2019

⁷⁹ Styrer, pedagogiske ledere og pedagogisk konsulent utgjør et lederteam i hver enkelt barnehage.

Områdeleder viser i intervju til at barnehagene gir rask og tydelig tilbakemelding dersom samarbeidsutvalget ikke fungerer, og at man da sammen prøver vi å finne tiltak som kan bedre situasjonen. Dersom foreldresamarbeidet i en barnehage generelt sett er utfordrende, kan områdeleder delta i møter sammen med styrer.

Respondentene som deltok i spørreundersøkelsen til kommunale barnehager fikk spørsmål om hvorvidt årsplanen blir gjennomgått og godkjent av SU. 95 prosent av barnehagestyrerne⁸⁰ svarer at SU «alltid» gjennomgår og godkjenner årsplanen, mens resterende 5 prosent av styrerne svarer at SU «som oftest» gjennomgår og godkjenner barnehagens årsplan.

Det blir videre gjennomført årlig foreldreundersøkelse i barnehagene. I 2021 benyttet kommunen seg for første gang av den nasjonale foreldreundersøkelsen i regi av Utdanningsdirektoratet. Som vist tidligere i rapporten (blant annet i tabell 3), benytter kommunen resultat fra foreldreundersøkelsen som indikatorer blant annet knyttet til kommunens målsettinger om at «barnehagebarn er aktive og medskapende i lek og læring».

Det blir i intervju med flere av barnehagene vist til at man benytter resultatene fra foreldreundersøkelsen inn i barnehagenes forbedringsarbeid. I en barnehage har man for eksempel i foreldreundersøkelsen fått tilbakemelding på at barnehagen har forbedringspotensial i å jobbe med foreldremedvirkning. Barnehagen arbeider derfor med å finne ut hva foreldrene ønsker å medvirke i, og hvordan de kan tilrettelegge for dette. I en annen barnehage har barnehagen invitert foreldre til å diskutere ulike tema i fokusgrupper, for eksempel resultat i brukerundersøkelsen. Foreldrene har, sammen med de ansatte, gjennom fokusgruppene sett på områder hvor de scorer lavt, drøftet dette, og personalet har tatt med seg innspill til det videre arbeidet.

Det blir samtidig i flere intervju vist til det kan være utfordrende å få alle foreldre til å svare på undersøkelsen. Det blir i intervju også vist til at etaten kan bidra dersom det er utfordrende å innhente tilbakemeldinger fra foreldre gjennom foreldreundersøkelsen. Områdeleder viser som eksempel til en barnehage med svært lav deltakelse på foreldreundersøkelsen. I denne barnehagen samarbeide områdeleder tett med styrer og barnehagens lederteam for å se på muligheter for å øke deltagelse neste gang. Områdeleder peker på at det her også vil være naturlig å involvere barnehagens SU for å høres deres tanker om situasjonen og om det er noe de kan bidra med.

Det blir i flere barnehager også vist til at foreldresamtaler, samt det daglige møte med foreldre når de bringer og henter barna i barnehagen, er en arena som benyttes for å innhente innspill om det pedagogiske tilbudet i barnehagen. I intervju med foreldrerepresentanter blir det holdt frem at de ansatte i barnehagen er imøtekommende og lydhøre for innspill fra foreldrene.

I foreldreundersøkelsen som ble gjennomført i 2021 ble respondentene bedt om å ta stilling til påstanden «barnehagen jobber for å sikre foreldrenes medvirkning». Svarene fra foresatte i de kommunale barnehagene i Bergen viser at omtrent halvparten av respondentene (48 prosent) er «helt enig» i påstanden og at om lag en av fire (26 prosent) er «delvis enig». En prosent av respondentene er «helt uenig» i påstanden, mens tre prosent er «delvis uenig» og 15 prosent er «verken enig eller uenig». Svarene fra foresatte i de kommunale barnehagene i Bergen er i all hovedsak likt fordelt som svarene nasjonalt, i fylket og for alle barnehagene i Bergen.

6.3.2 Vurdering

Deloitte vurderer, basert på undersøkelsen som er gjennomført, at kommunen i all hovedsak tilrettelegger for medvirkning fra barn i barnehagene. Det fremgår av overordnede planer at kommunen legger vekt på medvirkning fra barn i barnehagene, og gjennom intervju og spørreundersøkelse blir det pekt på at mange opplever at barnehagene arbeider godt med dette. Deloitte merker seg at det blir påpekt at det kan være mer utfordrende å sikre medvirkning fra de yngste barna i barnehagen, og mener at det er positivt at etaten har fanget dette opp i kvalitetsoppfølgingen og tilbyr kurs på dette tema i inneværende barnehageår.

Deloitte vurderer videre at kommunen tilrettelegger for medvirkning fra foreldre i barnehagen. Det er lagt til rette for medvirkning fra foreldrerepresentanter i barnehagenes kvalitetsutviklingsarbeid, og det er lagt til rette for at foreldreråd og foreldrerepresentanter i SU medvirker inn mot barnehagene. Som vist i avsnitt 6.2.1 får også foreldre tilsendt barnehagens periodevise planer, og det blir videre vist til at det er lagt til rette for medvirkning fra foreldrene gjennom foreldremøter, foreldreundersøkelse, individuelle samtaler og i daglige møter med barnehagen. Deloitte merker seg at det i en av barnehagene der det er gjennomført intervju er utfordringer knyttet til foreldresamarbeidet, og at det i denne barnehagen ikke er etablert foreldreråd. Deloitte vil påpeke at alle barnehager i henhold til barnehagelovens § 4 skal ha et foreldreråd, og mener at kommunen må sikre at dette er etablert i alle kommunens barnehager.

⁸⁰ N=57

6.4 Pedagogisk tilbud i henhold til planer⁸¹

6.4.1 Datagrunnlag

Flere av de intervjuede i barnehagene og respondentene i spørreundersøkelsen peker på at barnehagene i stor grad får gjennomført pedagogisk tilbud i henhold til planer som er etablert. Det vektlegges at daglig lek og læringssituasjoner er den viktigste delen av kvalitetsarbeidet i barnehagen, og at dette tilpasses etter medvirkning fra barna i barnehagene. Flere understreker at ansatte i barnehagene ved «normale rammevilkår» gjør en stor innsats for å sikre et godt tilbud til barna i barnehagen. Intervjuede foreldrerepresentanter viser også til at de opplever at barnehagen normalt sett får gjennomført planlagte tiltak med barnegruppen.

Som nevnt i avsnitt 6.2.1 om vurdering av planer og dokumentering av arbeid i barnehagene viser de ansatte i en av barnehagene til at de ved utarbeidelse av månedspaner, gjennomgår hvilke aktiviteter som har blitt gjennomført og ikke i foregående periode. Flere peker videre på at planer som utarbeides i barnehagen er fleksible, slik at de kan tilpasses barnas ønsker og individuelle behov fortløpende.

Flere viser til at barnehagene ved sykefravær samarbeider på tvers av avdelinger (for eksempel flytte barn og/eller fast ansatte mellom avdelinger), for å sikre at man får gjennomført planlagte aktiviteter. Det også pekt på at mange møter ikke blir gjennomført for å sikre at barna har et godt tilbud og har det trygt og godt i barnehagen. Det blir samtidig vist til at barnehagene må bortprioritere, avlyse eller utsette aktiviteter i perioder der det er høyt sykefravær og mange vikarer, og at dette er til hinder for kvalitet i arbeidet i barnehagen.

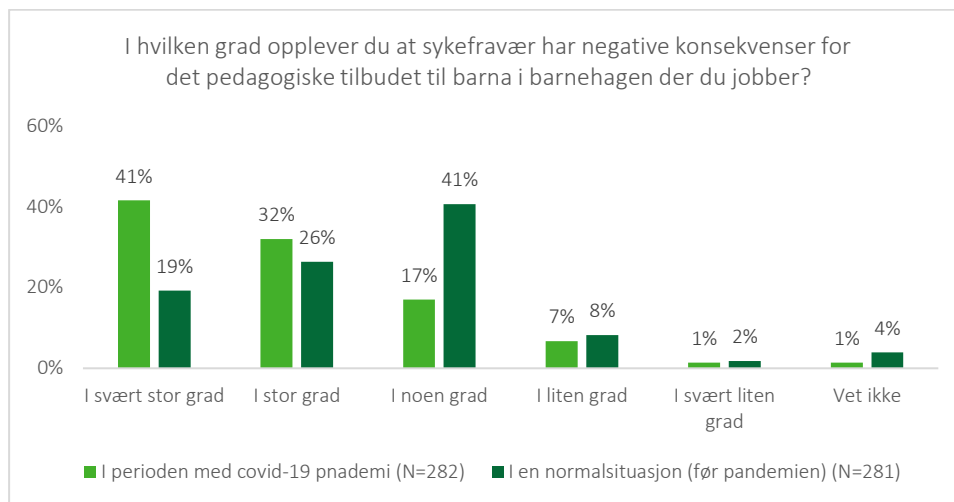
Etatsdirektør viser til at det pedagogiske tilbudet i barnehagene har vært påvirket av covid 19-pandemien, og at det under pandemien ofte var nødvendig å endre planlagte aktiviteter eller omorganisere gruppesammensetninger. Etatsdirektør påpeker at dette ikke nødvendigvis medførte dårligere pedagogisk kvalitet, men snarere at barnehagene gjennomførte færre planlagte, strukturerte aktiviteter.

Områdeleder viser til at mange barnehager under pandemien har tilbrakt mer tid utendørs, særlig under første del av pandemien. Det var i denne perioden liten eller ingen mulighet for personalet å gjennomføre møter grunnet kohort-organisering. Hun peker på at ved at samarbeidstid i barnehagen ble redusert, opplevde nok mange at viktig tid til å samarbeide og reflektere sammen forsvant i lange perioder. Områdeleder påpeker at barnehagene likevel har jobbet godt med enkeltbarn og grupper for å sikre at hvert enkelt barn skal ha en optimal dag i barnehagen og kjenne både tilhørighet og trygghet.

I spørreundersøkelsen fikk barnehagestyrere og pedagogiske ledere i kommunale barnehager spørsmål om i hvilken grad sykefravær har negative konsekvenser for det pedagogiske tilbudet til barna i barnehagen i 1) perioden med covid-19 pandemi og 2) i en normalsituasjon (før pandemien). 63 prosent svarer at sykefravær i perioden med covid-19 pandemi «i svært stor grad» eller «i stor grad» har hatt negative konsekvenser for det pedagogiske tilbudet til barna i barnehagen. 17 prosent oppgir at sykefravær under pandemien «i noen grad» har hatt negative konsekvenser for tilbudet, mens 8 prosent svarer «i liten grad» eller «i svært liten grad». 45 prosent svarer at sykefravær «i svært stor grad» eller «i stor grad» har negative konsekvenser for det pedagogiske tilbudet til barna i en «normalsituasjon», mens 41 prosent oppgir at det «i noen grad» har negative konsekvenser.

⁸¹ Problemstillingen «I hvilken grad har sykefravær i de kommunale barnehagene konsekvenser for det pedagogiske tilbudet til barna?» som opprinnelig lå til problemstilling 4 d), vil bli besvart under denne problemstillingen.

Figur 22: Sykefravær og påvirkning på det pedagogiske tilbudet



Respondentene som svarte «i svært stor grad», «i stor grad» eller «i noen grad» på spørsmålet om sykefraværet har hatt negative konsekvenser for det pedagogiske arbeidet fikk anledning til å utdype dette i et åpent svarfelt. 205 respondenter har lagt inn kommentarer, og det er i hovedsak stor andel vikarer, mangel på vikarer og/eller manglende muligheter for samarbeid (både internt i avdelingen og på tvers i barnehagen) som blir holdt frem som årsaker til at det pedagogiske tilbudet har blitt påvirket i perioden med pandemi. Flere peker på at det i perioder av pandemien bare har vært fokus på å sikre primære behov og barnas trygghet og sikkerhet.

Både gjennom spørreundersøkelsen og i intervju er det flere som påpeker at barnehagene ved høyt sykefravær blir et «oppbevaringssted» og ikke et sted for omsorg, lek og læring. Flere viser til at barn har ulike forutsetning for å håndtere endring, eksempelvis vil barn med spesielle behov eller barn med utagerende adferd ofte oppleve det som utfordrende med endringer i personale og faste rutiner. I et intervju med pedagogiske ledere blir det vist til at barnehagen ved høyt fravær prioriterer å gi et tilbud til barn med spesielle behov som også har behov for ekstra oppfølging av sikkerhetsmessige grunner. Samtidig påpeker de pedagogiske lederne at også tilbudet til barn med spesielle behov lider under høyt sykefravær.

I flere intervju med ansatte i barnehagene blir det vist til at barnehagene har måttet være kreative de siste årene for å få gjennomført planlagte aktiviteter. Blant annet har det i en barnehage jevnlig blitt arrangert jevnlig fellessamling for alle ansatte og barn på barnehagens uteareal slik at alle får delta. Det blir videre vist til at barn har blitt bedre kjent og fått nye vennskap på tvers av baser, da man ved sykefravær av og til «låner» barn fra andre baser. Noen peker på at koronapandemien har gjort det utfordrende å opprettholde et godt pedagogisk tilbud, men at situasjonen var bedre på dette området da barnegruppene var inndelt i kohorter og det var reduserte åpningstider i barnehagen. De hovedtillitsvalgte viser til at for mange var dette en god anledning til å jobbe med utvikling, og det var mer tid til å se enkeltbarn og til å få gjennomført ønsket aktivitet for barnegruppene hver dag. Med gruppeinndeling, mindre matlaging og reduserte åpningstider ble det en positiv opplevelse for de ansatte med mange forenklinger. Det er flere som nevner at matforberedelser er et eksempel på en tidstyv i barnehagene hvor ressursene kunne ha blitt bedre brukt i det pedagogiske arbeidet.

På tross av at mange fremhever at barnehagene har gjort en imponerende innsats for å sikre at barnehagene har hatt et godt tilbud til barna i perioden med covid-19 pandemi, er det flere som understreker at situasjonen per mai 2022 likevel ikke var holdbar verken for de ansatte eller barna i barnehagene. Flere peker på at det er stor slitasje blant de ansatte i barnehagen, og at det går ut over de ansattes integritet når man ikke er i stand til å gi et tilbud til barna som man ønsker. Dette gjør at mange ansatte preges av dårlig samvittighet, og ansatte forteller i intervju at de ikke opplever å ha tilstrekkelig med tid til å følge opp barna i hverdagen grunnet bemanningssituasjonen.

I intervju med ansatte i barnehagen blir det vist til at det i liten grad blir meldt fra om dersom barnehagen ikke får gjennomført pedagogisk tilbud etter planen. I intervju med ansatte i en barnehage blir det pekt på at man skal registrere avvik i kvalitetssystemet (BkKvalitet) når det pedagogiske tilbudet ikke blir gjennomført, men at dette i liten grad blir gjort i barnehagen. Det blir vist til at det er et tema for diskusjon blant personalet hvor mye og hvor ofte slike avvik burde meldes. I en annen barnehage viser de ansatte til at barnehagen ikke melder fra til

områdeleder, etaten eller andre i kommunen dersom de ikke får gjennomført det pedagogiske tilbudet etter planen. I en annen barnehage blir det vist til at de ansatte kan melde fra til styrer dersom det ikke blir gjennomført pedagogisk tilbud etter planen, men at i og med at dette er en relativt liten barnehage har styrer god oversikt over utfordringsbildet i barnehagen.

6.4.2 Vurdering

Deloitte vurderer at barnehagene i Bergen kommune i en normalsituasjon i all hovedsak har system og praksis som sikrer at pedagogisk tilbud blir gjennomført i henhold til rammeplanen og barnehagens årsplan. Som nevnt i vurderingen i avsnitt 6.2.2, utarbeider barnehagene periodeviseplaner for det pedagogiske arbeidet i barnegruppene og disse planene evalueres jevnlig. Hovedformålet med vurderingsarbeidet er å sikre at alle barn får et tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen.

Undersøkelsen viser det pedagogiske arbeidet i barnehagene i stor grad blir påvirket av et høyt sykefravær. I periodene med svært høyt fravær er det flere som peker på at barnehagen blir et «oppbevaringssted» og ikke et sted for omsorg, lek og læring. Det blir videre av mange understreket at langvarig høyt sykefravær og bemanningsutfordringer i barnehagene fører til slitasje på de ansatte, og at dette igjen medfører til ytterligere sykefravær blant ansatte. Deloitte vil understreke at kommunen som arbeidsgiver skal sikre at et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for de ansatte (jf. § 4-1 arbeidsmiljøloven) og videre at kommunen er ansvarlig for å sikre at barnehagen er en pedagogisk virksomhet (jf. §2a. i barnehageloven).

Det blir i undersøkelsen blant annet pekt på at ansatte i barnehagene ikke melder avvik i kvalitetssystemet, og at det heller ikke blir meldt fra til etaten (for eksempel gjennom områdeleder). Deloitte vurderer videre at kommunen må sikre at det er lagt til rette for at ansatte i barnehagene melder avvik slik at det er mulig å få en oversikt over hvor omfattende denne utfordringen er i de ulike barnehagene.

7 Samarbeid og samordning med spesialpedagogiske tjenester

7.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad har kommunen etablert system og rutiner for å sikre at samarbeid og samordning mellom pedagogisk psykologisk tjeneste og barnehagene er tilfredsstillende når det gjelder spesialpedagogisk hjelp for barn i private og kommunale barnehager med behov for dette?

Under dette:

- I hvilken grad er det etablert system og rutiner (på tvers av byområder) som sikrer at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp får dette?
- Er det etablert tilstrekkelig samarbeidsstrukturer og møteplasser mellom barnehager og spesialpedagogiske tjenester?
- I hvilken grad fungerer samarbeidet mellom barnehager og spesialpedagogiske tjenester tilfredsstillende?
- I hvilken grad er det etablert system og rutiner som sikrer at mottatt spesialpedagogisk hjelp årlig blir dokumentert, vurdert og formidlet i hht. § 32 i barnehageloven?

7.2 Revisjonskriterier

7.2.1 Spesialpedagogisk hjelp

§ 31 i barnehageloven slår fast at barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlig behov for det, og at denne rettigheten gjelder uavhengig av om de går i barnehage. Det går videre frem at formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. Videre står det i § 31 tredje og fjerde ledd at

Spesialpedagogisk hjelp kan gis til barnet individuelt eller i gruppe. Hjelpen skal omfatte tilbud om foreldrerådgivning.

Kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen.

Det skal i henhold til § 32 i barnehageloven innhentes samtykke fra barnets foreldre før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering og fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Videre skal den spesialpedagogiske hjelpen i henhold til § 32, andre ledd, så langt som mulig utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre.

Det går videre frem av § 32, tredje ledd, at

Det skal én gang i året utarbeides en skriftlig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling. Foreldrene og kommunen skal få denne oversikten og vurderingen

§ 33 i barnehageloven setter krav til at den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal bistå barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov. Videre fremgår det av § 34 at det skal foreligge en sakkyndig vurdering før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Barnehagelovens § 35 om vedtak om spesialpedagogisk setter krav til hva vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal inneholde.

7.2.2 Saksbehandlingstid

Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste har ikke egen frist for å utarbeide en sakkyndig vurdering og fatte et vedtak for spesialpedagogisk hjelp, men ettersom vedtakets gis som enkeltvedtak, faller det inn under forvaltningslovens bestemmelser. Forvaltningslovens § 11a sier at:

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Utdanningsdirektoratets veileder for spesialpedagogisk hjelp⁸² tolker og beskriver videre praksis for forsvarlig saksbehandlingstid:

Barnehageloven setter ingen eksplisitte tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialpedagogisk hjelp, men vi legger til grunn at dette må skje i løpet av rimelig tid. Saksbehandlingen skal være forsvarlig. Dette må suppleres med forvaltningslovens regler. Disse gjelder for hele prosessen; fra mistanke om at barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp og til enkeltvedtaket er fattet. PP-tjenesten er et ledd i utredningen av saken. I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at for eksempel en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid.

I forbindelse med enkeltvedtak skal forvaltningsorganet "forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold". Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd. Den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen. Derfor gjelder kravet om at saken skal behandles "uten ugrunnet opphold" også for PP-tjenesten.

Dersom et enkeltvedtak ikke kan fattes innen én måned etter at PP-tjenesten har mottatt henvendelsen, skal det gis et foreløpig svar. Dette følger av § 11 a tredje ledd i forvaltningsloven. I det foreløpige svaret skal det informeres om hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere og anslås når svar kan ventes hvis det er mulig.

7.2.3 Individuell tilrettelegging

I henhold til barnehageloven § 37 har kommunen videre ansvar for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. I Utdanningsdirektoratets veileder for spesialpedagogisk hjelp går det frem at

Formålet med bestemmelsen er å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne kan nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet på lik linje med andre barn og få likeverdige utviklings- og aktivitetsmuligheter.

7.2.4 Samarbeid og samordning

I lovvedtak 143 (2020-2021) ble det i juni 2021 vedtatt av Stortinget å innføre endring i 14 lover, knyttet til blant annet innføring av samordningsplikt for kommunen ved ytelse av velferdstjenester. En av lovene som får endring er barnehageloven, der det fra 1. august 2022 fremgår i § 2 b. første ledd at

Barnehagen og pedagogisk-psykologisk tjeneste skal samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Dersom barnet har individuell plan etter annen lov og forskrift, skal barnehagen og pedagogisk-psykologisk tjeneste delta i samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i den individuelle planen

I § 2 b. tredje ledd blir det slått fast at barnehagen og pedagogisk-psykologisk tjeneste skal, i tillegg til å følge opp enkelte barn, samarbeide med andre tjenesteytere slik at barnehagen, pedagogisk-psykologisk tjeneste og de andre tjenesteyterne kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

7.3 System og rutiner for å sikre spesialpedagogisk hjelp

7.3.1 Datagrunnlag

Etat for spesialpedagogiske tjenester ligger, som vist i kapittel 2, til byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI). Fire av åtte resultatenheter tilhørende denne etaten er pedagogisk-psykologiske sentre (PPS)⁸³ fordelt på fire byområder i kommunen. Hver PPS består av en avdeling for pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og to pedagogiske fagsentre (ett pedagogisk fagsenter for hver bydel). Hver PPS har en enhetsleder og de underliggende PPT-avdelingene og pedagogiske fagsentrene har hver sin avdelingsleder. Områdeleder i etatsadministrasjonen er enhetsledernes nærmeste leder.

⁸² UDIR. *Veilederen spesialpedagogisk hjelp*. Sist endret: 29.03.2017.

⁸³ Etat for spesialpedagogisk tjeneste har også ansvar for fire andre resultatenheter. Syns- og audiopedagogisk tjeneste (SAPT) gir hjelp og råd til brukere med hørsels- eller synsproblem, og bidrar også med tilrettelegging i barnehage- og skolesituasjoner for barn og unge med behov for det. Tveiterås skole og Bergen kompetansesenter for læringsmiljø (BKL) ivaretar kommunens tilbud til barn og unge med lærevansker eller samhandlingsvansker. Bergen voksenopplæring, skole og kompetansesenter gir pedagogiske tjenester til voksne. Disse resultatområdene er ikke omfattet av denne revisjonen.

Tabell 11: Oversikt over PPS-ene i Bergen kommune (Kilde: Bergen kommune)

Byområde	Avdelinger	Totalt antall årsverk
PPS Nord (Arna/Åsane)	PPT Nord Avd. pedagogisk fagsenter Arna Avd. pedagogisk fagsenter Åsane	58 årsverk
PPS Sentrum (Bergenhus/Årstad)	PPT Sentrum Avd. pedagogisk fagsenter Bergenhus Avd. pedagogisk fagsenter Årstad	70 årsverk
PPS Vest (Fyllingsdalen/Laksevåg)	PPT Vest Avd. pedagogisk fagsenter Fyllingsdalen Avd. pedagogisk fagsenter Laksevåg	71 årsverk
PPS Sør (Fana/Ytrebygda)	PPT Sør Avd. pedagogisk fagsenter Fana Avd. pedagogisk fagsenter Ytrebygda	80 årsverk

PPT skal sikre at barn og unge med behov for spesialpedagogisk hjelp i barnehage eller skole får et tilpasset tilbud, har ansvar for å utrede barn som er henvist til tjenesten og skrive sakkyndige vurderinger som vurderer om barn i barnehagene har behov for spesialpedagogisk hjelp. De **pedagogiske fagsentrene** utfører spesialpedagogisk hjelp i barnehager etter at et barn har fått vedtak om dette, og har også ansvar for saksforberedelse for vedtak om spesialpedagogisk hjelp (§ 31 i barnehageloven) og vedtak om individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne (§ 37 i barnehageloven). Fagsentrene i Bergen kommune har også ansvar for å drifte et tidlig innsats tiltak i form av et lavterskeltilbud som skal sikre barnehager rask og relevant veiledning rundt ulike utfordringer i hverdagen til barnehager (mer om dette i avsnitt 7.4.1 om samarbeidsstrukturer og møteplasser mellom barnehager og spesialpedagogiske tjenester).

Tall rapportert fra kommunen viser at andelen barn i kommunale barnehager som får spesialpedagogisk hjelp har økt fra 3,7 prosent i 2020 (170 barn) til 4,5 prosent i 2021 (200 barn). Andelen barn i private barnehager med spesialpedagogisk hjelp var på 3,1 prosent i 2020 (316 barn) og 3,5 prosent (348 barn) i 2021.⁸⁴ Det var totalt, både i private og kommunale barnehager 548 barn i Bergen kommune som i 2021 hadde vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31.

Tabell 12: Antall barn i barnehagene med vedtak om spesialpedagogisk hjelp 2015-2021 (Kilde: ssb.no)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Barn i kommunale barnehager som får spesialpedagogisk hjelp (antall)	143	113	151	145	140	170	200
Barn i private barnehager som får spesialpedagogisk hjelp (antall)	233	222	227	261	274	316	348
Samlet antall	376	335	378	406	414	486	548

Fra 2016 ble det gjort endringer i barnehageloven, noe som blant annet medførte at kommunens plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne ble lovfestet i daværende § 19 g i barnehageloven (§ 37 i gjeldende barnehagelov). Bergen kommune opplyser at de frem til 2016 hadde en stabilt lav andel av barn med spesialpedagogisk hjelp sammenlignet med landsgjennomsnittet, og kommunen opplyser at dette kan forklares med at støttepedagogordningen (også kalt styrkingsressurs) ivaretok barn med spesielle behov, også barn som kunne vært aktuelle for spesialpedagogisk hjelp. Tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne stiller ikke krav til pedagogisk kompetanse, og har etter avvikling av støttepedagogordningen i stor grad blitt ivaretatt gjennom at barnehagene får økonomisk tilskudd til assistenter/fagarbeidere.

Kommunen opplyser videre at omfanget av henvisninger til PPT og søknader om spesialpedagogisk hjelp økte gradvis etter avviklingen av støttepedagogordningen. I 2021 er andelen barn med spesialpedagogisk hjelp i Bergen over landsgjennomsnittet, men fortsatt lavere enn 6 av de 10 største kommunene i landet.

⁸⁴ Kommune Stat Rapportering (KOSTRA).

Figur 23: Andelen barn med spesialpedagogisk hjelp i Bergen sammenlignet med landsgjennomsnittet og de største byene i Norge (Kilde: Bergen kommune⁸⁵)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Norge	2,72%	2,80%	2,93%	3,08%	3,16%	3,33%	3,40%	3,62%
Bergen	2,48%	2,51%	2,23%	2,50%	2,70%	2,78%	3,26%	3,72%
Oslo	2,55%	2,50%	2,74%	2,91%	2,99%	3,31%	3,48%	3,58%
Trondheim	2,70%	3,31%	4,04%	4,21%	3,79%	3,63%	3,38%	3,82%
Stavanger	4,32%	4,84%	4,97%	5,81%	5,77%	4,86%	4,82%	4,91%
Bærum	2,43%	2,91%	2,60%	2,63%	2,41%	2,63%	2,91%	3,40%
Kristiansand	2,29%	2,47%	3,05%	3,66%	3,82%	3,79%	3,69%	4,37%
Sandnes	2,06%	2,15%	1,85%	2,31%	2,47%	2,98%	3,12%	3,19%
Drammen	3,42%	3,76%	3,77%	4,12%	4,23%	3,87%	3,71%	4,47%
Tromsø	2,01%	2,53%	2,56%	2,63%	2,80%	3,32%	4,39%	4,81%
Fredrikstad	3,48%	3,42%	3,92%	3,51%	3,25%	3,25%	3,49%	3,74%

Kommunen opplyser at det høsten 2021 var det 550 barn som mottok spesialpedagogisk hjelp (§31) og 351 barn mottok individuell tilrettelegging (§37). 285 av barna som mottok individuell tilrettelegging mottok også spesialpedagogisk hjelp. Det totale antallet barn som høsten 2021 enten mottok spesialpedagogisk hjelp, individuell tilrettelegging eller begge deler var dermed 616 barn.

System for å sikre spesialpedagogisk hjelp

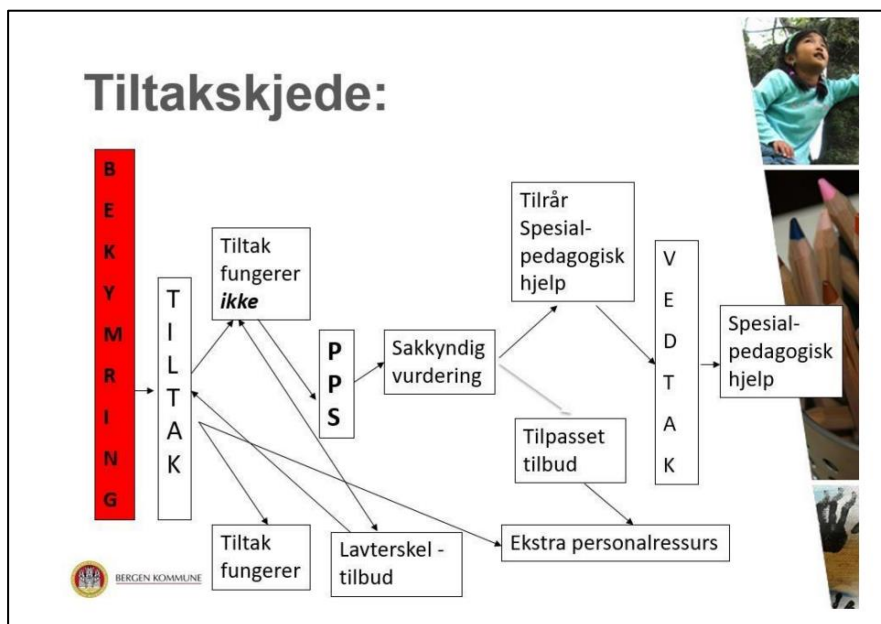
Informasjon om saksgang i det spesialpedagogiske arbeidet i barnehager er samlet i *Håndbok for spesialpedagogisk arbeid*⁸⁶. Håndboken er bindende for kommunale barnehager, skoler og PPS, og gir en oversikt over blant annet lov- og regelverk og aktuelle veiledere. Henvisningene til barnehageloven i håndboken er ikke oppdatert etter endringer i barnehageloven fra 2021.

Del tre av håndboken beskriver blant annet saksgang for spesialpedagogisk hjelp i barnehage, og det er lagt inn en tiltakskjede for prosess fra bekymring for et barn til ev. vedtak om spesialpedagogisk hjelp (gjengitt i figur 24 under). Tiltakskjeden består av flere trinn. Dersom barnehagen eller foreldrene mener at et barn har behov for spesialpedagogisk hjelp, skal det først prøves ut tiltak i barnehagen. Dersom tiltakene ikke har ønsket effekt, skal det sendes en henvisning om sakkyndig vurdering til PPT. Den sakkyndige vurderingen avgjør om PPT gir anbefaling om spesialpedagogisk hjelp eller ikke.

⁸⁵ Bergen kommune. *Notat - Økonomisk situasjon i de pedagogiske fagsentrene knyttet til vedtak på §31 og §37*. April 2022

⁸⁶ Bergen kommune. *Håndbok for spesialpedagogiske arbeid. Rutiner og prosedyrer for barnehage og skole i Bergen*. Vedtatt 2018. Sist oppdatert 25.11.2020.

Figur 24: Tiltakskjede fra bekymring til ev. spesialpedagogisk hjelp (Kilde: Bergen kommune)



I intervju blir det vist til at barnehagene har en kontaktperson i PPT tilhørende sitt byområde, og at styrer eller pedagogisk leder ofte tar kontakt før det eventuelt sendes en henvisning. Da drøfter kontaktperson i PPT og representant fra barnehagen saken, og rådgiver i PPT kan komme med forslag til videre oppfølging, eksempelvis møte med foreldre, besøk i barnehagen, at det søkes lavtersket, eller at det skrives en henvisning umiddelbart.

System for sakkyndig vurdering

I håndbok for spesialpedagogisk arbeid blir det beskrevet at foreldrene har rett til å kreve en sakkyndig vurdering med sikte på å fastslå om barnet har et særlig behov og dermed rett til spesialpedagogisk hjelp. Det står videre at dersom det er barnehagen som mener at barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp, må foreldrene gi samtykke til at PPT utarbeider en sakkyndig vurdering. I praksis skal dette gjennomføres ved at barnehagen bistår foreldre med å fylle ut, signere og sende et elektronisk henvisningsskjema. Barnehagen utarbeider en pedagogisk rapport som legges ved henvisningen.

Det er tilgjengelig informasjon om spesialpedagogisk hjelp til barn i barnehager på kommunens nettsider (innbyggerhjelpen).⁸⁷ På denne siden er det blant annet tilgjengelig mal for pedagogisk rapport som skal utarbeides av barnehagen, og det er lenke til elektronisk henvisningsskjema. Det er videre informasjon om at man som foresatt kan få (gratis) råd og veiledning fra PPT dersom man har bekymring for sitt barns utvikling, og det foreligger informasjon om søknadsprosessen, lover og regler, informasjon om behandling av personopplysninger og kontaktinformasjon til PPS-ene. Henvisningen til barnehageloven er på denne nettidene ikke endret etter ny barnehagelov fra 2021.

Etter at PPT har mottatt henvisningsskjema, skal de vurdere hvor lang saksbehandlingstid som trengs for å ferdigstille den sakkyndige vurderingen. Foreldre og barn skal videre være innkalt til en *førstegangssamtale* innen 14 dager fra saken er registrert hos PPT.⁸⁸ Det går frem i intervju at det er variasjoner mellom byområdene på hvorvidt det er mulig å gjennomføre en slik samtale innen 14 dager grunnet kapasitet. Etatsdirektør peker på at etaten opplever utfordringer knyttet til en del fravær og oppsigelser blant ansatte i tjenesten. Etatsdirektør viser til at det kan ta rundt et år å opparbeide seg tilstrekkelig erfaring som sakkyndig i PP-tjenesten, og at det derfor også er lite formålstjenlig å sette inn korttids-vikarer for å ta unna saksmengden.

I Bergen kommunes økonomi- og handlingsprogram 2022-2025⁸⁹ er det satt mål om andel saker med saksbehandlingstid innenfor tre måneder skal være på 80 prosent. Det går imidlertid frem at kommunen over flere år har hatt «bekymringsfull lang» saksbehandlingstid for sakkyndige vurderinger i PPT, og det fremgår av årsmeldingen for 2021 at 26 prosent av sakene ble behandlet innenfor 3 måneder dette året (gjelder både

⁸⁷ <https://www.bergen.kommune.no/innbyggerhjelpen/barnehage-og-skole/barnehage/spesialpedagogisk-hjelp>

⁸⁸ Bergen kommune. Håndbok for spesialpedagogiske arbeid. Rutiner og prosedyrer for barnehage og skole i Bergen. Vedtatt 2018. Sist oppdatert 25.11.2020.

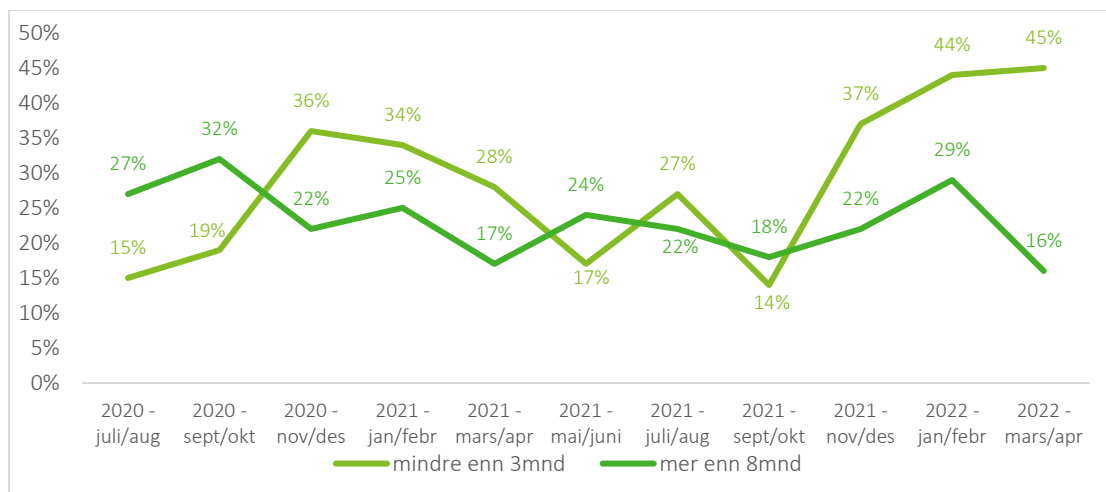
⁸⁹ Bergen kommune. Handlings- og økonomiplan 2022-2025.

sakkyndige vurderinger for barn i barnehage og barn i skole).⁹⁰ Fra januar 2020 etablerte etat for spesialpedagogiske tjenester systematisk rapportering på saksbehandlingstid i PPT. I dette systemet blir all saksbehandlingstid rapportert, men det blir ikke gjort forskjell på om eventuell lang saksbehandlingstid skyldes eksterne forhold eller interne forhold. Det fremgår at enhetene, i tillegg til selve tall-rapporteringen, også rapporterer tekstlig på hva som er årsaken til lang saksbehandling på den saken som i perioden hadde lengst saksbehandlingstid. Det blir vist til at halvparten av begrunnelsene var eksterne, f.eks. langvarig og alvorlig sykdom hos barnet, mens halvparten av begrunnelsene var interne, særlig knyttet til sykdom og personalmangel i PPT.⁹¹ I intervju med enhetsledere for PPS blir det pekt på at et høyt antall henvisninger, mangel på tolketjenester eller utfordringer med å få tak i familier som er henvist, også kan være årsak til forlenget saksbehandlingstid.

Etatsdirektøren peker på at målet om å ferdigstille 80 prosent av de sakkyndige vurderingene innen tre måneder, fordrer et bedre system for å registrere saksbehandlingstid. Det vil for eksempel være nødvendig å skille mellom grunnet og ugrunnet opphold i saksbehandlingen, der saker med grunnet opphold ikke telles inn i statistikken. Han viser videre til at det kan være hensiktsmessig å legge inn et skille mellom saksbehandlingstid for barn i skoler og barnehager.

Figur 25 viser utviklingen i saksbehandlingstiden fra juli 2020 til april 2022, men statistikken skiller ikke mellom saksbehandlingstid på sakkyndige vurderinger i skoler og i barnehager. I intervju blir det vist til at det ikke foreligger tall som skiller mellom dette, men etatsdirektør peker på at saksbehandlingstiden trolig er lenger for vurderinger på skolefeltet enn i barnehage.

Figur 25: Utvikling i saksbehandlingstid i PPT fra juli 2020 til april 2022 (Kilde: Bergen kommune⁹²)



Det går frem av intervju at gjennomsnittlig tid for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger varierer mellom byområdene. Mens det i ett byområde blir vist til at de i hovedsak utarbeider sakkyndige vurderinger innen fire måneder, blir det i et annet byområde pekt på at saksbehandlingstiden i snitt ligger på over fem måneder. Det blir imidlertid påpekt at det er variasjoner fra sak til sak, og at ventetiden er noe lavere for barnehagebarn sammenlignet med skoleelever. I intervju med en barnehagestyrer blir det pekt på at den lange saksbehandlingstiden for sakkyndige vurderinger er utfordrende, da de ekstra arbeidsoppgavene med barnet med behov for spesialpedagogisk hjelp faller på de ansatte i barnehagen. Hun påpeker at i ytterste konsekvens fører dette til at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp ikke får hjelpen de har krav på tidlig nok.

Etatsdirektør for spesialpedagogiske tjenester viser til at etaten over flere år har arbeidet med å forsøke å korte ned saksbehandlingstiden. Etaten har blant annet diskutert om de sakkyndige vurderingene er for omfattende, og forsøker å forenkle vurderingene når det er mulig. Han viser til at i tilfeller med lang ventetid veileder også etaten barnehager slik at de kan iverksette tiltak for barn med spesielle behov frem til et vedtak foreligger. Etatsdirektør påpeker at siden etaten har begrenset kapasitet, må behovet for veiledning balanseres opp mot hensynet om rask saksbehandlingstid. Det er ikke utarbeidet kriterier eller lignende for vurderinger om hvorvidt det skal gis veiledning eller ikke i disse tilfellene.

⁹⁰ Notat fra etat for spesialpedagogiske tjenester til høring om spesialundervisning i utvalg for barnehage, skole og idrett 15.06.2022.

⁹¹ Notat fra Etat for spesialpedagogiske tjenester til høring om spesialundervisning i utvalg for barnehage, skole og idrett 15.06.2022.

⁹² Notat fra etat for spesialpedagogiske tjenester til høring om spesialundervisning i utvalg for barnehage, skole og idrett 15.06.2022.

System for vedtak om spesial pedagogisk hjelp

Etter at PP-tjenesten har sendt sin sakkyndige vurdering til kommunen, skal kommunen vurdere og avgjøre om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp.

Når det foreligger en sakkyndig vurdering som fastslår rett til spesialpedagogisk hjelp, kan foresatte søke digitalt om vedtak på denne hjelpen. Vedtaksmyndigheten for spesialpedagogisk hjelp er delegert til etatsdirektør for spesialpedagogiske tjenester.⁹³ Den forberedende saksbehandlingen gjøres ved PPS, avdeling pedagogisk fagsenter i den bydelen barnet har barnehageplass. Rådgiver for barnehage i etat for spesialpedagogisk hjelp gjennomgår og kvalitetssikrer samtlige vedtak om spesialpedagogisk hjelp (og individuell tilrettelegging) før de sendes til etatsdirektør. Det fremgår i intervju at saksflyt for vedtaksutforming, kvalitetssikring og godkjenning ligger i saksbehandlingssystemet BK360, og er felles på tvers av alle PPS-ene.

I henhold til forvaltningsloven skal saksbehandlingstiden på å fatte vedtak ikke overgå fire uker når sakkyndighet foreligger, og det blir i intervju vist til at etaten sjeldent bruker lenger tid enn dette. Det blir videre vist til at dersom saksbehandlingstiden overgår fire uker, sendes det ut et informasjonsbrev om årsak til forlenget saksbehandlingstid.

På kommunen sine nettsider (innbyggerhjelpen) fremgår det informasjon om kriterier, søknadsprosess, lover og regler mv. og det er lagt inn lenke til digital søknad om spesialpedagogisk hjelp. Det står på nettsidene at man kan søke om spesialpedagogisk hjelp hele året og at søknader blir behandlet fortløpende.

System for å sikre individuell tilrettelegging til barn med nedsatt funksjonsevne

Individuell tilrettelegging skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne kan benytte barnehagens tilbud og få de samme aktivitets- og utviklingsmulighetene som andre barn i barnehagen. Tilretteleggingen kan gis i form av å fysisk endre avdelinger for å tilpasse barnets behov, gi støtte til utstyr som barnet trenger for å dra nytte av barnehagetilbudet eller til å ansette ekstra bemanning til å bistå barnet. Etat for spesialpedagogiske tjenester peker på at vedtaket om individuell tilrettelegging i hovedsak vil gi relativt detaljerte føringer for bruk av ressursene. Fagsentrene refunderer midler som barnehagen bruker på individuell tilrettelegging.

Som nevnt innledningsvis i avsnitt 7.3.1, fikk barnehagene i kommunen før endring i barnehageloven i 2016 tildelt en støttepedagog fra pedagogisk fagsenter ved behov for tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne, men etter lovendringen er praksis at barnehagene selv er ansvarlige for å sikre tilretteleggingen. Det blir vist til at støttepedagogene ble gradvis faset ut fra 2017, og en intervjuet styrer peker på at det var først i 2019 at man merket endringen i barnehagene. I intervju med en enhetsleder for PPS blir det vist til at omtrent alle vedtak om individuell tilrettelegging omhandler ekstra personalressurs i barnehagen.

Foresatte kan søke om individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne (jf. § 37 i barnehageloven) via Bergen kommunes nettsider (innbyggerhjelpen). På nettsiden fremgår det blant annet at det ikke er krav om sakkyndig vurdering, men at den nedsatte funksjonsevnen må dokumenteres. Barnehagen skal bistå foreldrene med søknad ved behov. Det ligger lenke til digital søknad på nettsiden, og det blir beskrevet at man kan søke gjennom hele barnehageåret og at søknader blir behandlet fortløpende. Foresatte med barn med vedtak om individuell tilrettelegging i barnehagen, må søke årlig om vedtaket. Per august 2022 går det frem av Bergen kommune sine nettsider at søknader om individuell tilrettelegging mottatt etter 1. juni vil få forlenget behandlingstid på grunn av stor saksmengde.

Etatsdirektør for spesialpedagogiske tjenester viser til at det er opprettet egne saksbehandlerstillinger i fagsentrene som behandler søknaden og eventuelt gir vedtak om kommunal tilrettelegging. Det blir i intervju vist til at de faglige og skjønsmessige vurderingene kan være utfordrende ved søknader om individuell tilrettelegging. Det blir pekt på at man internt i etaten og sammen med saksforberederne blant annet har drøftet hva det innebærer at et barn har «nedsatt funksjonsevne». I forbindelse med denne drøftingen har også Statsforvalteren vært invitert inn til å komme med innspill.

I intervju med hovedtillitsvalgte for barnehagene blir det pekt på at endringen i barnehageloven i 2016 om individuell tilrettelegging har ført til at den spesialpedagogiske hjelpen har blitt dårligere til tross for at man i dag bruker mer penger på dette. Det er barnehagene selv som må sikre spesialpedagogisk tilrettelegging og det kan i noen tilfeller være assistenter uten tidligere erfaring fra arbeid i barnehage som får denne oppgaven. Flere av de intervjuede i de fire casebarnehagene peker på samme problemstilling. En av styrerne viser videre til at det er en utfordring å bemanne ved behov for tilrettelegging i barnehagen på grunn av presset kapasitet og manglende

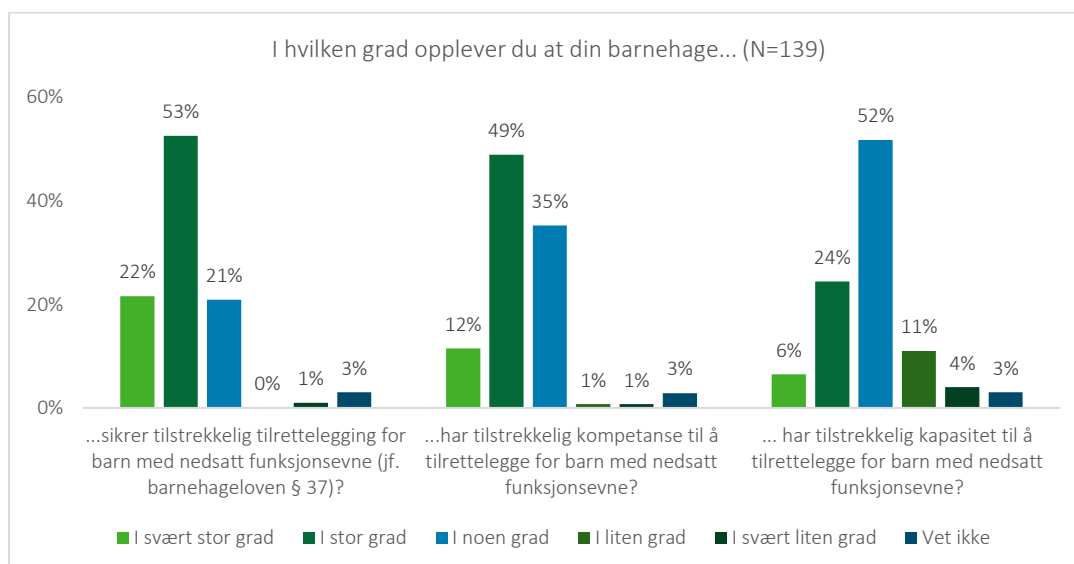
⁹³ I håndbok for spesialpedagogiske tjenester står det at «vedtaksmyndigheten for spesialpedagogisk hjelp er delegert til seksjonsleder spesialpedagogiske tjenester».

tilgang på kvalifiserte vikarer i kommunen. I tre av fire barnehager der det har blitt gjennomført intervju blir det påpekt at det kan være utfordrende å rekruttere tilretteleggingsressurser. Styrer i den ene barnehagen peker på at det er vanskelig å ansatte en person i en liten vikarstilling, noe som fører til at barnehagen gjerne må bruke fast ansatte pedagoger ved barnehagen til tilretteleggingsarbeidet. I andre barnehager blir det også vist til at barnehagen bruker ufaglærte vikarer for å tilrettelegge for barn, i stedet for å ansette noen fast i denne rollen. Vikarene som benyttes til tilrettelegging i de kommunale barnehagene blir ofte hentet fra kommunens bemanningstjeneste, noe som har vært utfordrende den siste tiden da det har vært store utfordringer knyttet til å få tak i vikarer. En styrer understreker at løsningen med kommunal tilrettelegging er uheldig for kvalitetsarbeidet i barnehagen.

De hovedtillitsvalgte viser til at det tidligere var slik at barn/barnegrupper ble ivaretatt gjennom tilrettelegging fra spesialpedagogene uten at det var behov for vedtak slik som i dag. De hovedtillitsvalgte mener at dette har ført til at flere søker om vedtak på spesialpedagogisk hjelp for sine barn. De peker på at en del av de som søker gjerne hadde klart seg med individuell tilrettelegging dersom det var et bedre oppsett for dette. Det går videre frem av intervju at noen foreldre og barnehager oppfatter individuell tilrettelegging som spesialpedagogisk hjelp, og derav som etat for spesialpedagogiske tjenester sitt ansvarsområde, noe som kan gjøre ansvars- og rollefordelingen uklar.

Styrere i private barnehager og kommunale barnehager fikk i spørreundersøkelse spørsmål om individuell tilrettelegging for barn i barnehagen. Som illustrert i figuren under opplever tre av fire respondenter at de «i svært stor grad» eller «i stor grad» sikrer tilstrekkelig tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne. Omtrent en av fem (21 prosent) svarer at de «i noen grad» sikrer tilstrekkelig tilrettelegging. Når det gjelder spørsmål om hvorvidt styrerne opplever at de har tilstrekkelig kompetanse til å tilrettelegge for barn med nedsatt funksjonsevne svarer 61 prosent at de «i stor grad» eller «i svært stor grad» har tilstrekkelig kompetanse, mens 35 prosent oppgir at de «i noen grad» har tilstrekkelig kompetanse i barnehagen. Over halvparten av styrerne (52 prosent) som svarte på spørreundersøkelsen oppgir at de «i noen grad» har kapasitet i barnehagen til å tilrettelegge for barn med nedsatt funksjonsevne. 11 prosent svarer at de «i liten grad» har kapasitet til dette, mens 30 prosent oppgir at barnehagen «i svært stor grad» eller «i stor grad» har tilstrekkelig kapasitet. Det er ikke markante forskjeller på svar fra styrerne i private og kommunale barnehager på disse spørsmålene om individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne.

Figur 26: Tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne i private og kommunale barnehager



I et åpent kommentarfelt kunne respondentene (også pedagogiske ledere i kommunale barnehager) legge inn kommentarer til spesialpedagogisk hjelp gitt i barnehagen eller samarbeidet med PPS-ene. Det er en del av respondentene som her på påpeker utfordringer knyttet til kapasitet til å følge opp barn med vedtak på individuell tilrettelegging. Det er videre noen som viser til at kostnadene barnehagene har vedrørende tilrettelegging (ved ansettelse av en ekstra ressurs) ikke fullt ut dekkes av midlene barnehagene får tildelt. Det er også respondenter som peker på at søknadsskjema for individuell tilrettelegging bør revideres, da det er uoversiktlig og utfordrende å svare på. Det blir vist til at søknadsskjema ber om mange detaljer og de fleste foresatte ikke har forutsetninger til å fylle ut dette skjema på egen hånd.

I intervju med barnehagerådgiver i etat for spesialpedagogiske tjenester, blir det vist til at det er utfordrende å følge opp og ha kontroll på kvaliteten på tilretteleggingstilbudet. Det blir pekt på at etaten fremover i større grad ønsker å arbeide med å fange opp hvordan tilretteleggingen blir gitt, samt sikre at tilretteleggingen er god nok. Dette er imidlertid utfordrende ettersom etaten er forholdsvis liten, og har begrenset ressurser.

Rutiner og retningslinjer for saksbehandling i PPS-ene

Det blir i intervju vist til at *Håndbok for spesialpedagogisk arbeid*⁹⁴ gir en oversikt over lov- og regelverk, saksgang og kommunale rutiner for PPS, barnehager og skoler i Bergen kommune, men samtidig blir det påpekt at håndboken har behov for oppdatering. Eksempelvis står det i et avsnitt om pedagogisk fagsenter at

Spesialpedagogene gir spesialpedagogisk hjelp i barnehagene, jfr. Lov om barnehage § 19 a, og andre pedagoger er ekstra bemanning etter vedtak om kommunal tilrettelegging i barnehagen, jfr. Lov om barnehage § 19 g: Barn med nedsatt funksjonsevne. Målsettingen med det tilbudet Pedagogisk fagsenter gir, er at barn med spesielle behov skal få møte godt kvalifiserte og kompetente voksne gjennom hele barnehagehverdagen.

Avsnittet over viser at håndboken ikke har oppdatert henvisning til lovverket etter endringer i barnehageloven i 2021, og at beskrivelsen av individuell tilrettelegging (kommunal tilrettelegging) heller ikke stemmer overens med endret praksis i kommunen der det er barnehagene selv som skal sikre tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne.

Det blir vist til at etaten, utover håndbok for spesialpedagogisk arbeid, ikke har skriftliggjorte retningslinjer eller rutiner for arbeid som utføres i PPS-ene. Samtidig understreker etatsdirektør at tjenestenes etablerte praksis sikrer at etaten etterlever krav i regelverket. En enhetsleder for PPS bekrefter at fremgangsmåter er godt kjent blant de ansatte og at dette i praksis fungerer godt.

Etatsdirektør opplyser at etaten arbeider med å legge informasjon fra håndboken inn i BkKvalitet som prosedyrebeskrivelser. Ettersom håndboken i stor grad består av prosatekst, vil innholdet til dels konkretiseres og forkortes når det legges inn som prosedyrebeskrivelser. Dette skal etter planen ferdigstilles i løpet av barnehageåret 2022/2023.

Det blir i intervju vist til at det er ulikheter mellom PPT-avdelingene i de ulike byområdene når det gjelder antall timer som blir tildelt barn med behov for spesialpedagogisk hjelp i barnehagene, og at enkelte PPT-avdelinger ligger dobbelt så høyt i anbefalte timer sammenlignet med andre PPT-avdelinger i kommunen. Etatsdirektøren viser til at han som direktør, med to ledere mellom seg og PPT-avdelingene, ikke kan detaljstyre PP-tjenestenes faglige vurderinger og antall anbefalte timer til spesialpedagogisk hjelp. Det blir vist til at områdeleder arbeider tett sammen med avdelingsledere og enhetsledere for å få PPT til å kalibrere vurderingene sine, og at dette har vært tema i flere etatsledermøter der både etatsdirektør og områdeleder møter enhetsledere en til to ganger i måneden. I tillegg har områdeleder hatt egne møter med avdelingslederne for PPT, og det har vært tema i felles samling for alle PPT-rådgivere (en fysisk samling og en digital samling barnehageåret 2021/2022).

PPS-ene har utarbeidet mal for vedtak om spesialpedagogisk hjelp og vedtak om individuell tilrettelegging. Mal for vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder blant annet informasjon om sakkyndig vurdering, antall tildelte timer, begrunnelse for vedtaket, informasjon om klagemuligheter og informasjon om innsynsrett. Det er lagt til rette for at saksbehandler blant annet skal fylle inn timeomfang, hva hjelpen går ut på, hvordan hjelpen skal organiseres og hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha. Mal for vedtak om individuell tilrettelegging (etter § 37 i barnehageloven) inneholder informasjon om kommunens vedtak, sakens bakgrunn, regelverk, opplysninger om det ordinære barnehagetilbudet og kommunens vurderinger og begrunnelse. I vedtaket skal det blant annet opplyses om hvordan tilretteleggingsressursen skal brukes, og i hvilke tilfeller i løpet av en dag barnet *ikke* har rett på tilrettelegging. Vedtaksmalen inneholder også informasjon om klagemuligheter og innsynsrett.

Det blir vist til at etaten har vurdert å utarbeide kriterier for å tydeliggjøre hvem som kan få individuell tilrettelegging. Samtidig blir det pekt på at bruk av kriterier kan medføre en risiko for at barn med hjelpebehov ikke «krysser av riktige bokser», og dermed faller utenfor ordningen. Det blir videre vist til at saksbehandlerne som saksforbereder vedtak om individuell tilrettelegging har god dialog med sin avdelingsleder i pedagogisk fagsenter, og med kollegaer i andre byområder. Det blir påpekt at det er viktig å bruke et klart og tydelig språk når det blir fattet vedtak om kommunal tilrettelegging.

⁹⁴ Bergen kommune. Håndbok for spesialpedagogisk arbeid. Rutiner og prosedyrer for barnehage og skole i Bergen. Vedtatt 2018. Sist oppdatert 25.11.2020.

Det er videre etablert rapportmal for utført spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging og maler for brev som sendes ut via saksbehandlingssystemet (Bk360), blant annet mal for avslag på søknad, manglende dokumentasjon og «avventer sakkyndighet». Malene er tilgjengelig gjennom saksbehandlingssystemet BK360.

I intervju blir det påpekt at det på generell basis er en utfordring at maler ikke blir revidert ofte nok, og at dette skyldes at det kan være uklart hvem som har ansvar for å gjennomføre slike revideringer. Etatsdirektør peker på at det på revisjonstidspunktet var ingen ansatte i etaten som hadde et særskilt ansvar for internkontroll og/eller utforming/oppdatering av retningslinjer og rutiner. Han peker på at stabsressurser i etaten ikke har kapasitet til å drive utviklingsarbeidet knyttet til blant annet etablering og oppdatering av felles maler, og at enhetsledere og avdelingsledere i PPS-ene derfor bidrar i dette arbeidet. Etatsdirektør opplyser at etaten høsten 2022 skal utvide stillingen som økonomirådgiver fra 50 prosent til 100 prosent, der halve stillingen skal brukes til internkontrollarbeid. Etatsdirektør viser til at den halve stillingen utgjør en viktig styrking av etaten, men peker på at dette på kort sikt sannsynligvis ikke vil være tilstrekkelig for å sikre at etaten har nødvendig kapasitet og ressurser til å følge opp internkontrollarbeidet.

Det er etablert to *malgrupper* på tvers av PPS-ene, og disse gruppene skal oppdatere og videreutvikle maler og rutiner for henholdsvis fagsentrene og PPT. Malgruppen til fagsentrene møtes to ganger i halvåret, samt ved behov, og består av en enhetsleder for PPS, to avdelingsledere for fagsentrene og barnehagerådgiver ved etatsdirektørens stab. Malgruppen for fagsentrene utarbeider rapportmaler som fagsentrene benytter i sitt arbeid, eksempelvis for kommunal tilrettelegging eller for spesialpedagogisk hjelp. Malgruppen gjennomgår også eksisterende maler for å vurdere muligheter for å forenkle språket som blir brukt, og gjennomgår vedtak fra statsforvalteren for å identifisere eventuelle læringspunkter som er relevante for PPS-ene. Malgruppen har også hatt ansvar for digitalisering av søknadsskjemaer, og på denne måten sikret at søknadsskjemaene går direkte til saksbehandler.

Malgruppen til PPT utarbeider og reviderer maler i journalsystemet til PPT, og har som formål å forankrer arbeidet i alle PPS-ene og å bidra til sterke sakkyndige vurderinger. Malgruppen ledes av en enhetsleder for PPS og rådgivere fra alle PPS-kontorene deltar inn i dette arbeidet. Det blir pekt på at det har vært mange faglige diskusjoner knyttet til dette arbeidet, og at dette kan bidra til mer felles forståelse og lik "praksis".

Malgruppen blir i intervju beskrevet som et nyttig virkemiddel. En enhetsleder påpeker at det tidligere var opp til hvert enkelt PPS å opprette egne maler, noe som medførte et høyt antall ulike maler. Nå som det kun er malgruppen som har tilgang til å revidere malene, og samtlige maler er felles for PPS-ene, sikres større grad av likhet. Samtidig blir det også vist til at det er en utfordring at det kan ta lang tid å få avklaringer fra etatsledelsen på hvilke maler eller rutiner som malgruppen skal utarbeide eller oppdatere. Informasjon om oppdaterte eller nye maler, blir sendt ut per e-post til barnehagene, fagsentrene og PPT, og det blir også gitt informasjon om oppdaterte maler og rutiner på felles møter.

I intervju blir det videre vist til at det er opprettet en arbeidsgruppe for vedtak om individuell tilrettelegging, og at arbeidsgruppen jobber månedlig med å videreutvikle malene. Målsettingen er å harmonisere vedtakene som skrives, og enhetsledere for PPS-ene har mulighet til å delta i dette arbeidet. Videre blir det vist til at tre enhetslederne for PPS våren 2022 har startet arbeid med å revidere/forbedre henvisningsskjema til PPT og pedagogisk rapport.

I intervju peker en leder i PPS på at etaten har for lite fokus på å tilegne seg nødvendig kompetanse for å videreutvikle sine tjenester. Manglende kompetanse medfører at etaten i liten grad arbeider med utviklingsarbeid. Dette fører til at enhetslederne ofte på eget initiativ påtar seg ekstraoppgaver for å etablere system og rutiner. Enhetslederen påpeker at dette merarbeidet kan gå utover øvrige oppgaver.

7.3.2 Vurdering

Deloitte vurderer at kommunen har etablert system som skal sikre at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging i barnehagen, får dette (uavhengig av byområde). Det er lagt til rette for at foresatte kan søke om spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging via kommunens nettsider og det fremgår at barnehagene ved behov bistår foreldre i dette arbeidet.

Undersøkelsen indikerer at det er systematisk forskjell mellom byområdene når det gjelder hvor mange timer som blir tildelt barn med behov for spesialpedagogisk hjelp i barnehagene, og at enkelte PPT-avdelinger ligger dobbelt så høyt i anbefalte timer sammenlignet med andre PPT-avdelinger i kommunen. Deloitte har forståelse for at det

skal gjøres forsvarlige faglige og individuelle utredninger i hver sak, men vil påpeke at kommunen må sikre at likhetsprinsippet er ivarettatt. I likhetsprinsippet ligger det et forbud mot usaklig forskjellsbehandling.⁹⁵

Deloitte vurderer at Bergen kommune ikke etterlever krav til forsvarlig saksbehandlingstid når det gjelder utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. Kommunen har selv satt mål om at andel sakkyndige vurderinger med saksbehandlingstid innenfor tre måneder skal være på 80 prosent, men i 2021 ble 26 prosent av sakene behandlet innen tre måneder. I januar/februar 2022 var behandlingstid for 29 prosent av de sakkyndige vurderingene på over 8 måneder. Undersøkelsen indikerer videre at det er forskjell mellom byområdene når det gjelder saksbehandlingstid for å utarbeide sakkyndige vurderinger. Deloitte vil understreke at PP-tjenesten behandling av sakkyndige vurderinger skal skje i løpet av rimelig tid og i vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid vil barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at en saksbehandling på over tre måneder kan være for lang tid (jf. Utdanningsdirektoratets veileder om spesialpedagogisk hjelp avsnitt 6.2.)

Deloitte vurderer at det ikke er etablert tilstrekkelig rutiner for saksbehandlingsarbeidet knyttet til spesialpedagogisk hjelp, og at det heller ikke er etablert tilstrekkelig internkontroll for å sikre at rutiner og maler blir etablert og jevnlig revidert. Etat for spesialpedagogiske tjenester har, utenom håndbok for spesialpedagogisk arbeid, ikke skriftliggjorte rutiner og retningslinjer for arbeidet med sakkyndige vurderinger og vedtak på spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging. Det fremgår videre at håndboken i liten grad er oppdatert, men Deloitte merker seg at etaten er i prosess med å legge håndboken inn i kommunens kvalitetssystem og at håndboken i denne sammenheng vil bli revidert. Det blir videre i undersøkelsen indikert at maler ikke blir jevnlig revidert og at det er uklart hvem som har ansvar for å sikre at dette blir gjennomført. Deloitte understreker at kommunen skal sikre at det er nødvendige rutiner og prosedyrer i virksomhetene, og at rutiner og prosedyrer blir evaluert og ved behov forbedret (jf. kommuneloven § 25-1 bokstav d. og e.). Deloitte mener at det særskilt sett i lys av høy andel sykefravær og stor utskifting av personell er viktig at nødvendige rutiner og retningslinjer blir etablert og jevnlig revidert.

Deloitte merker seg at etaten høsten 2022 får utvidet en stilling fra 50 prosent til 100 prosent, der halve stillingen skal brukes til internkontrollarbeid. Samtidig blir det påpekt at dette trolig ikke vil være tilstrekkelig for å sikre at etaten har nødvendig kapasitet og ressurser til å følge opp internkontrollarbeidet. Deloitte vil påpeke at kommunen skal ha internkontroll med virksomheten for å sikre at lover og forskrifter følges (jf. § 25-1 i kommuneloven).

Undersøkelsen viser at det utfordringer knyttet til individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne. Undersøkelsen viser at det kan være utfordrende å følge opp tilretteleggingen i barnehagene på grunn av bemanningsutfordringer. Deloitte understreker at kommunen ved barnehageeier må sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet tilrettelagt barnehagetilbud (jf. § 37 i barnehageloven).

7.4 Samarbeidsstrukturer og møteplasser mellom barnehager og spesialpedagogiske tjenester

7.4.1 Datagrunnlag

Det er etablert flere faste samarbeidsstrukturer og møtearenaer mellom barnehagene og PPS-ene i Bergen kommune. Det er blant annet etablert tverrfaglige utviklingsteam (TUT) i hvert byområde, lavterskeltilbudet for tidlig innsats og jevnlig kurs- og møtevirksomhet.

Tverrfaglig utviklingsteam (TUT)

I *Håndbok for spesialpedagogisk arbeid* blir det vist til at det opprettes tverrfaglige utviklingsteam (TUT) i hvert byområde for å øke den pedagogiske kvaliteten rundt barn med spesielle behov. Møtene i dette teamet skal være et forum der tema av allmenn og spesiell interesse skal få et faglig fokus og at tema skal være bestemt og forberedt i forkant av møtene. Det blir videre vist til en målsetting om at TUT skal styrke det tverrfaglige samarbeidet i hvert byområde og at møtene skal bidra til forebyggende arbeid.

TUT skal bestå av 8-15 barnehager, samt representanter fra PPS, barnevernet, helsestasjon og ergo- og fysioterapitjenesten. Deltakelse i tverrfaglig utviklingsteam er forpliktende og forankret på kommunaldirektørnivå. PPS har ansvar for å kalle inn og lede møtene, samt sende ut referat til samtlige medlemmer. Deltakere kan melde inn saker til møteleder i forkant. Det er også mulig å ta opp enkeltsaker som kan drøftes anonymt i TUT-møtene.⁹⁶

⁹⁵ Utdanningsdirektoratets veileder om spesialpedagogisk hjelp, kapittel 2 om forvaltningsrettens betydning i saksbehandlingen.

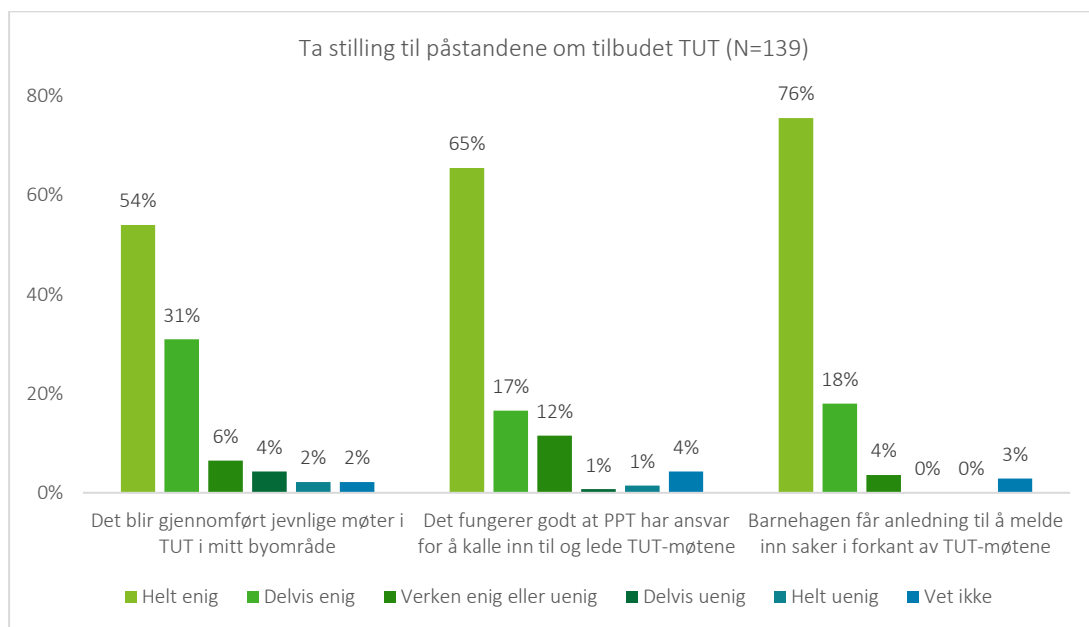
⁹⁶ Bergen kommune. Håndbok for spesialpedagogiske arbeid. Rutiner og prosedyrer for barnehage og skole i Bergen. Vedtatt 2018. Sist oppdatert 25.11.2020.

Det går videre frem av håndboken at PPS-leder har ansvar for å gjennomføre evalueringsmøte med møtelederne og områdeleder hver vår. I intervju opplyser en PPS-leder og en rådgiver sentralt i etat for spesialpedagogiske tjenester at de ikke kjenner til hvorvidt evalueringsmøtene blir gjennomført i praksis.

Det blir i intervju vist til at forumet er viktig for informasjonsformidling og kompetanseheving. Det blir vist til at TUT-møtene i PPS Vest og PPS Nord har godt oppmøte, og bidrar til å etablere godt samarbeid om barna i barnehagene, mens oppmøte på TUT-møtene i PPS Sentrum og PPS Sør beskrives som mer varierende. En PPS-leder viser til at barnehagene ikke er pålagt å møte i dette forumet, og at deres deltakelse i liten grad blir etterspurt eller fulgt opp av etat for barnehage. En annen PPS-leder påpeker at det har vært utfordrende å etablere TUT-team som alle deltakerne føler eierskap til. Flere av de intervjuede mener at en annen organisering av TUT-møtene vil kunne bidra til høyere oppmøte. Det blir blant annet vist til at helsestasjonstjenesten i byområde sentrum har opprettet en halv stilling som er dedikert til å delta i TUT, og at det følgelig vil være enklere å gjennomføre møter i TUT dersom samtlige aktører hadde dedikerte stillinger til dette. Det blir også vist til at det kan være mer hensiktsmessig at ansvaret for å kalle inn og lede TUT-møtene ikke bare ligger til PPT, men snarere fordeles mellom de ulike aktørene, for å skape en tydeligere ansvarsfordeling og forpliktelse.

I spørreundersøkelsene fikk barnehagestyrere i private og kommunale barnehager spørsmål om barnehagens erfaringer med TUT. Som fremstilt i figur 27 svarer litt over halvparten (54 prosent) av barnehagestyrerne at de er «helt enig» i at det blir gjennomført jevnlige møter i TUT i deres byområde. 31 prosent av styrerne er «delvis enige» i denne påstanden, mens seks prosent er «verken enig eller uenig» og fire prosent er «delvis uenig» i påstanden.

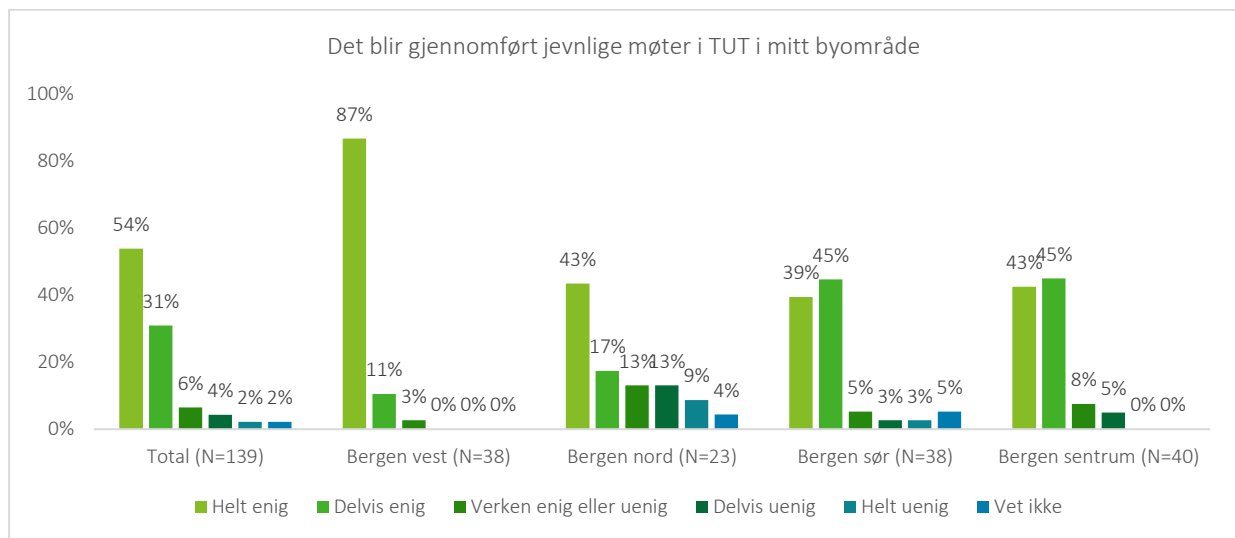
Figur 27: Barnehagestyrernes erfaringer med gjennomføring av møter i Tverrfaglige Utviklingsteam (TUT)



65 prosent av de kommunale og private barnehagestyrerne som har svart på undersøkelsen er «helt enig» i påstanden om at det fungerer godt at PPT har ansvar for å kalle inn og lede TUT-møtene, mens 17 prosent er «delvis enig» i dette. Omtrent tre av fire barnehagestyrere (76 prosent) oppgir videre at de er «helt enig» i påstanden om at barnehagen får anledning til å melde inn saker i forkant av TUT-møtene. Det er ingen av respondentene som har svart at de er delvis eller helt uenig i denne påstanden.

Det er noe variasjon i svar fra barnehagestyrere fordelt på byområder når det gjelder tilbakemelding på om det blir gjennomført jevnlige møter i TUT i byområdet de tilhører. Som illustrert i figuren under svarer 87 prosent av barnehagestyrerne i byområde vest at de er «helt enig» i påstanden om at det jevnlig blir gjennomført TUT-møter, mens under halvparten styrerne med tilhørighet i de tre andre byområdene svarer det samme.

Figur 28: Jevnlig gjennomføring av TUT-møter fordelt på byområde



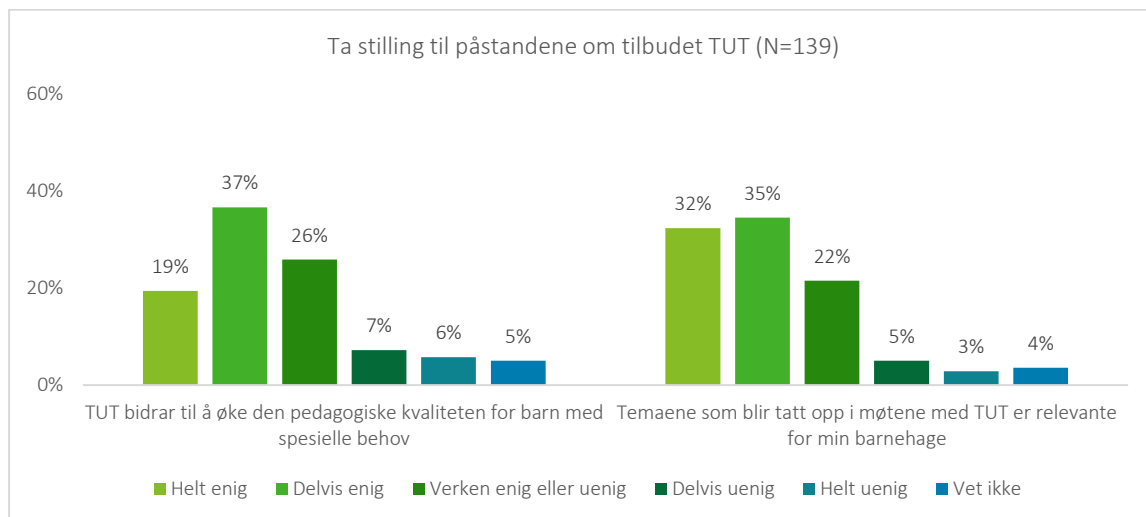
På spørsmålet om det fungerer godt at PPT har ansvar for å kalle inn til møtene ser vi også at byområdene skiller seg noe fra hverandre. Her svarer 95 prosent av styrerne i byområde vest at de er «helt enig», mens 43 prosent i byområde nord og 50 prosent i byområde sør svarer det samme. I byområde sentrum svarer 65 prosent av styrerne at de er «helt enig» i påstanden. Den samme tendensen er også synlig i påstanden om barnehagen får anledning til å melde inn saker i forkant av møtene.

En barnehagestyrer tilhørende byområde vest viser i intervju til at møtene i TUT fungerer godt, og at byområdet over tid har hatt en god tradisjon for å arrangere TUT-møter. Styrer viser til at samarbeidet har blitt enda bedre etter at det har kommet på plass en felles formalisert struktur for alle byområdene ved at det er PPT som har det overordnede ansvar for innkalling og at det er et fast møtested. Styrer peker på at det tidligere eksempelvis var utfordrende å få representanter fra barnevernet til å delta på møtene, men at dette fungerer bedre etter formaliseringen. En barnehagestyrer tilhørende byområde nord peker på at ikke alle styrerne i byområdet har møtt opp i TUT-møte den siste perioden, men at det trolig vil bli bedre oppmøte når pandemien nå er over.

En styrer i byområde sentrum peker på at TUT i deres byområde ikke fungerer som en reell, tverrfaglig møtearena ettersom instanser som barnevernstjenesten og helsestasjonen ikke deltar på møtene. Styreren opplever at oppmøtet har blitt bedre når det har blitt arrangert digitale møter under pandemien, men mener likevel at manglende deltakelse ikke blir tilstrekkelig fulgt opp på etatsnivå.

Respondentene ble også bedt om å ta stilling til hvorvidt de opplever at TUT bidrar til å øke den pedagogiske kvaliteten for barn med spesielle behov og om de mener at temaene som blitt tatt opp i møtene er relevante for barnehagen. Som illustrert i figur 29 er henholdsvis 26 prosent og 22 prosent av barnehagestyrerne «verken enig eller uenig» i disse påstandene. 19 prosent av respondentene er «helt enig» i at TUT bidrar til å øke den pedagogiske kvaliteten for barn med spesielle behov, mens 37 prosent er «delvis enig» i denne påstanden og seks prosent er «helt uenig». 67 prosent av respondentene er helt eller delvis enig i påstanden om at temaene som blir tatt opp i møtene er relevante for barnehagen, mens åtte prosent er helt eller delvis uenig.

Figur 29: Barnehagestyrernes erfaring gjennom deltagelse i Tverrfaglige Utviklingsteam (TUT)



Svarfordeling fra barnehagestyrerne i de ulike byområdene skiller seg mindre fra hverandre når det gjelder påstandene som er gjengitt i figur 29, enn det som er tilfelle i påstandene som i større grad omhandler gjennomføringen av TUT-møtene (som vist i figur 28). Tre av fire intervjuede barnehagestyrere viser til at de opplever TUT som en velfungerende og nyttig arena som er viktig for veiledning og erfaringsdeling.

Tidlig innsats – lavterskeltilbud

De pedagogiske fagsentrene i PPS-ene har ansvar for et lavterskeltilbud som skal gi barnehagene i kommunen rask og relevant hjelp med små og store spørsmål som gjelder barns utvikling. Veiledningen som tilbys kan enten være rettet mot et enkeltbarn eller barnegrupper. I *Håndbok for spesialpedagogisk arbeid* blir det vist til at avdelingslederne ved de pedagogiske fagsentrene har ansvar for å behandle søknadene fra barnehagen.

På kommunens nettsider (innbyggerhjelpen) står det beskrevet kriterier for at barnehagen kan få tilbud om lavterskeltilbudet:

- Barnehagen opplever at de har et behov for veiledning og/eller kompetanseheving.
- Barnehagen beskriver problemstillingen gjennom skjema.
- Barnehagen setter av tid til å motta veiledning etter avtale.

Det blir også beskrevet hvordan man kan søke om tjenesten, og at de kommunale barnehagene søker om lavterskeltilbudet via et nettbasert søknadsskjema i kommunens saksbehandlingssystem (BK360), mens private barnehager søker via digitalt skjema på kommunens nettsider. Det er videre lagt inn kontaktinformasjon til PPS i de fire byområdene og informasjon om behandling av personopplysninger.

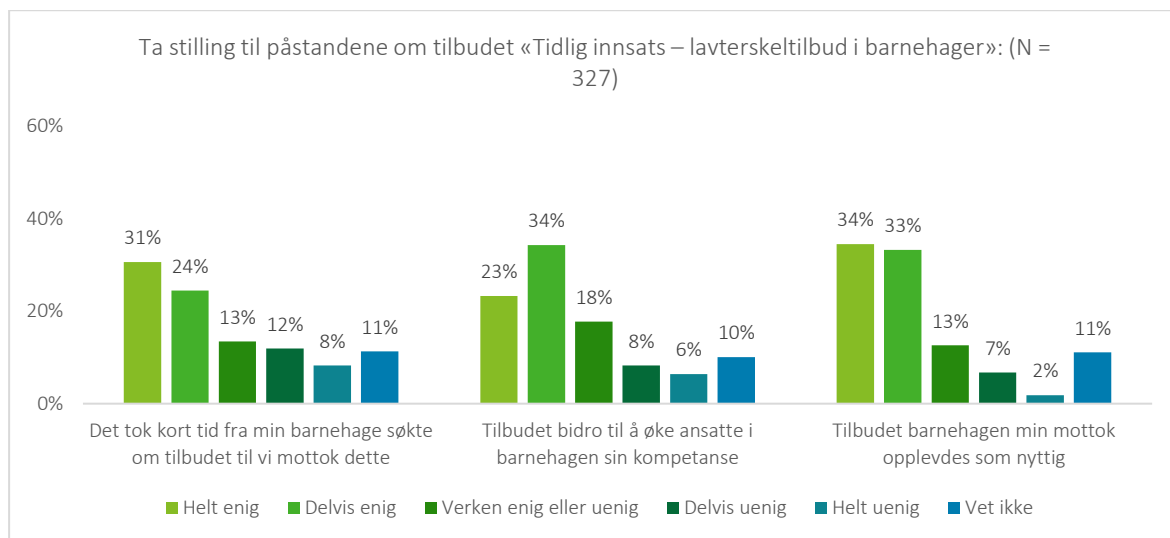
I henhold til håndboken for spesialpedagogisk arbeid, krever ikke lavterskeltilbudet henvisning, og det skal gis hjelp uten lang vente- og saksbehandlingstid. I intervju med enhetslederne for PPS blir det vist til at det ikke er etablert maler eller rutiner for hvordan lavterskeltilbudet skal gis, og at hver av PPS-ene derfor arrangerer tilbudet på ulikt vis. Lavterskeltilbudet er ikke er lovpålagt, og barnehagene får derfor ikke øremerkede midler til tilbudet. PPS Sentrum og PPS Vest har likevel avsatt egne stillinger til å arbeide med lavterskeltilbudet etter at de fikk ekstra midler til flere stillinger som følge av levekårsjusteringen i 2017. Enhetsleder i PPS Sentrum viser til at ved å prioritere tid og ressurser til lavterskeltilbudet, opplever PPT at man i byområdet får færre henvisninger fra barnehagene.

Representanter fra PPS Nord og PPS Sør forteller til sammenligning i intervju at det er utfordrende å sette av nok tid og ressurser til lavterskeltilbudet. PPS Nord starter eksempelvis ikke opp nye lavterskel-oppdrag mellom mars og september hver år grunnet lav kapasitet og behov for å prioritere gjennomføring av enkeltvedtak. Det blir pekt på at man i PPS Nord merker at henvisningene til PPT øker når de har lav kapasitet til å opprettholde lavterskeltilbudet. PPS Sør har forsøkt å opprette et eget team med dedikerte ressurser for å gi et stabilt lavterskeltilbud gjennom barnehageåret, men dette har vist seg utfordrende å opprettholde. PPS Sør må derfor kommunisere til barnehagene i sitt byområde at de ikke har mulighet til å gi mye hjelp og veiledning gjennom lavterskeltilbudet, fordi de må prioritere å gjennomføre lovpålagte oppgaver som sakkynndighetsarbeid og effektivisering av vedtak.

PPS i ett byområde har etablert et prosjekt kalt «Tett på», der hovedmålet er å etablere en fast arena for samarbeid med samtlige barnehager for å videreutvikle en inkluderende barnehage. Det blir vist til at dette prosjektet våren 2022 ble gjennomført i fem barnehager, og at barnehagene gjennom prosjektet får oppfølging fra PPT to til tre ganger i halvåret. Prosjektet skal fremover innføres i alle barnehager i byområdet.⁹⁷

I spørreundersøkelsen fikk respondentene spørsmål om å ta stilling til tre påstander om lavterskeltilbudet tidlig innsats.⁹⁸ 55 prosent av respondentene oppgir at de er «helt enig» eller «delvis enig» i påstanden om at det tok kort tid fra barnehagen søkte om tilbudet til de mottok hjelp, mens 20 prosent er «helt uenig» eller «delvis uenig» i at det tok kort tid fra de søkte om tilbudet til de mottok dette (jf. figur 30).

Figur 30: Barnehagestyrrernes erfaring med tilbudet "Tidlig innsats - lavterskeltilbud i barnehager"



Det går videre frem av spørreundersøkelsen at 57 prosent av respondentene er «helt enig» eller «delvis enig» i at lavterskeltilbudet bidro til å øke ansatte i barnehagen sin kompetanse, og 67 prosent av respondentene er «helt enig» eller «delvis enig» i at tilbudet de mottok opplevdes som nyttig. Det er henholdsvis 8 prosent og 7 prosent av respondentene som oppgir at de er «delvis uenig» i disse påstandene, og 6 prosent av respondentene oppgir at de er «helt uenig» i påstanden om at tilbudet bidro til å øke de ansatte sin kompetanse.

Tre av fire barnehager der det er gjennomført intervju har mottatt lavterskeltilbudet tidlig innsats. Ansatte fra de tre barnehagene peker på at de opplevde hjelpen som nyttig og relevant.

Møtearenaer og kursvirksomhet

Etatsdirektør for spesialpedagogiske tjenester viser til at etat for barnehage og etat for spesialpedagogiske tjenester er samlokalisert og har en del felles personell, noe som medfører et tett samarbeid. Etatsdirektør for etat for barnehage peker også på at det er etablert et godt samarbeid mellom de to etatene. Etatene samarbeider i utarbeiding av planer, som eksempel blir det vist til at etat for barnehage har vært involvert i utarbeiding av strategien *Spør oss! Strategi for inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Etatsdirektør for spesialpedagogiske tjenester viser også til at det er etablert flere faste møtepunkt mellom etatene:

- Etatsdirektørene møtes fast i samme ledergruppe. I dette forumet løftes overordnede problemstillinger til kommunaldirektør.
- Ledergruppene i de to etatene møtes fast en gang i måneden. Ledergruppene består av etatsdirektørene og områdelederne. Møtene har ikke en fast agenda, men tar opp innmeldte temaer.

Etatsdirektør for spesialpedagogiske tjenester peker også på at avdelingslederne for PPT deltar i møter i etat for spesialpedagogiske tjenester, etat for barnehage og etat for skole. Mye av avdelingsledernes kapasitet går derfor til møtevirksomhet tilknyttet tre etater, og etatsdirektør viser til at det ikke nødvendigvis er all tematikk i disse møtene som er like relevant for PPT-lederne å delta inn i.

⁹⁷ Det blir vist til at prosjektet har blitt innført inspirert av et forskningsprosjekt med NLA: Samarbeid om utvikling av kompetanse for inkluderende praksis i barnehage og skole (SUKIP)

⁹⁸ Det ble i spørreundersøkelsen informert om at spørsmålene var aktuelle dersom barnehagen har benyttet seg av tilbudet «tidlig innsats – lavterskeltilbud i barnehagen», og at man kunne gå videre til neste spørsmål dersom barnehagen ikke har benyttet seg av dette tilbudet.

Det blir vist til at det også er etablert samhandlingsforum på ledernivå i bydelene, der områdeleder for kommunale barnehager deltar. PPS blir invitert inn i områdeleders møte for byområdet og på *Sammen for kvalitet*-samlinger. Representanter fra PPS-ene blir videre invitert til flere av barnehagenes møte- og samarbeidsforum. Det blir vist til at avdelingslederne for fagsentrene blant annet blir invitert på barnehagenes ledermøter og nettverksmøter. Gjennom deltakelse på møtene får fagsentrene informasjon om aktuelle saker, bemannings situasjon eller barnehagens rutiner. Det blir i intervju med enhetsleder for PPS vist til at dette er viktige arenaer for nettverksbygging. Det blir pekt på at tilsvarende samarbeid med de private barnehagene er noe mer fragmentert.

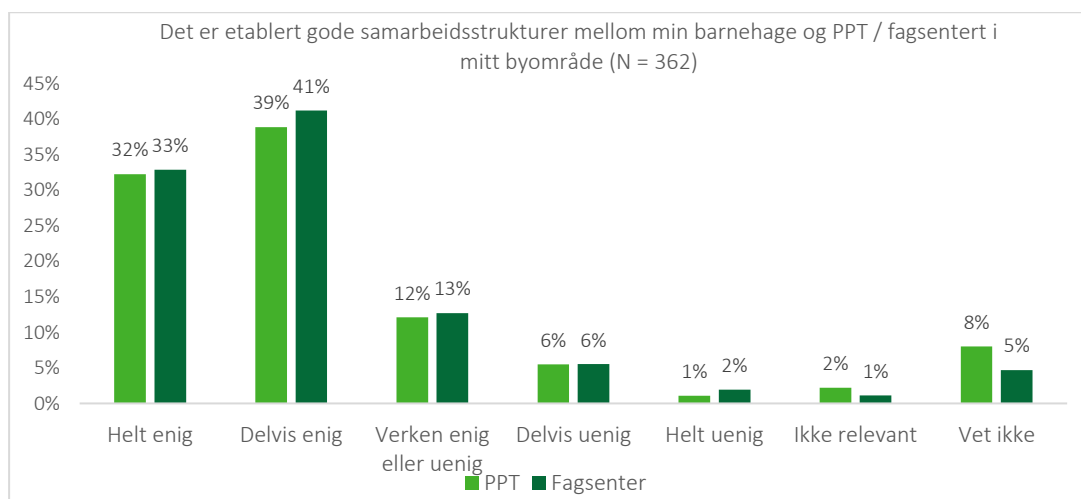
Kommunen viser til at PPS-ene tilbyr ulik kursvirksomhet til de private og kommunale barnehagene, eksempelvis TRAS⁹⁹ og Tegn-Til-tale. PPT tilbyr også veiledningskurs innen ICDP (International Child Development Programme) i de kommunale barnehagene, samt kurs for å sertifisere ICDP-veiledere. Kommunen viser videre til at kompetanseheving er et sentralt mål i TUT-gruppene sitt arbeid, og at PPT også deltar i ASK (Alternativ Supplerende Kommunikasjon)-nettverk, samt i ressursgruppen for ASK. Videre har PPS-ene konsultasjon med foreldre/barnehage før eventuell henvisning og PPT tilbyr veiledning både på individnivå, og på systemnivå. En enhetsleder for PPS påpeker at opplæringsstilbudet fra PPS-ene blir påvirket når kapasiteten er presset.

Det blir videre vist til at PPS-ene arrangerer årlig informasjonsmøte med barnehagene i sitt byområde og arbeider med kompetanseheving gjennom for eksempel foredrag på foreldremøter, styremøter og/eller på personalmøter i barnehagene. I intervju blir det vist til at avdelingsledere fra fagsentrene og PPT stiller i de årlige informasjonsmøtene for å informere om saksgang, saksbehandlingstid, personvern, eventuelle endringer i lovverk og PPS-enes tilbud. En PPS-leder poengterer at det er viktig med god informasjonsutveksling til barnehagene på disse møtene, ettersom det bidrar til mer treffsikre søknader.

Etatsdirektør viser til at det er et godt samarbeid mellom barnehagene og PPS-ene, men at enkelte møteplattformer har falt bort under pandemien og at det er flere som ønsker disse tilbake. Han viser til at blant annet PPS-ene sine regelmessige møter med alle styrerne (private og kommunale) i sitt byområde har utgått under pandemien, og at disse møteplassene har vært savnet. Selv om etaten vil arbeide mer digitalt fremover, jobber de med å reetablere disse fysiske møteplattformene.

Respondentene i spørreundersøkelsene (fra både private og kommunale barnehager) ble bedt om å ta stilling til om det er etablert gode samarbeidsstrukturer mellom barnehagen og henholdsvis PPT og pedagogisk fagsenter. Som illustrert i Figur 31, svarer 71 prosent av respondentene at de er «helt enig» eller «delvis enig» i at det er etablert gode samarbeidsstrukturer mellom deres barnehage og PPT, og 74 prosent oppgir at de er «helt enig» eller «delvis enig» i at det er etablert gode samarbeidsstrukturer mellom deres barnehage og fagsenteret i deres byområde.

Figur 31: Samarbeidsstrukturer mellom barnehagene og PPT og fagsentrene

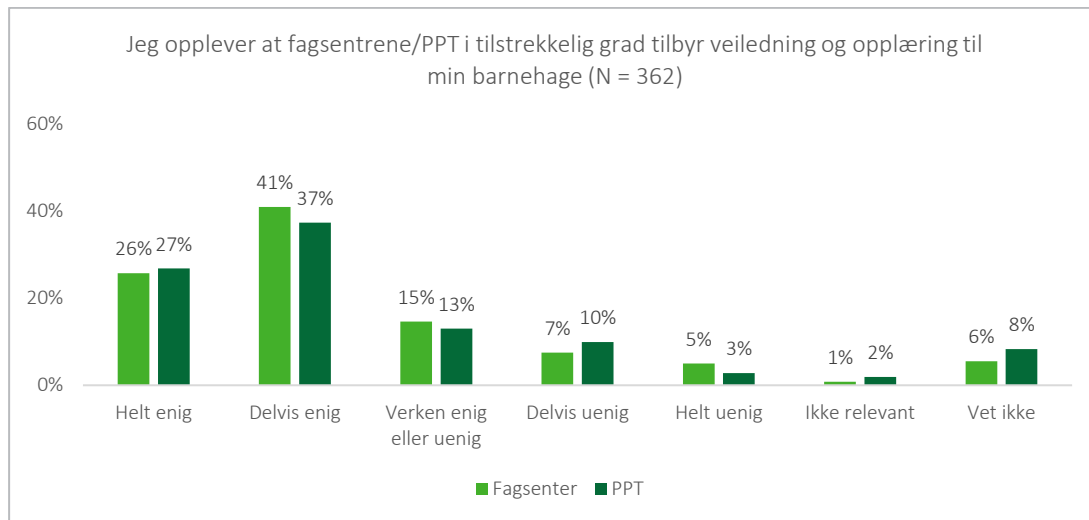


I spørreundersøkelsen fikk respondentene fra kommunale og private barnehager også spørsmål om veiledning og opplæring fra de pedagogiske fagsentrene og PPT. Som fremstilt i figur 32 svarer 41 prosent av respondentene at de er «delvis enig» i at de pedagogiske fagsentrene i tilstrekkelig grad tilbyr veiledning og opplæring til barnehagen, mens 26 prosent svarer at de er «helt enig» i denne påstanden. Det er ikke stor grad av variasjon i fordelingen

⁹⁹ Tidlig registrering av språkutvikling

mellom byområdene eller private og kommunale barnehager når det gjelder svar fra barnehagene på denne påstanden.

Figur 32: Barnehagenes erfaring med veiledning og opplæring fra PPT og fagsenter



I intervju i en barnehage blir det påpekt at barnehagen får god veiledning fra PPT, men at det er en utfordring å få gjennomført alt i barnehagen på grunn av kapasitet og bemanning. Det blir vist til at barnehageansatte er bevisste på hva de skal og må gjøre, men at de ikke har tid til alle oppgaver.

7.4.2 Vurdering

Deloitte vurderer at Bergen kommune har etablert flere hensiktsmessige samarbeidsstrukturer og møteplasser mellom barnehager og PPS-ene. Det er etablert tverrfaglige utviklingsteam (TUT), barnehagene kan søke om lavterskeltilbud (tidlig innsats) og det er etablert flere felle møteplasser mellom sektorene, både på ledernivå i etatene og ute i byområdene. Undersøkelsen viser imidlertid at ikke er etablert retningslinjer eller rutiner for hvordan lavterskeltilbudet skal gis, og at hver av PPS-ene derfor organiserer tilbudet på ulikt vis. Deloitte mener at kommunen må utarbeide nødvendige retningslinjer og rutiner for arbeidet med lavterskeltilbudet. Dette vil bidra til å sikre mer likhet på tvers av byområdene, og i tillegg redusere sårbarhet ved sykefravær eller utskifting av medarbeidere.

Det fremgår videre at det er forskjell mellom byområdene når det gjelder relevante aktører sin deltakelse i TUT-møtene, og at det er uklart hvorvidt det blir gjennomført årlig evalueringsmøte med møtelederne og områdeleder. Svar på spørreundersøkelsen indikerer videre at det er variasjon mellom byområdene når det gjelder gjennomføring av disse møtene. Deloitte vurderer at kommunen må legge til rette for et tilstrekkelig samarbeid mellom barnehagene, PPS-ene og andre tjenesteytere (f.eks. barnevern og helsestasjonstjenester) i alle byområdene. Deloitte understreker at det er et lovkrav at barnehagen og pedagogisk-psykologisk tjeneste skal samarbeide med andre tjenesteytere slik at barnehagen, pedagogisk-psykologisk tjeneste og de andre tjenesteyterne kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift (jf. §2b, tredje ledd i barnehageloven). Deloitte mener videre at kommunen bør sikre at PPS-ene gjennomfører årlig evalueringsmøte med møteleder og områdeleder i henhold til retningslinjer for dette i håndbok for spesialpedagogisk arbeid.

Deloitte mener også at det vil være hensiktsmessig å sikre erfaringsdeling på tvers av PPS-ene, blant annet når det gjelder gjennomføring av tilbud og aktiviteter ut mot barnehagene. Det blir i undersøkelsen vist til flere eksempel på prosjekt, møter o.l. som fungerer godt i enkelte byområder. Deloitte mener at erfaringsdeling på tvers av PPS-ene når det gjelder hva som fungerer godt eller mindre godt av tiltak ut mot barnehagene og/eller i samarbeidsforum, kan bidra til å sikre mer sammenfallende praksis på tvers av byområdene.

7.5 Samarbeid mellom barnehager og spesialpedagogiske tjenester

7.5.1 Datagrunnlag

Overordnet samarbeid mellom barnehager og spesialpedagogiske tjenester

Overordnet beskriver de intervjuede samarbeidet mellom PPS-ene og barnehagene som godt. Samtidig er det flere som viser til at det er forbedringspunkt i samarbeidet.

Flere av enhetslederne for PPS viser til at det er forbedringspotensial når det gjelder å skape tettere kontakt mellom PPS-ene og barnehagene. Det blir vist til at det er et stort antall barnehager i byområdene sett opp mot behandlingsskapiteten i PPS, og at det er utfordrende med mange enheter å dekke for saksbehandlerne i PPT med ansvar for barnehagene. Løsningen blir dermed å samle flere barnehager i samarbeidsstrukturer (eksempelvis TUT), noe som gjør at det er mindre rom for å høre hva som rører seg i den enkelte barnehage. En av enhetslederne viser til at sammenlignet med de private barnehagene, er samarbeidet med de kommunale barnehagene noe lettere da de er organisert i samme system.

Etatsdirektør for spesialpedagogiske tjenester viser til at han er usikker på om samhandlingen i det spesialpedagogiske arbeidet er god nok, og om ressursene blir utnyttet på en effektiv måte. Samtidig peker han på at det er det vanskeligere å utnytte spesialpedagogiske ressurser på tvers av barnehagene, som har små enheter og avdelinger, til sammenligning med skoler som har større enheter og trinn.

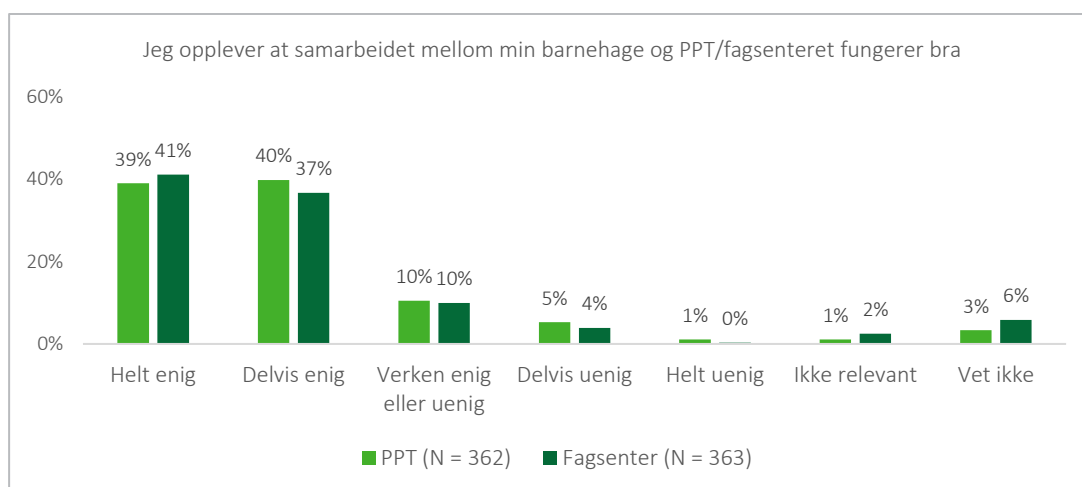
Det blir understreket at det alltid er mulig for telefonisk kontakt med PPT, og at hver barnehage har en fast kontaktperson i barnehageteamet (PPT).

En av enhetslederne for PPS påpeker at mer samarbeid vil gjøre det lettere å løse saker på et lavere nivå, og dermed medføre færre henvisninger og mindre behov for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. Enhetslederen påpeker at det har vært forsøkt ulike samarbeidsformer med barnehagene, men viser til at det likevel har vært utfordrende å etablere vedvarende, forpliktende samarbeid. Enhetslederen erfarer at samarbeidet mellom PPS og barnehagene fungerer best når barnehagene selv ber om hjelp og veiledning ved behov.

Det blir videre pekt på at mye av samarbeidet mellom barnehagene og de pedagogiske fagsentrene gjøres på individnivå som gjør at det vil være noe variasjoner. En enhetsleder for PPS peker på at et godt samarbeid mellom barnehagene og PPS krever en tydelig samarbeidsstruktur fra PPS sin side. En del av barna får omfattende tilretteleggingstiltak og det krever nøye planlegging av hvordan samarbeidet skal være.

I spørreundersøkelsen ble respondentene fra kommunale og private barnehager bedt om å ta stilling til påstanden om de opplever at samarbeidet mellom barnehagen og henholdsvis PPT og pedagogisk fagsenter fungerer bra. 41 prosent av respondentene oppgir at de er «helt enig» i at samarbeidet mellom barnehagen og pedagogisk fagsenter fungerer bra, 37 prosent er «delvis enig» og fire prosent er delvis uenig. Når det gjelder samarbeidet med PPT oppgir 39 prosent av respondentene at de er «helt enig» i at samarbeidet med barnehagen fungerer bra, 40 prosent svarer at de er «delvis enig» og 5 prosent av respondentene er «delvis uenig» i denne påstanden. 10 prosent av respondentene svarer at de er «verken enig eller uenig» i de to påstandene.

Figur 33: Samarbeid mellom barnehagen og henholdsvis PPT og pedagogisk fagsenter



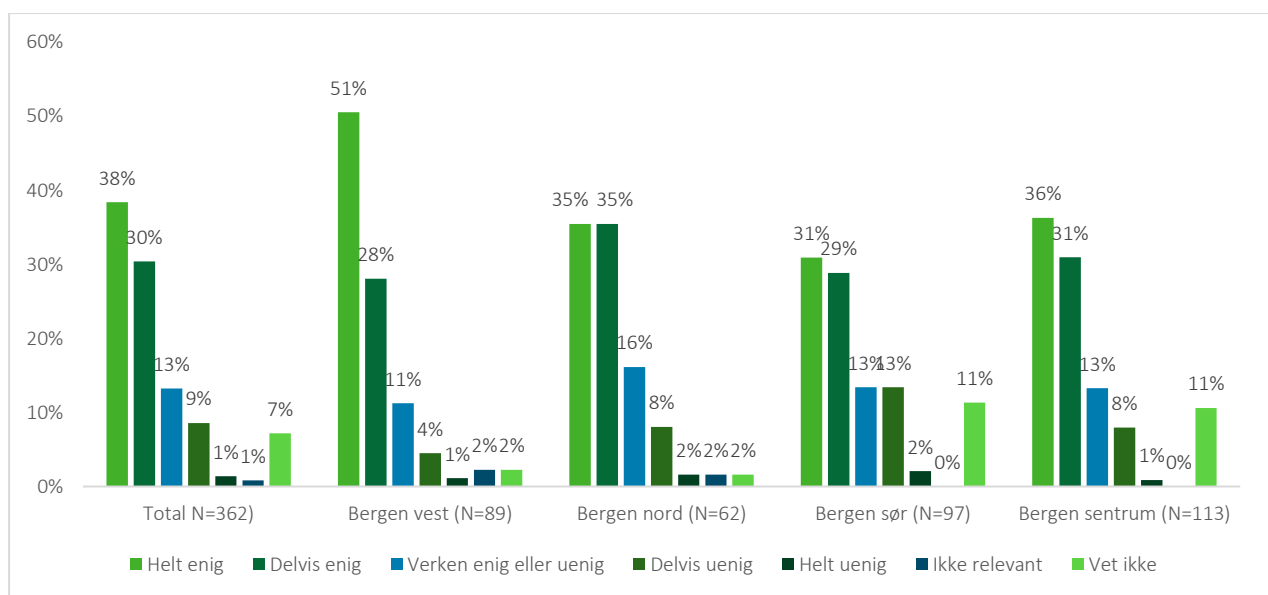
I et intervju med barnehageansatte blir det pekt på at samarbeidet med PPS i noen tilfeller kan være lite effektivt, og at samarbeidet er preget av byråkratiske prosesser. Det er nødvendig å søke både om lavterskeltilbud og

sakkyndig vurdering, og i tillegg må barnehagen sikre samtykke fra foresatte dersom enkeltbarn skal drøftes med PPS.

I en annen barnehage blir det blant ansatte pekt på at de ikke opplever at det er et godt samarbeid med barnehagen og spesialpedagogiske tjenester. De intervjuede peker på det tar svært lang tid før spesialpedagogiske tjenester behandler saker hvor barnehagen har søkt om bistand eller råd knyttet til et barn som har utfordringer. Dette oppleves som utfordrende for de ansatte i barnehagen, da de ikke har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å tilby tilstrekkelig hjelp til barn med spesialpedagogiske utfordringer. Det blir vist til at PPS også har bemanningsutfordringer og at de dermed har for lite kapasitet. De intervjuede peker på at det er ønskelig at ansatte i fagsentrene kunne ha kommet innom barnehagene for å gi veiledning uten at man må søke først og deretter vente på veiledning. Det blir pekt på at dette tidligere var enklere, da man kunne ta en telefon for å få veiledning og i tillegg hadde fast møte en gang i måneden. På denne måten var det i større grad et lavterskeltiltak og man kunne snakke anonymt om barn og få råd og tips.

Respondentene i spørreundersøkelsen ble videre bedt om å ta stilling til påstanden om det er enkelt å komme i kontakt med PPT og de pedagogiske fagsentrene. 69 prosent av respondentene oppgir at de er «helt enig» eller «delvis enig» i at det er enkelt å komme i kontakt med PPT, og 68 prosent er helt eller delvis enige i at det er enkelt å komme i kontakt med pedagogiske fagsenter. 9 prosent av respondentene svarer at de er «delvis uenig» i at det er enkelt å komme i kontakt med pedagogisk fagsenter, mens 8 prosent er «delvis uenig» i samme påstand knyttet til PPT. Som fremstilt i figur 34 er det noe variasjon i svarene fra barnehagene i de ulike byområdene på spørsmålet knyttet til om det er enkelt å komme i kontakt med pedagogisk fagsenter. Når det gjelder svar på påstanden om det er enkelt å komme i kontakt med PPT, fordeler svarene seg i større grad likt fordelt på byområdene.

Figur 34: Jeg opplever at det er enkelt å komme i kontakt med fagsentrene



7.5.2 Vurdering

Deloitte vurderer at samarbeidet mellom PPS-ene og barnehagene i all hovedsak fungerer godt. Flertallet av respondentene fra barnehagene viser til at de har et godt samarbeid med PPT og fagsentrene, og en stor andel av respondentene peker videre på at det er enkelt å få kontakt med disse avdelingene. Det blir videre vist til at hver barnehage har kontaktperson i PPT. Det blir samtidig pekt på at blant annet lang saksbehandlingstid hos PPT, tungvinte søknadsprosesser og utfordringer knyttet til sykefravær og bemanningsutfordringer i både PPS-ene og barnehagene har negativ innvirkning på samarbeidet.

7.6 System og rutiner for dokumentering og vurdering av spesialpedagogisk hjelp

7.6.1 Datagrunnlag

I *Håndbok for spesialpedagogiske tjenester* går det frem at det skal utarbeides en *individuell utviklingsplan (IUP)* til barn som mottar spesialpedagogisk hjelp. For barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, skal det også skrives *årsrapport*.

Individuell utviklingsplan (IUP)

Den individuelle utviklingsplanen skal være en plan for det totale tilbudet barnet får i barnehagen, og skal vise hvordan barnehagen tilrettelegger sine tema og planer for barnet. I håndbok for spesialpedagogiske tjenester blir det vist til at IUP for barn under opplæringspliktig alder er:

- en dokumentasjon på, og et redskap i det daglige arbeidet med barnet
- en avtale mellom foresatte og barnehage
- en plan for det totale tilbudet barnet får i barnehagen, og som ikke bare skal omfatte de spesielle tiltakene
- en plan som viser hvordan barnehagen tilrettelegger sine emner og planer for barnet
- en plan som skal styre virksomheten mot allsidige mål og sikre kvaliteten i det pedagogiske tilbudet
- et juridisk dokument for å vise at kommunen har gitt barnet rettmessig hjelp

På kommunens nettside foreligger det mal for individuell utviklingsplan, som også inkluderer en veiledning for hvordan planen skal fylles ut.¹⁰⁰ I veilederen går det frem at det er viktig å involvere alle som arbeider tett på barnet når den individuelle utviklingsplanen utarbeides. Barnets medvirkning skal sikres gjennom samtaler eller observasjon, slik at barnehagen kan legge til rette for aktiviteter som oppleves meningsfulle for barnet. Veilederen fremhever også viktigheten av et godt samarbeid med foresatte når planen utarbeides.

I veilederen for den individuelle planen ligger det også ved et evalueringsskjema, som viser at planen skal evalueres to ganger årlig. Det går frem av veilederen at alle som har jobbet tett på barnet skal være involvert i evalueringen. Formålet med evalueringen er å vurdere barnets måloppnåelse, om målene har stått i forhold til barnets funksjonsnivå, om barnehagen har klart å utføre det pedagogiske arbeidet på en tilfredsstillende måte og samarbeidet rundt barnet.

Samtlige av de intervjuede i de fire casebarnehagene peker på at samarbeidet med utarbeiding av IUP-er fungerer godt. Det blir pekt på et forutsigbart og godt samarbeid, med faste frister for evaluering. I intervju med en enhetsleder for PPS blir det påpekt at det kan være utfordrende å sikre barns medvirkning i de tilfellene barn ikke uttrykker seg muntlig, men at barnehagene blir stadig flinkere til å bruke observasjoner i disse tilfellene.

I intervju med ansatte i kommunale barnehager blir det vist til at det er ulikt hvordan foreldre involveres i evalueringen. En barnehage forteller at de inviterer foreldre til et samhandlingsmøte for å komme med innspill, mens andre barnehager sender kopi av planen og evaluering til foreldre for gjennomlesing. Kopi av planen og evalueringen skal sendes til barnehagens pedagogiske fagsenter, men rådgiver for spesialpedagogiske tjenester forteller at kommunen har et forbedringspotensial i å formidle dette til barnehagene.

Årsrapport

For barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, skal det i henhold til lovkrav utarbeides årsrapport (jf. § 32 i barnehageloven). Årsrapporten skal inneholde en skriftlig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling.

I håndbok for spesialpedagogiske tjenester står det at det er spesialpedagog som er ansvarlig for å skrive årsrapport og at rapporten må drøftes med de foresatte. Rapporten skrives i juni og sendes til barnets foresatte og kommunen¹⁰¹. Håndboken peker videre på at årsrapporten må bygge på IUP-en, og inneholde en tydelig vurdering av barnets utvikling. Etat for spesialpedagogiske tjenester har utarbeidet mal for årsrapport, og det blir i intervju bekreftet at utførende spesialpedagog har ansvar for å skrive rapporten.

I mal for årsrapport for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp skal to spesialpedagoger fylle ut hvilket tidsrom rapporten gjelder for, tildelte årstimer, diagnose/barnets vansker, hva hjelpen har fokusert på, organisering av timene som er gitt (enetrening, liten gruppe, på avdelingen), begrunnelse for organisering av timene, vurdering av barnets utvikling og hvordan hjelpen bør vektlegges og videreføres (ev. ved overgang til skole). I malen står det

¹⁰⁰ Bergen kommune. Individuell utviklingsplan (IUP) for barn i barnehagealder. Oppdatert: 14.02.2022.

¹⁰¹ I håndboken står det at rapporten skal sendes til foresatte og fagavdeling barnehage og skole.

også at rapporten må ses i sammenheng med sakkyndig vurdering og IUP, og det er lagt inn et avsnitt om at «den spesialpedagogiske hjelpen har blitt gitt i en tid med Koronautbrudd. Hjelpen har blitt gitt så langt det har vært mulig å gjennomføre i praksis». Årsrapporten sendes til foreldre og til aktuell barnehage. I intervju blir det videre opplyst at avdelingsleder ved de pedagogiske fagsentrene skal godkjenne årsrapportene og at rapportene arkiveres i BK360.

I intervju med en enhetsledere for PPS blir det vist til at årsrapportene både sikrer nødvendig dokumentasjon og at det spesialpedagogiske tilbudet blir vurdert. Årsrapporten sier noe om hvordan vedtakstimer har blitt anvendt og utviklingen barnet har hatt. Selv om årsrapportene viser antall tildelte timer i vedtak, går det frem av intervju at etat for spesialpedagogiske tjenester ikke har utarbeidet system, maler eller rutiner for å holde oversikt over hvor mange spesialpedagogiske timer som har blitt utført, eller *ikke* har blitt utført, opp mot vedtak fra år til år. Det blir imidlertid vist til at spesialpedagogene utarbeider individuelle oversikter i hver sine Excel-ark. I dokumentet registreres det hvilke barnehager de har besøkt og hvilken hjelp de har gitt, og dokumentet har blitt lagret lokalt hos den enkelte spesialpedagog. Dette har også medført at timer for utføring av samme vedtak har blitt registrert i ulike skjema i de tilfellene der flere spesialpedagoger har jobbet inn mot det samme barnet. Det blir vist til at det fra høsten 2022 skal utarbeides felles Excel-dokument for hver sak. En enhetsleder informerer om at det våren 2022 ble gjort innsynsbegjæring på om spesialpedagogisk hjelp blir utført i henhold til vedtakene. I forbindelse med innsynsbegjæringen måtte det innhentes opplysninger fra både nåværende og tidligere ansatte saksbehandlere manuelt.

Manglende oversikt over dokumentasjon på utført spesialpedagogisk hjelp har ført til at det har blitt igangsatt arbeid for å sikre lagring og dokumentasjon i BK360. Det blir vist til at PPS, på tross av noe manglende lagret dokumentasjon har god oversikt over tildelte timer. Etatsdirektør viser til viktigheten av å utarbeide et bedre system for å registrere hvor mange timer som er gitt, og eventuelt ikke gitt, i henhold til vedtak som en del av prosessen med å sikre bedre internkontroll i etaten. Etatsdirektør viser til at det fortsatt er noe usikkert hvordan et slikt system vil se ut, ettersom det er krevende å rigge et godt system der dataene ikke lagres lokalt, men der man samtidig har en tilfredsstillende oversikt som ikke går ut over personvern hensyn.

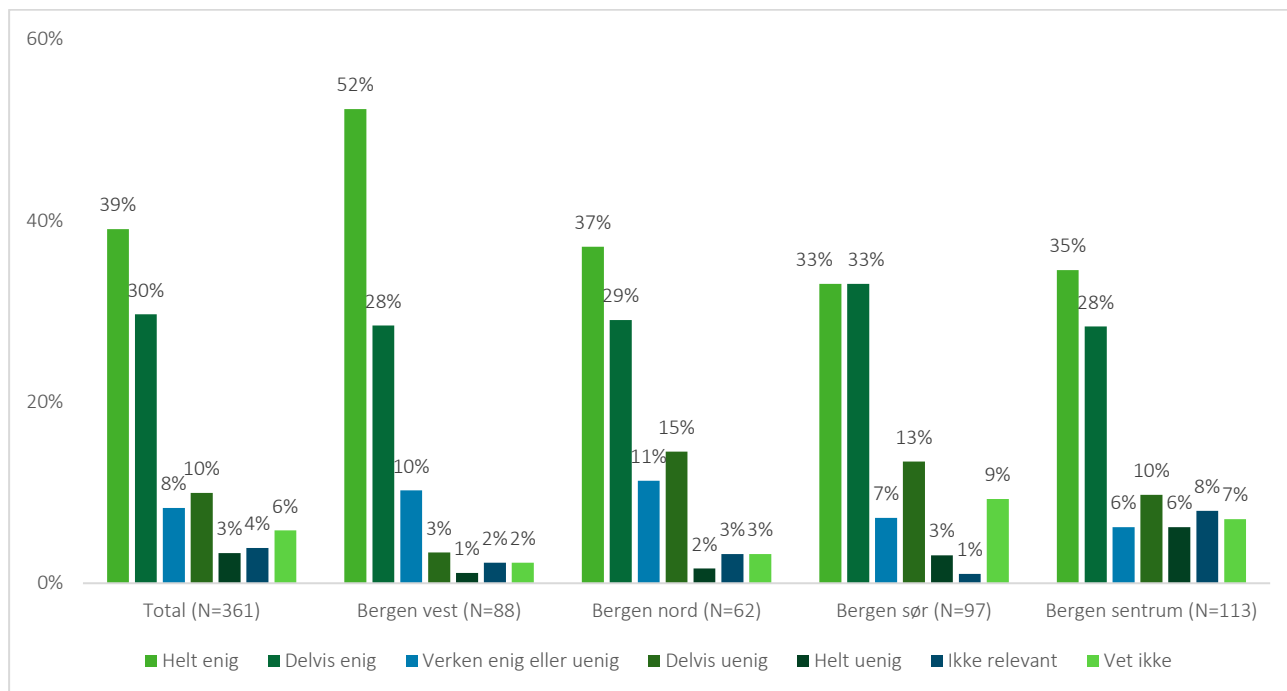
Etatsdirektør påpeker at til tross for at etaten i liten grad har skriftliggjorte system og rutiner for å dokumentere og vurdere den spesialpedagogiske hjelpen som blir gitt, leverer de pedagogiske fagsentrene godt på den spesialpedagogiske kvaliteten i barnehagene. Etatsdirektør peker på at det ikke er en risiko for at spesialpedagogisk hjelp til barn ikke blir dokumentert, vurdert og formidlet til foreldre.

Spesialpedagogisk hjelp i barnehagene

I spørreundersøkelsen ble respondentene fra private og kommunale barnehager bedt om å ta stilling til om barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, får tilbudet de har vedtak på. Som fremstilt i figur 35 svarer totalt 39 prosent av respondentene at de er «helt enig» i denne påstanden, mens 30 prosent oppgir at de er «delvis enig». Det er totalt 10 prosent av respondentene som svarer at de er «delvis uenig» i påstanden, mens 3 prosent er «helt uenig».

I figur 35 er det også lagt inn svar på samme spørsmål fordelt på byområdene i kommunen. Seks prosent av respondentene i byområde sentrum oppgir at de er «helt uenig» i påstanden, sammenlignet med 3 prosent i byområde sør, 2 prosent i byområde nord og 1 prosent i byområde vest som svarer det samme. Over halvparten (52 prosent) av respondentene i byområde vest oppgir at de er «helt enig» i at barn får tilbud i henhold til vedtak, mens en av tre i byområde sør svarer det samme.

Figur 35: Barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i min barnehage får tilbudet de har vedtak på



Respondentene i spørreundersøkelsene som eventuelt hadde ytterligere kommentarer til samarbeidet med PPS-ene, fikk anledning til å legge inn dette i et åpent svarfelt. Det er her mange av respondentene som peker på at det har vært stor del sykefravær i PPS-ene, og at det ikke blir satt inn vikar i disse tilfellene. Det blir pekt på at barn dermed ikke har fått tilbudet de har vedtak på. Det blir videre vist til stor grad av utskifting av ansatte fra PPS-ene, og at dette fører til dårlig kontinuitet og progresjon for barnet. Flere viser til at dette har ført til at pedagogiske ledere i barnehagene har måttet dekke inn timene barna har vedtak på, noe som har vært utfordrende i perioder med store bemanningsutfordringer i barnehagene.

7.6.2 Vurdering

Bergen kommune har etablert system og rutiner for å sikre at mottatt spesialpedagogisk hjelp årlig blir dokumentert, vurdert og formidlet. Undersøkelsen viser at det blir utarbeidet IUP for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, at planen evalueres to ganger årlig og at foresatte involveres i evalueringen. Det blir videre utarbeidet årsrapport for utført spesialpedagogisk hjelp for barn i barnehagene og årsrapporten blir formidlet til barnehagen og de foresatte. Undersøkelsen viser også at det er utarbeidet maler og rutiner som støtte i dette arbeidet.

Deloitte merker seg at totalt 13 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at de er «delvis uenig» eller «helt uenig» i at barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får tilbudet de har vedtak på. Det blir blant annet vist til at sykefravær fører til at barn ikke får hjelpen de har vedtak på. Deloitte vurderer at det ikke er etablert et tilstrekkelig system for å holde oversikt over benyttede og ubenyttede timer i henhold til vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det blir vist til at hver enkelt spesialpedagog fører egne oversikter over timer, og at dette blir lagret lokalt hos hver enkelt spesialpedagog. Basert på informasjonen som kommer frem vil Deloitte presisere viktigheten av at det i den grad barn med vedtak på spesialpedagogisk hjelp ikke får gjennomført den hjelpen de skal ha, kan dette være i strid med barnets individuelle rettigheter. Det er viktig at PPS-ene har systemer for å holde tilstrekkelig oversikt over eventuelle vedtaksfestede timer som bortfaller, og videre at barn skal få igjen disse timene, så langt det er pedagogisk forsvarlig og dersom foreldre ønsker at dette skal gjennomføres.¹⁰²

¹⁰² Jf. Utdanningsdirektoratets svar på spørsmål om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven 17.01.2018.

<https://www.udir.no/regelverkstolkninger/barnehage/ovrige-tema/delegering-av-vedtaksmyndighet-og-bortfall-av-spesialpedagogiske-timer/>

8 Veiledning og tilsyn

8.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad sikrer Bergen kommune tilstrekkelig veiledning og tilsyn med de kommunale og private barnehagene i kommunen?

Under dette:

- Er det etablert tilstrekkelig system og rutiner for å sikre veiledning til private og kommunale barnehager?
- Er det etablert tilfredsstillende maler og rutiner for gjennomføring av tilsyn, inkludert risikovurderinger?
- Blir det gjennomført tilsyn i samsvar med krav og rutiner for dette?
- Blir eventuelle avvik som blir avdekket i tilsyn dokumentert og fulgt opp?

8.2 Revisjonskriterier

§ 11 i barnehageloven slår fast at kommunene (fra 2021) skal organisere oppgavene de har som barnehagemyndighet atskilt fra oppgavene de har som barnehageeier når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet.

Den lokal barnehagemyndighetens ansvar fremgår av § 10 i barnehageloven, der det blant annet blir vist til at «kommunen skal gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i denne loven med forskrifter ...».

I Kunnskapsdepartementets veileder for tilsyn med barnehager¹⁰³ blir det presisert at **veiledning** etter barnehageloven dreier seg om å gi oversikt over hva barnehageloven med forskrifter krever og hva som må gjøres for å få driften i samsvar med dette. Det blir videre presisert at det i denne sammenheng er snakk om

kommunens ansvar for å veilede i forhold til barnehageloven med forskrifter, dvs. de samfunnskrav og forventninger til verdigrunnlag, rammevilkår, arbeidsmåter og innhold som ligger i regelverket.

§ 53 i kapittel X i barnehageloven slår fast kommunens ansvar for **tilsyn** med barnehagene:

Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter.¹⁰⁴

Kommunen kan gi pålegg til barnehagen om å rette uforvarselige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen fatte vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten.

Foreldrerådet skal få mulighet til å uttale seg før kommunen fatter vedtak om stenging.

Barnehagen skal uten hinder av taushetsplikt legge frem alle opplysninger som kommunen trenger for å føre tilsyn. Barnehagen skal gi kommunen adgang til barnehagens lokaler

Utdanningsdirektoratet sin veileder om *Kommunens rolle som barnehagemyndighet*¹⁰⁵ gjør i kapittel 4 rede for hva som ligger til kommunenes ansvar for å føre tilsyn med barnehagene. Her fremgår det blant annet at

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

Det fremgår videre at risikovurderinger skal ligge til grunn for den lokale barnehagemyndighetens valg av virkemiddel.

¹⁰³ Veileder. Tilsyn med barnehager. Kunnskapsdepartementet. 2007.

¹⁰⁴ Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i kapittel V med forskrifter (jf. § 56 første ledd). Kapittel V inneholder blant annet krav til private barnehagers bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

¹⁰⁵ Veileder: kommunens rolle som barnehagemyndighet. Sist endret 23.01.2018. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/barnehagemyndigheten/veileder-om-barnehagemyndighetens-virkemiddelbruk/>

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

Det fremgår av Kunnskapsdepartementets veileder for tilsyn med barnehager¹⁰⁶ at pålegg om retting og stenging skal bli gitt i form av et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav b. Det blir videre påpekt at forvaltningslovens saksbehandlingsregler knyttet til forhåndsvarsel (§ 16), innsynsrett (§§ 18-19), grunngeving (§§ 24-25) og klage (§§ 28-29) er gjeldende.

Det står videre i veilederen at tilsyn er et av mange virkemidler kommunen har for å sikre kvalitet i barnehagene, og at systemet for å vurdere kvaliteten bør omfatte både tilsyn, oppfølging og vurdering, og bli et ledd i det kommunale kvalitetssikringsarbeidet. Det blir påpekt at selv om motivet for tilsynet er kontroll, er dialogen sentral under utøvelsen av tilsynet.

Veilederen viser videre til at kommunene må utføre systematisk tilsyn med barnehagene, og at det er nødvendig at kommunene har en plan for tilsyn:

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

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

8.3 System og rutiner for veiledning

8.3.1 Datagrunnlag

Bergen kommune har etablert en *plan for tilsyn med og veiledning av barnehager* i kommunen.¹⁰⁷ Det står i planen at barnehageeiere/-styrere får veiledning i tråd med barnehagens behov når de tar kontakt med barnehagemyndigheten for å søke veiledning. Det går videre frem at relevante opplysninger som kommer frem i veiledningen, kan bli brukt i risikovurdering for tilsyn. Det blir videre i planen skilt mellom *proaktiv veiledning* og *reaktiv veiledning*:

Proaktiv veiledning gis for å avverge lovbrudd. Barnehagemyndigheten bruker den proaktive veiledningen som et virkemiddel for å forebygge utvikling av en praksis som kan føre til uforsvarlige eller ulovlige forhold.

Reaktiv veiledning gis når uforsvarlige og ulovlige forhold skal rettes og avvik skal lukkes. Barnehagemyndigheten veileder om eierplikter og regelverks-etterlevelse for å støtte barnehagens arbeid med å følge de rettslige kravene i barnehageloven med forskrifter.

Kommunen opplyser at barnehagemyndigheten som del av den proaktive veiledningen gir felles informasjon og veiledning til styrere og eiere av barnehager i kommunen gjennom årlig **styremøte og fagsamlinger**. Alle fagsamlinger som var planlagt gjennomført i 2020 ble avlyst grunnet smittevernsrestriksjoner som følge av covid-19 pandemien, men i 2021 ble det gjennomført 15 digitale fagsamlinger i regi av barnehagemyndigheten. To av 15 fagsamlinger i 2021 var rettet mot barnehagestyrere- og eiere, mens resten av samlingene var for alle ansatte i barnehagene. Fagsamlingen for styrere i alle barnehagene i februar 2021 omhandlet endringer i barnehageloven¹⁰⁸, mens samlingen for styrere og eiere i alle barnehagene i mai omhandlet spesifikt endringen i barnehageloven angående psykososialt barnehagemiljø¹⁰⁹. Våren 2022 ble det gjennomført fem fagsamlinger, og

¹⁰⁶ Veileder. Tilsyn med barnehager. Kunnskapsdepartementet. 2007.

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

¹⁰⁷ Bergen kommune. Plan for tilsyn med og veiledning av barnehager i Bergen kommune 2021-2025. Avdeling barnehagemyndighet, Bergen kommune.

¹⁰⁸ Endringer i barnehageloven – gjennomgang. Johan Sverre Rivertz (jurist i byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett. For styrere i private og kommunale barnehager. 3. februar 2021.

¹⁰⁹ Tre deler: 1) Trygge og gode barnehagemiljø for alle barn – nytt kap. VIII i barnehageloven. Johan Sverre Rivertz (jurist, BBSI), 2) Psykososialt barnehagemiljø - Holdninger, foreldresamarbeid og systemer. Ellen Elvethon og Ingrid Løkken (Læringsmiljøsenderet, Universitetet i Stavanger), 3) Mobbeombudet i Vestland – Roller og oppgaver. Aina Drage (mobbeombud VFLK).

det er planlagt syv samlinger høsten 2022¹¹⁰. Styremøte i 2022 hadde blant annet hovedopptaket i 2022, barnehagemyndighetens ansvarsområder og status for revidert barnehagebruksplan som tema.¹¹¹

Barnehagemyndigheten veileder også barnehagene i forbindelse med fast **årlig nasjonal rapportering**. Alle barnehager skal, som tidligere nevnt i denne rapporten, rapportere inn opplysninger til Utdanningsdirektoratet gjennom systemet BASIL innen 15. desember årlig. Årsmeldingen danner grunnlaget for produksjon av offentlig statistikk på barnehagefeltet. Blant annet brukes tallgrunnlaget fra BASIL til å publisere tall på udir.no/statistikk, Barnehagefakta.no og KOSTRA¹¹². Opplysningene i årsmeldingen danner også grunnlag for utbetaling av tilskudd til barnehagesektoren.

Kommunen opplyser videre at barnehagemyndigheten ved behov veileder barnehagene i forbindelse med **«teller rapporteringen»**. Barnehagene får beregnet det kommunale tilskuddet på nytt per 1.september hvert år, med bakgrunn i informasjon om antall barn gitt i fagsystemet Vigilo. Det blir vist til at barnehagemyndigheten gir barnehagene veiledning underveis slik at det er enighet om det korrekte antall barn barnehagen får tilskudd for. Veiledningen foregår via telefon eller e-post. Lenke til elektronisk skjema, rutiner og informasjon om hva som er den enkelte barnehages ansvar informeres skriftlig til alle barnehager i forkant av teller rapporteringen.

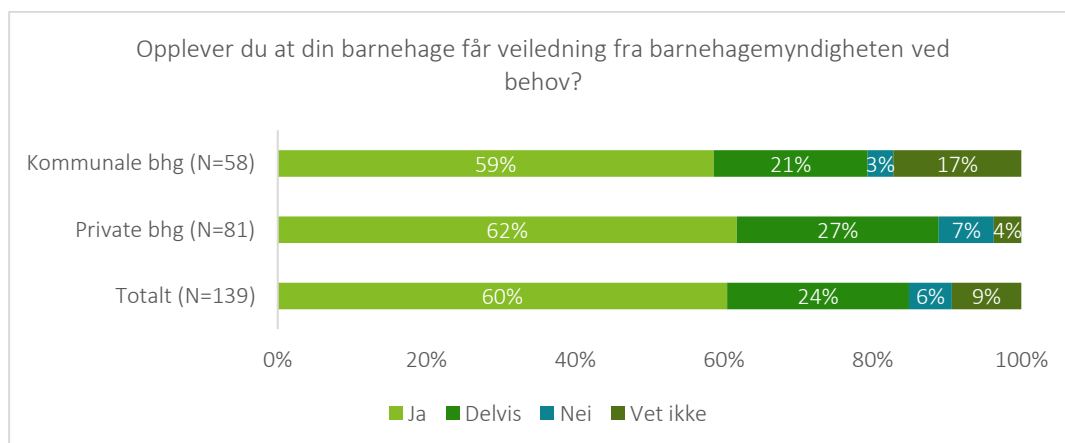
Barnehagemyndigheten veileder også styrer om **opptak til barnehageplass**, og det er utarbeidet en brukerveiledning for fagsystemet Vigilo som alle barnehager har tilgjengelig. Hvert halvår, i forkant av årlig overflyttingsopptak og hovedopptak, tilbys nye eiere/styrere og andre brukere av Vigilo, kurs i barnehageopptak i fagsystemet. Det tilbys også årlige kurs i Forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage¹¹³. Disse kursene er for 2022 lagt opp som nettkurs i KS-læring.

I intervju med avdelingsleder for barnehagemyndigheten blir det pekt på at barnehagenes behov for veiledning ofte oppstår i forbindelse med tilsyn, klagesaker eller foreldrehenvendelser, men at barnehagemyndigheten også gir veiledning i forbindelse med telefonhenvendelser fra foreldre, styrere eller eiere angående ulike prosesser i barnehagen.

Avdelingsleder for barnehagemyndigheten viser til at systemet BkKvalitet ble gjort tilgjengelig (med begrensinger) for private barnehageeiere under covid-19 pandemien, slik at de raskt kunne få hjelp og støtte i sitt informasjons- og veiledningsarbeid ut mot foreldre. Hun peker videre på at barnehagemyndigheten har brukt svært mye tid under pandemien til å veilede barnehagene i sitt arbeid med smittevernregler og -tiltak.

Styrere i både private og kommunale barnehager fikk i spørreundersøkelsen spørsmål om hvorvidt de opplever at de får veiledning fra barnehagemyndigheten ved behov. Som fremstilt i figur 36 svarer totalt tre av fem barnehagestyrere som har svart på spørreundersøkelsen at de opplever å få veiledning fra barnehagemyndigheten ved behov. Totalt er det omtrent en av fire oppgir at de opplever at de delvis får veiledning ved behov, mens 6 prosent av barnehagestyrerne oppgir at de ikke opplever å få veiledning ved behov.

Figur 36: Veiledning ved behov fra barnehagemyndigheten



¹¹⁰ Bergen kommune. Allmenningen. Fagsamling fra barnehagemyndigheten 2022-2023

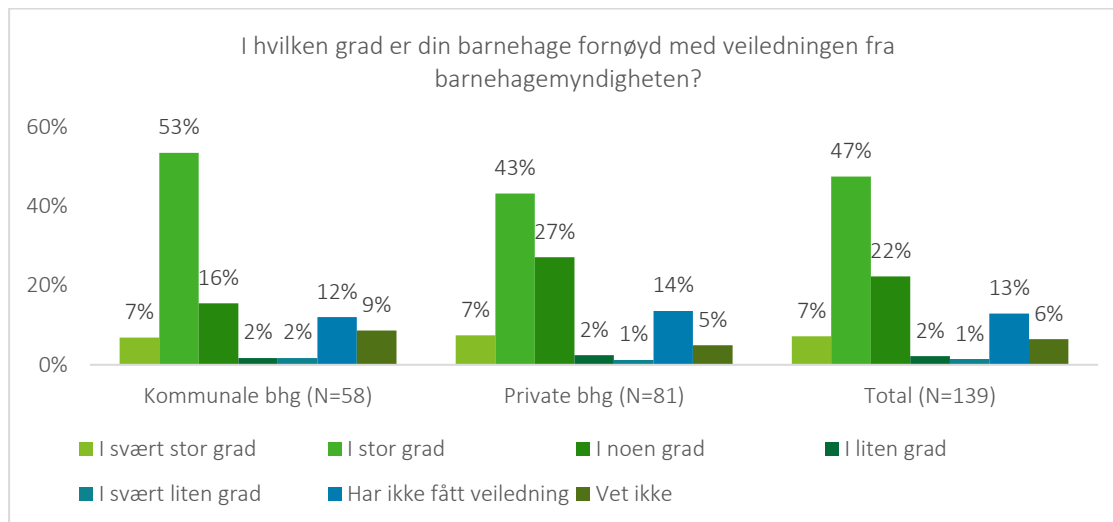
¹¹¹ Bergen kommune. Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett. Seksjon for forvaltning, tilsyn og administrasjon Innkalling til styremøte 2022. Datert 17. januar 2022.

¹¹² KommuneStatRapportering. Statistisk sentralbyrå.

¹¹³ Kunnskapsdepartementet. Forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage. FOR-2021-03-19-801

Barnehagestyrerne som svarte på spørreundersøkelsen, fikk også spørsmål om i hvilken grad de er fornøyd med veiledningen fra barnehagemyndighetene (figur 37). Totalt svarer omtrent halvparten (47 prosent) at de «i stor grad» er fornøyd med veiledningen, mens 7 prosent «i svært stor grad» er fornøyd og 22 prosent «i noen grad» er fornøyd. Totalt er det 13 prosent av styrerne som svarer at de ikke har fått veiledning fra barnehagemyndighetene.

Figur 37: Fornøyd med veiledning fra barnehagemyndigheten



Barnehagestyrerne som deltok i spørreundersøkelsen, fikk i et åpent svarfelt anledning til å skrive inn kommentarer knyttet til veiledning fra barnehagemyndigheten. Relativt få av styrerne benyttet seg av denne muligheten; én av styrerne fra kommunale barnehager og åtte styrere i private barnehager. Noen av styrerne peker på at de opplever at barnehagemyndigheten er tilgjengelige dersom det er behov for veiledning, noen spiller inn at det må være åpning for de private barnehagene får frihet til å utvikle sine kvaliteter, og det blir stilt spørsmål ved om barnehagemyndigheten i for stor grad arbeider ut fra bestemte kriterier for hvordan alle barnehager bør drives.

I intervju med styrere av fire kommunale barnehager blir det pekt på at man som styrer får jevnlig informasjon fra barnehagemyndigheten via e-post, og at det fremstår som tydelig hva som er barnehagemyndighetens rolle overfor barnehagene. Det blir videre holdt frem at det er enkelt å ta kontakt med barnehagemyndigheten dersom man har behov for veiledning, og at barnehagemyndigheten fremstår som tilgjengelige og involverte.

8.3.2 Vurdering

Deloitte vurderer at Bergen kommune ved barnehagemyndigheten har etablert rutiner og system som sikrer veiledning til private og kommunale barnehager. Det er etablert en plan for tilsyn med og veiledning av barnehager i Bergen kommune, og barnehagemyndigheten bidrar med veiledning etter behov, for eksempel ved tilsyn og i forbindelse med klagesaker. Det blir videre gitt felles veiledning til barnehagen gjennom årlig styremøte og fagsamlinger for alle barnehagene og i forbindelse med årlig nasjonal rapportering, «teller rapportering» og opptak til barnehageplass. Basert på undersøkelsen som er gjennomført, har ikke Deloitte indikasjoner på at barnehagemyndighetens system og rutiner ikke er tilstrekkelig for å sikre veiledning til barnehagene.

8.4 Maler og rutiner for gjennomføring av tilsyn

8.4.1 Datagrunnlag

I Bergen kommunes *plan for tilsyn med og veiledning av barnehager i Bergen kommune 2021-2025*¹¹⁴ beskrives barnehagemyndighetens ansvar og oppgaver knyttet til veiledning og tilsyn i private og kommunale barnehager, samt rettsgrunnlaget for utøvelsen av tilsyn og veiledning.

¹¹⁴ Bergen kommune. Plan for tilsyn med og veiledning av barnehager i Bergen kommune 2021-2025. Avdeling barnehagemyndighet, Bergen kommune.

Det er videre etablert flere maler for gjennomføring av tilsyn, og det blir pekt på at Utdanningsdirektoratets metodehåndbok for tilsyn¹¹⁵ er sentral i tilsynsarbeidet.

Risikovurderinger

I *plan for tilsyn med og veiledning av barnehager i Bergen kommune 2021-2025* fremgår det at risikovurderinger legges til grunn for barnehagemyndighetens tilsynsarbeid. I planen blir det vist til at barnehagemyndigheten regelmessig vurderer sannsynligheten for og konsekvensene av brudd på barnehageeiers plikter, og at risikovurderingene ligger til grunn når barnehagemyndigheten vurderer behov for tilsyn etter barnehageloven § 53.

Det fremgår av planen at barnehagemyndigheten kartlegger risiko for brudd på regelverket gjennom blant annet:

- Systematisk bruk av nasjonale og lokale kilder, som gir informasjon om den enkelte barnehages etterlevelse av regelverket. Eksempel på nasjonale kilder er årsmeldinger, årsregnskap og brukerundersøkelser, mens lokale kilder kan være elektroniske tilsyn.
- Systematisk loggføring av klagesaker og bekymringsmeldinger
- Barnehagenes hjemmesider og medieoppslag om etterlevelse av regelverket

Barnehagemyndigheten mottar henvendelser fra for eksempel barnehageeiere ved behov for veiledning eller fra foreldre angående klager eller bekymring knyttet til barnehagenes virksomhet.¹¹⁶ Det fremgår av intervju at alle henvendelser mottatt av barnehagemyndigheten, blir registrert i et Excelskjema. I skjemaet noteres det hvem henvendelsen kommer fra (f.eks. foreldre, Statsforvalteren, barnehageeier), saksnummer i BK360, samt om saken har endt med veiledning eller om den har ført til tilsyn. Videre fremgår det av skjema hvem som er ansvarlig saksbehandler, innhold i klagen, funn og hva som er status for saken (avsluttet, pågående eller avventer). Av tilsendt skjema¹¹⁷ fremgår det at barnehagemyndigheten mottok 13 henvendelser i 2020 og 21 henvendelser i 2021. Avdelingsleder for barnehagemyndigheten viser til at gjennomgang av skjema med oversikt over alle henvendelser er fast punkt på agenda i avdelingsmøter. Hun peker på at informasjon fra Excelskjemaet også blir brukt når det utarbeides risikovurderinger for hvilke barnehager som er aktuelle for tematisyn. Det kan for eksempel være aktuelt å føre tilsyn med barnehager med mange henvendelser. Avdelingsleder viser til at informasjonen i Excelskjemaet også kan avdekke barnehager som barnehagemyndigheten ikke har hatt kontakt med eller gjennomført tilsyn med på lang tid, og som det kan være aktuelt å følge opp.

Det er utarbeidet en felles veileder for risikostyring i Bergen kommune¹¹⁸, og i intervju blir det pekt på at barnehagemyndigheten benytter Bergen kommunes felles oppsett for gjennomføring av risikovurderinger. Veilederen gjennomgår blant annet planlegging av risikovurderinger, gjennomføring av risikovurderinger og risikohåndtering. Det fremgår av veilederen at hensikten med veilederen er å gi alle virksomheter i Bergen kommune råd og veiledning i hvordan risikovurderinger og risikostyring bør gjennomføres. Videre viser veilederen til eksempler og verktøy som kan benyttes i ulike ledd i en risikostyringsprosess i Bergen kommune.

Kommunen opplyser at barnehagemyndigheten utarbeider risikoanalyser for tematisyn, i tillegg til risikoanalyser knyttet til godkjenningsarbeidet og for hovedopptaket til barnehageplass. I oversendt risikoanalyse for tematisyn gjennomført høsten 2021, er det valgt ut 59 barnehager som vurderes opp mot ti faktorer. Det fremgår at uttrekket av barnehager har tatt utgangspunkt i elementer i barnehagenes årsmeldinger knyttet til strukturell sårbarhet. Eksempel på faktorer som vurderes er barnehagemyndighetens loggførte klager på barnehagen (i overfor nevnte Excelskjema), antall barn i barnehagen, åpningstid, personalets kompetanse og negativt avvik på veiledende arealnorm. Det fremgår at faktorene som er benyttet i risikovurderingen er valgt ut på bakgrunn av forskning som blant annet viser at det er hyppigere forekomst av krenkelses og konflikter når arealet er lite, når det er store barnegrupper og når det er lite synlig/tilstedeværende ledelse og personalets kompetanse er lav. Risikoanalysen inneholder også en rangering av sannsynlighet for og konsekvens av avvik, der en score på 1-2 er «meget lav/ubetydelig», 3-4 er «middels» og 5-9 er «svært høy».

Avdelingsleder for barnehagemyndigheten viser til at barnehagemyndigheten nå arbeider med å utvikle faktorer i risikovurderingen som skal karaktersettes for å vurdere hvilke barnehager som skal gjennomgå tematisyn. Hun

¹¹⁵ Utdanningsdirektoratet. Metodehåndbok for tilsyn. Sist endret 29.06.2021.

¹¹⁶ Bergen kommune har opprettet digitalt klageskjema som kan benyttes for å formidle klage på barnehager. Det blir på nettsiden forklart at man bør forsøke dialog med barnehage og eventuelt samarbeidsutvalg i barnehagen før man kontakter barnehagemyndigheten.

¹¹⁷ Oversikt tilsyn 2020-2021. Sist endret 17.02.2022.

¹¹⁸ Bergen kommune. Veileder for risikostyring i Bergen kommune. Gyldig fra 01.11.2020. Revisjon: 2.6.

påpeker at det kan være utfordrende å vurdere hvor grensene skal gå for de ulike faktorene, samt hvordan de skal vektes mot hverandre.

Det blir i *plan for tilsyn med og veiledning av barnehager i Bergen kommune 2021-2025* vist til at barnehagemyndigheten bruker kunnskapen fra risikovurderinger som grunnlag for å vurdere *hvilke barnehager* de skal veilede eller føre tilsyn med, *hvilke tema* det skal veiledes på eller føres tilsyn med, valg av *virkemiddel* (veiledning eller tilsyn) og *tidspunkt* for veiledning eller tilsyn.

Maler og rutiner for gjennomføring av tilsyn

Tilsynene som gjennomføres av barnehagemyndigheten i Bergen kommune kan deles i to hovedkategorier: *stedlige tilsyn* og *dokumentbaserte tilsyn*. Dokumentbaserte tilsyn kan gjennomføres som elektroniske tilsyn eller gjennomgang av årsmelding fra barnehagen, mens stedlige tilsyn kan gjennomføres som varslet stedlig tilsyn eller hendelsesbasert tilsyn.

Tabell 13: Ulike typer tilsyn

Type tilsyn	Innhold i tilsynet
Stedlige tilsyn	Varslet stedlig tilsyn: Tema for innholdet i tilsynet blir fastsatt av tilsynsmyndigheten. Valget er basert på risikovurderinger. Barnehageeier blir varslet om tilsynet og har i forkant anledning til å forberede uttalelse om tema som er knyttet til barnehageloven og rammeplanen
	Hendelsesbasert tilsyn: Basert på aktuelle hendelser eller forhold som kan oppstå i en barnehage. Tilsynet blir ofte utløst av klager og bekymringsmeldinger fra foresatte, ansatte eller andre. Det hendelsesbaserte tilsynet kan være meldt eller uanmeldt.
Dokumentbaserte tilsyn	Elektronisk tilsyn: Bergen kommune gjennomfører årlig elektronisk tilsyn av samtlige barnehager i Bergen. Alle barnehager skal besvare det elektroniske tilsynet, uavhengig av størrelse og eierforhold. I det elektroniske tilsynet er det flere dokumentasjonskrav som skal synliggjøre at barnehagens struktur- og innholdskvalitet er i tråd med lovkravet. Hvis tilsynet avdekker forhold som avviker fra Lov om barnehager, blir dette rapportert tilbake til barnehagen med en tidsfrist for å rette det opp
	Årsmelding: Barnehageeier rapporterer årlig innen 15. desember om barnehagens strukturkvalitet til statistisk sentralbyrå (SSB). Rapporteringen gir tilsynsmyndighet grunnlag for å vurdere om barnehagene oppfyller krav til strukturkvalitet i tråd med krav i lov og forskrifter. Strukturkvalitet innebærer blant annet arealutnyttelse og pedagogdekning.

I tillegg gjennomfører barnehagemyndigheten **oppfølgingstilsyn** for å undersøke om barnehager har sørget for å endre lovstridig praksis i tråd med ilagte pålegg om retting. Barnehagemyndigheten gjennomfører oppfølgingstilsyn når barnehagens lovbrudd har alvorlige konsekvenser for tredjepart (barn og foreldre), og når det er store krav om endring av barnehagens praksis. Kontroll med endring av praksis er et nytt tilsyn i forhold til det opprinnelige tilsynet, men med samme tematikk.¹¹⁹

I *plan for tilsyn med og veiledning av barnehager i Bergen kommune 2021-2025* blir det påpekt at barnehageloven forutsetter at barnehagemyndigheten bruker stor grad av skjønn. Det blir vist til at formuleringene i lovteksten for eksempel krever at noe skal være forsvarlig, og at de rettslige kravene må fylles med innhold slik at kravene som stilles til barnehageeier konkretiseres. Det pekes derfor på at barnehagemyndighetens oppgave er å avklare innholdet og intensjonen i lovkravet, og å fastsette en minstestandard som barnehagens praksis kan måles mot. Både forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, forarbeider til barnehageloven, rundskriv, tolkningsuttalelser mv. blir holdt frem som kilder som gir informasjon og føringer om intensjon og innhold opp mot loven. Det fremgår videre at barnehagemyndigheten har utarbeidet et **kontrollskjema** som hjelp til å

¹¹⁹ Bergen kommune. Plan for tilsyn med og veiledning av barnehager i Bergen kommune 2021-2025. Avdeling barnehagemyndighet, Bergen kommune.

konkretisere hvilke hensyn som skal tas og hvilke kriterier som skal vektlegges. Kontrollskjemaet skal dermed gi oversikt over hva som skal styre de skjønsmessige vurderingene.

Barnehagemyndigheten har etablert mal for kontrollskjema for gjennomgang av innsendt dokumentasjon og mal for kontrollskjema etter gjennomført tilsyn. I begge malene skal det legges inn navn på barnehage, dato og ansvarlig, og det er lagt inn en tabell der man skal fylle inn lovgrunnlag og kontrollspørsmål. Deretter skal barnehagemyndigheten fylle inn svar på kontrollspørsmål (ja/nei/usikker), skjønnsvurdering/minstestandard og om det er behov for oppfølging. Avdelingsleder for barnehagemyndigheten viser til at kontrollskjema blir utarbeidet i forkant av tilsynet, og skal sikre at barnehagemyndigheten etterspør det de trenger av informasjon knyttet til de ulike lovparagrafene som tilsynet omhandler.

Barnehagemyndigheten har også nylig etablert en *veileder for hendelsesbaserte tilsyn*¹²⁰ som skal hjelpe avdelingen med å utforme og gjennomføre tilsyn som er egnet til å kontrollere regeletterlevelse i barnehager. Veilederen inneholder veiledning knyttet til vurdering av meldinger (inkludert risikovurdering), planlegging av tilsynet, varsel om åpning av tilsyn, tilsynsmøte, rapport, forhåndsvarsel, vedtak, avslutning av tilsyn og evaluering. Det blir i veilederen blant annet vist til lovverk og Udir sin metodehåndbok og det er lagt inn henvisninger til hvilke maler som skal benyttes og aktuelt regelverk som skal refereres til og/eller informeres om i kommunikasjon med den aktuelle barnehagen. Det er også utarbeidet et flytskjema for prosessen for hendelsesbasert tilsyn¹²¹ som er tilgjengelig for avdelingens ansatte i BkKvalitet.

Barnehagemyndigheten har også etablert flere **maler for gjennomføring av tilsyn**: mal for informasjonsskriv om tematilsyn, mal for brev om avslutning av tilsyn, mal for brev om forhåndsvarsel om pålegg om retting av ulovlige forhold, mal for åpning av dokumenttilsyn, mal for åpning av stedlig tilsyn, og mal for referat fra tilsynsmøte. Det er videre etablert rapportmaler for rapport etter tematilsyn og dokumenttilsyn og mal for foreløpig rapport.

Alle maler og rutiner for gjennomføring av tilsyn ligger tilgjengelig i BkKvalitet og/eller saksbehandlingssystemet BK360. Kommunen opplyser at dette sikrer at den enkelte ansatte finner informasjonen man trenger, at alle har tilgang til nyeste godkjente versjon av dokumentene, det ivaretar hensynet til likebehandling, det sikrer at avdelingen ikke blir for avhengig av enkeltpersoner og at nyansatte enklere kan sette seg inn i jobben. BkKvalitet er også et viktig verktøy i internkontrollen ved at det sikrer regelmessige gjennomganger av dokumentene.

Samlet sett opplever avdelingsleder at barnehagemyndigheten har tilfredsstillende maler og rutiner for gjennomføring av tilsyn. Samtidig påpeker hun at det alltid er noe forbedringspotensial, og viser til at avdelingen nylig har jobbet med å tydeliggjøre malene i tilsynssaker. Dette gjelder særlig å tydeliggjøre hvordan fremgangsmåten i en tilsynssak skal være, samt hvilke kontrollspørsmål som må stilles i hver tilsynssak.

Kommunen opplyser videre at avdelingen innenfor området tilsyn har hatt størst fokus på å ferdigstille dokumenter knytt til hendelsesbaserte tilsyn. Det blir vist til at avdelingen per februar 2022 har utarbeidet et flytskjema, en veileder og diverse maler knytt til hendelsesbasert tilsyn. Det blir opplyst at avdelingen fra våren 2022 skal ferdigstille nødvendige dokumenter knytt til tematilsyn. Det blir påpekt at selv om det er noen viktige forskjeller mellom tematilsyn og hendelsesbasert tilsyn, er det svært mange likheter, og avdelingen kan derfor gjenbruke deler av dokumentene som de har utarbeidet til hendelsesbasert tilsyn i dette arbeidet. Videre blir det vist til at avdeling barnehagemyndighet fremover vil produsere dokumenter knytt til elektronisk tilsyn.

8.4.2 Vurdering

Deloitte vurderer at det i all hovedsak er etablert maler og rutiner for gjennomføring av tilsyn med barnehagene. Det er eksempelvis utarbeidet veileder og maler for hendelsesbasert tilsyn og ulike maler for informasjonsskriv, rapporter mv. Det er videre igangsatt prosess for å utarbeide maler og retningslinjer for tematilsyn. Deloitte vil peke på at barnehagemyndigheten må følge opp disse prosessene og sikre at det blir gjennomført.

Deloitte vurderer videre at det er etablert system og rutiner for sikre at det blir utarbeidet risikovurderinger i forbindelse med varslet stedlig tilsyn, godkjenning av barnehager og hovedopptaket til barnehageplass. Det fremgår at det er utarbeidet maler og rutiner for dette arbeidet, samt at det jevnlig blir registrert opplysninger (eksempelvis klager) som blir benyttet inn i risikovurderingene.

¹²⁰ Bergen kommune. Veileder for hendelsesbaserte tilsyn. BkKvalitet. Gyldig fra 07.02.2022.

¹²¹ Bergen kommune. Prosesser for tilsyn – Hendelsesbasert tilsyn. BkKvalitet. Gyldig fra 07.02.2022.

8.5 Gjennomføring av tilsyn

8.5.1 Datagrunnlag

Som nevnt i avsnitt 2.1.2 om avdeling for barnehagemyndighet, ledes avdelingen av en avdelingsleder og består av en stab på 11 ansatte. Alle ansatte i barnehagemyndigheten, med unntak av en ansatt i prosjektstilling, jobber med å utføre tilsyn.

Barnehagemyndigheten har utarbeidet et årshjul for oppgaver og ansvarsområder som ligger til avdelingen.

Hendelsesbaserte tilsyn

Som nevnt i avsnitt 8.4.1 om risikovurderinger, mottok avdeling barnehagemyndighet i 2020 totalt 13 henvendelser med melding om klage eller bekymring. Fire av disse sakene ble ikke vurdert som tilsynssak, men oversendt barnehageeier for videre oppfølging. Det ble besluttet å åpne tilsyn i seks av barnehagene og tre av sakene ble avsluttet etter veiledning. Av seks tilsynssaker i 2020, er fire tilsyn avholdt som dokumenttilsyn med bakgrunn i smittesituasjonen på tidspunkter for klagen. Følgende faktorer var med i vurdering av tilsynsmetode:

- Alvorlighetsgrad på melding
- Smittevernregler i samfunnet på tilsynstidspunktet
- Smittevernnivå i barnehager
- Fysisk størrelse på barnehagen.
- Bemanningssituasjon i barnehagen

To av sakene ble vurdert som alvorlig og avhengig av stedlig inspeksjon. En av sakene ble vurdert slik at beste løsning var tilsynsmøte med flere ansatte. Gjeldende barnehage har små areal og ikke egnede møterom der smittevern kunne ivaretas, og tilsynsmøtet ble gjennomført i avdeling barnehagemyndighet sine lokaler. Den andre saken pågikk gjennom store deler av 2020 og det ble gjennomført stedlig inspeksjon tre ganger i tilsynsperioden.

I 2021 mottok barnehagemyndigheten 21 henvendelser angående 18 barnehager, og i ni av disse sakene ble det opprettet stedlig tilsyn. I to av sakene ble det etterspurt redegjørelse fra barnehagen, i seks saker ble det gitt veiledning, en sak ble oversendt til barnehageeier etter vurdering av at det ikke var tilsynssak og en sak ble det opprettet dokumenttilsyn og deretter gjennomført tilsynsmøte etter ny henvendelse. I en barnehage ble det gjennomført et utvidet dokumenttilsyn grunnet hensyn til smittevern som hindret fysisk oppmøte i barnehagen. I to av barnehagene ble det avdekket lovbrudd, mens fem av sakene fremdeles var pågående på revisjonstidspunktet.

Avdelingsleder for barnehagemyndigheten understreker at alvorlige bekymringsmeldinger alltid blir fulgt opp med tilsyn. Hun peker på at hvilken metode som benyttes i et tilsyn, avhenger av sakens innhold og natur.

Avdelingsleder viser til at dersom det skal gjennomføres et fysisk tilsyn, gir barnehagemyndigheten ofte beskjed i forkant om at dette vil gjennomføres, men det hender også at de gjennomfører uanmeldte tilsyn. Ved svært alvorlige tilsyn, eller ved svært mange klager, kommer barnehagemyndigheten på uanmeldt tilsyn. Ved mindre alvorlige saker gjennomføres det dokumenttilsyn for å sjekke rutiner. Hun peker videre på at dersom det etter tilsynet konkluderes med at henvendelsen ikke er et avvik eller lovbrudd, men barnehagemyndigheten likevel ikke føler seg trygg på at barnehagen gjør nok for å rette opp i situasjonen, kan barnehagemyndigheten følge videre opp med tematilsyn eller oppfølgingstilsyn.

Avdelingsleder presiserer at det er seksjonssjef og kommunaldirektør som har fullmakt til å stenge barnehager. Avdelingsleder holder derfor seksjonssjef og kommunaldirektør løpende orientert dersom det kan være aktuelt med stenging.

I intervju med hovedverneombud blir det pekt på at det kan være behov for mer i tilsyn i barnehagene på bakgrunn av det høye sykefraværet våren 2022. De hovedtillitsvalgte etterlyser tettere oppfølging av enkelte barnehager og strengere vedtak etter hendelsesbaserte tilsyn. Det blir blant annet pekt på at virkemiddelet med stenging av barnehager burde blitt tatt i bruk raskere, og det blir videre vist til tilfeller der saker først blir tatt tilstrekkelig tak i etter at det har blitt omtalt i lokale medier. Det blir påpekt at det er uheldig når saker må bli gjenstand for medieoppmerksomhet før kommunen handler tilstrekkelig.¹²²

¹²² I forbindelse med verifisering av rapporten påpeker avdeling barnehagemyndighet at hovedverneombudet er ombud kun for kommunal sektor. Det blir videre vist til at virkemiddelet stenging ved dette sykefraværet var knyttet til den situasjonen de kommunale barnehagene var i forbindelse med pandemien og eiers håndtering av dette. Barnehagemyndighetene viser videre til at statsforvalter peker på at de nasjonale retningslinjene under covid19 vedrørende stengning var svært strenge og begrenset.

Varslet stedlig tilsyn/tematilsyn

Kommunen opplyser at det som regel gjennomføres 40 tematilsyn (varslet stedlig tilsyn) i barnehagene løpet av et år; halvparten av tilsynene gjennomføres i løpet av våren, og den andre halvparten gjennomføres i løpet av høsten. De blir vist til at det ikke ble gjennomført tematilsyn i 2020 på grunn av smittevernsrestriksjoner og barnehagenes sårbare bemanningssituasjon under covid-19 pandemien.

Kommunen opplyser at valgt tema for varslet stedlig tilsyn i 2021 var kapittel VIII i barnehageloven om barnehagens psykososiale barnehagemiljø (§§ 41 - 43). Denne delen av barnehageloven ble lagt til i ny barnehagelov fra 1. januar 2021, og kapittelet inneholder blant annet krav om at barnehagen ikke skal godta krenkelser av barn og at barnehagen har en plikt til å sikre at alle barn har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. I forbindelse med verifiseringen viser barnehagemyndigheten til at tilsynet hadde som mål å kontrollere barnehagenes etterlevelse av lovparagrafene. Det blir videre påpekt at barnehagemyndigheten også har benyttet veiledning knyttet til kapittel VII om psykososialt barnehagemiljø i flere andre sammenhenger, blant annet i fagsamlinger.

I oktober og november 2021 ble det gjennomført tematilsyn med 19 barnehager i kommunen. Det er utarbeidet rapport etter alle gjennomførte tematilsyn i 2021, og samtlige rapporter er utarbeidet etter samme mal. Avdelingsleder kvalitetssikrer og godkjenner aller tilsynsrapporter før de blir sendt ut til barnehagene.

Barnehagemyndigheten har utarbeidet en milepælsplan for tematilsynene i 2021, der alle steg i gjennomføring av tilsynet inngår, fra planlegging av tilsyn til evaluering av tilsynsprosessen. Avdelingsleder viser til at barnehagemyndigheten velger tema for tematilsyn basert på hvilket område barnehagesektoren har behov for kompetanseheving på, som for eksempel tematilsyn i 2021 av krenkelse av barn og barnehagens psykososiale miljø, i samsvar med siste lovendring i barnehageloven. Avdelingsleder viser i intervju til at barnehagemyndigheten deretter gjennomgår informasjon og henvendelser om alle barnehager for å velge ut barnehager til tematilsyn. Det utarbeides deretter en risikovurdering over alle barnehager som blir drøftet på avdelingsmøte, og tre ansatte får videre ansvar for å vurdere hvilke barnehager som er særlig aktuelle for tematilsyn.

I informasjon om de gjennomførte tematilsynene i 2021 fremgår det at alle de utvalgte barnehagene har fått tilsendt skriftlig varsel om tilsyn med informasjon om gjennomføring av tilsynet og bakgrunnen for utvalg av gjeldende barnehage.. Det er videre lagt inn et avsnitt med informasjon om klagerett og det er lagt ved anbefalt forberedelser til tilsynet. Avdelingsleder viser til at ved å sende ut denne informasjonen i forkant av tilsynet, har barnehagene mulighet til å forberede seg, dersom de ønsker det. Barnehagene får også beskjed om å sende inn dokumentasjon i forbindelse med tilsynet, for eksempel handlingsplaner, maler, rutiner eller strukturer.

Det blir i intervju pekt på at det i enkelte saker kan være tvil om hvorvidt en sak medfører lovbrudd eller ikke. Det fremgår at juristene på avdelingen for barnehagemyndighet er tett koblet på disse sakene, og at i kompliserte saker, som også har læringspotensial for flere i avdelingen, blir sakene ofte presentert og diskutert på avdelingsmøte. Det blir videre vist til at barnehagemyndigheten, i etterkant av tilsyn, evaluerer hva som har fungert bra og mindre bra. Evalueringen blir gjennomført av de ansatte som har vært ansvarlige for tilsynet, men avdelingsleder er også tett koblet på.

Avdelingsleder for barnehagemyndigheten peker på at tematilsyn på den ene siden fungerer som kontroll av barnehagenes etterlevelse av regelverket, og på den andre siden skal være et bidrag til barnehagens kvalitetsutvikling.

Det ble gjennomført tematilsyn i to av casebarnehagene høsten 2021. Barnehagestyrerne i begge disse barnehagene opplever at de fikk god informasjon i forkant av tilsynet, og den ene styreren peker på at tilsynet samlet sett var en positiv opplevelse for barnehagen. Styreren i den andre barnehagen viser til at det var uheldig med korte frister i tilsynet. Etatsdirektør for etat for barnehage påpeker at det ville ha vært ønskelig om tematilsynene bar mer preg av dialog fremfor kontroll. Som eksempel viser hun til at det er tilfeldig hvilke pedagoger som blir valgt ut til intervju når det gjennomføres tilsyn, og at dette for barnehagene øker opplevelsen av å bli kontrollert.¹²³

¹²³ I forbindelse med verifiseringen av rapporten påpeker barnehagemyndigheten at dette er én eiers synspunkt blant nærmere 80 ulike eiere.

Elektroniske tilsyn

Elektronisk tilsyn er et skriftlig tilsyn på barnehagenes etterlevelse av eierpliktene i barnehageloven, samtidig som det en viktig kartlegging av barnehagesektoren i Bergen kommune. Det elektroniske tilsynet er også et utgangspunkt for senere veiledning og tilsyn fra barnehagemyndigheten.

Avdelingsleder for barnehagemyndigheten viser til at elektroniske tilsyn også skal øke barnehagenes bevissthet rundt regeletterlevelse, og at barnehagemyndigheten opplever at regeletterlevelsen har økt etter at de startet å gjennomføre elektroniske tilsyn. Hun påpeker videre at elektroniske tilsyn er nyttig for å avdekke hvilke områder det er behov for kompetanseheving eller tematisyn på.

Kommunen opplyser at kontroll og oppfølging av kommunale og private barnehager sine årsplaner har blitt utført gjennom elektronisk tilsyn siden 2009. For 2017 og 2018 var det kontroll av at alle barnehagene har en gyldig årsplan, og i 2019 ble innhold i årsplanene vurdert ut fra krav i rammeplanen kap. 7 om barnehagen som pedagogisk virksomhet. Kommunen viser til at alle barnehager fikk en vurdering av årsplanen, men at det ikke ble påpekt avvik på årsplanenes innhold, Noen barnehager ble samtidig risikovurdert til stedlig tematisyn.

Kommunen opplyser at det ikke ble gjennomført elektronisk tilsyn i 2020 og 2021. Det blir vist til følgende årsaker til at det elektroniske tilsynet ikke ble gjennomført disse to årene:

- BBSI gjennomgikk en omfattende omorganisering. Dette krevde endringer i strukturen i det elektroniske tilsynet
- Bergen kommune skiftet digital plattform fra Corporater til BK styring. Skifte av digital plattform krevde ny layout
- 1.januar 2021 tredje revidert barnehagelov i kraft. Den reviderte loven krevde en ny oppbygging av tilsynet

Kommunen viser til at det nye elektroniske tilsynet på revisjonstidspunktet var under utarbeidelse, og at det vil bli gjennomført elektroniske tilsyn hver høst med oppstart høsten 2022. Det blir vist til at det i forkant av tilsynet skal gjennomføres en pilot i Arna for å teste ut det nye systemet, og at det deretter skal gjennomføres tilsyn med alle barnehager i Bergen kommune.. Avdelingsleder for barnehagemyndigheten viser til at private barnehager får tilgang til BkStyring for å gjennomføre elektronisk tilsyn, og at de også har tilgang til rapportene som genereres i etterkant av tilsynet.

Det blir opplyst at barnehagene ikke vil få avvik ved gjennomføring av de elektroniske tilsynene, men at resultatet vil være retningsgivende for eventuelle videre undersøkelser. Det fremgår videre at tilsynet vil bli brukt som en sektorkartlegging og at det vil være en viktig faktor i barnehagemyndighetens risikoanalyser til blant annet tematisyn.

Dokumenttilsyn av barnehagenes vedtekter

Som følge av endringer i barnehageloven fra 1. januar 2021, ønsket Bergen bystyre å styrke tilsynsarbeidet med barnehagene.¹²⁴ Kommunen opplyser at avdeling barnehagemyndighet fikk i oppdrag å gjennomføre et dokumenttilsyn for å sikre at barnehagenes vedtekter var i tråd med regelverket, jf. barnehageloven § 8 om krav til vedtekter. Kommunen viser til at bestemmelsen i § 8 nevner noen av opplysningene som må være med i vedtektene, men at listen er ikke uttømmende. Barnehagemyndigheten vurderte dermed hvilke opplysninger utover de som er nevnt i lovteksten som er av betydning for foreldrenes forhold til barnehagen, og som det derfor skal opplyses om i vedtektene:

- Opptak (opptakskrets, opptaksmyndighet og opptaksperiode)
- Ferie
- Oppsigelsesregler (oppsigelsesfrist og oppsigelsesvilkår)
- Foreldrebetaling
- Arealnorm
- Internkontroll jf. barnehageloven § 9
- Enkelte særopplysninger som bare er aktuelle for noen barnehager

Kommunen har gjennomført tilsyn med 121 vedtekter i 2021. Noen store eiere har samme vedtekter for alle sine barnehager, og dette gjelder også for kommunale barnehager. Det blir vist til at alle vedtektene ble gjennomgått av jurist i avdeling barnehagemyndighet ut fra lovkrav, og at hver barnehage har fått en individuell tilbakemelding på om de ulike punkter er i henhold til lovkrav eller ikke. Barnehagene hadde frist for å sende inn reviderte

¹²⁴ Jf. Budsjettavtale mellom Ap, MDG, SV, Sp, V og KrF for 2021

vedtekter 20. januar 2022. En del barnehager har bedt om utsettelse, og har fått det. Deretter kommer en ny gjennomgang av alle innsendte reviderte vedtekter våren 2022. Dersom alle punkter i reviderte vedtekter er i henhold til lovkrav, avsluttes tilsynet. Dersom punkter i vedtektene fortsatt ikke er i henhold til lovkrav, blir det definert som avvik og det blir sendt vedtak om pålegg om retting.

Det blir vist til at det ikke er ført tilsyn med de tidligere Akasiabarnehagene sine vedtekter, da barnehagene var i prosess med å bli kommunale barnehager, og dermed fikk nye vedtekter. Utfra tilsendt oversikt fremgår det ikke at det er gjennomført tilsyn av vedtekter for kommunale barnehager, men kommunen opplyser at det også foretas tilsyn med vedtekter for kommunale barnehager, og videre at disse på revisjonstidspunktet er under revidering.

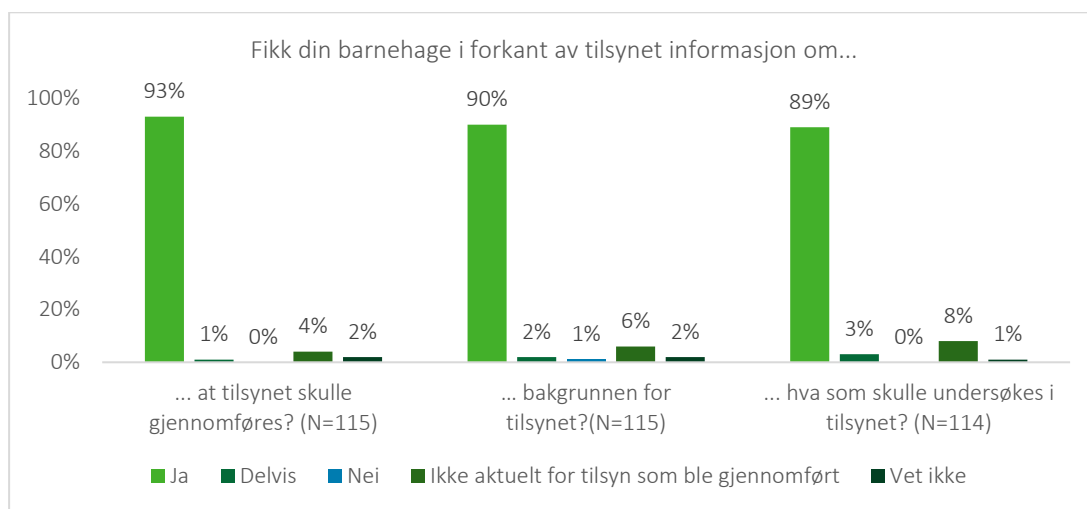
I kommunens årsmelding for 2021 blir det også vist til at vedtektene fra private og kommunale barnehager er kontrollert. Det fremgår videre av årsmeldingen at dokumenttilsynet viste at de ulike barnehagenes vedtekter varierte fra å bare ha noen få ubetydelige feil, til å inneholde større feil som kan være villedende. Det blir vist til at samtlige barnehager hadde vedtekter som ikke innfrir kravene.

Resultat fra spørreundersøkelsene

I spørreundersøkelsene som har blitt sendt ut til alle barnehagestyrere i private barnehager og alle barnehagestyrere og pedagogiske ledere i kommunale barnehager, fikk barnehagestyrerne spørsmål om det har blitt gjennomført tilsyn i barnehagen der de arbeider de siste tre årene.¹²⁵ 91 prosent av respondentene fra private barnehager svarer «ja» på dette spørsmål, mens 68 prosent av respondentene som er styrere i kommunale barnehager svarer det samme. Over 20 prosent av respondentene som er styrere i kommunale barnehager svarer «vet ikke» på spørsmålet om det er gjennomført tilsyn i barnehagen de siste tre årene.

De barnehagestyrerne som svarte «ja» på spørsmålet om det er gjennomført tilsyn de siste tre årene i barnehagen de arbeider i, fikk oppfølgingsspørsmål som omhandler informasjon i forkant av gjennomføringen av tilsynet. Som fremstilt i figuren under svarer flertallet av styrerne at de i forkant av gjennomført tilsyn har fått informasjon om at tilsynet skal gjennomføres (93 prosent), bakgrunnen for tilsynet (90 prosent) og hva som skulle undersøkes i tilsynet (89 prosent).

Figur 38: Informasjon i forkant av gjennomført tilsyn



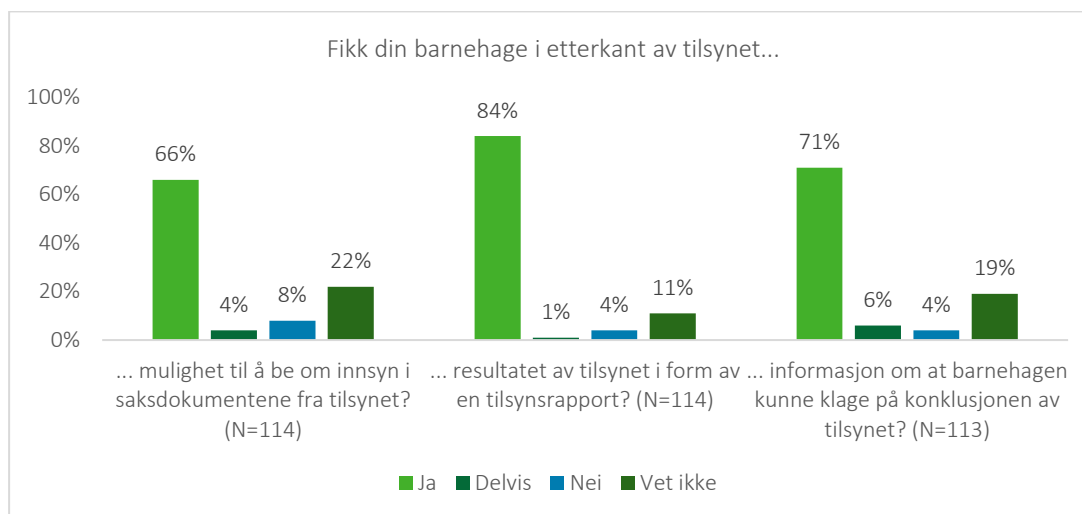
Styrerne fikk videre spørsmål om hvorvidt barnehagen i forkant av tilsynet fikk informasjon om hvilken tilsynsmetode som skulle benyttes (intervju, samtale, observasjon, dokumentanalyse, befarings, o.l.).¹²⁶ På dette spørsmålet svarte 85 prosent «ja», 5 prosent svarte «delvis» og 8 prosent oppgav at dette ikke var aktuelt for tilsynet som ble gjennomført. Det er ingen av styrerne som har svart «nei» på dette spørsmålet, mens 1 prosent har svart «vet ikke».

¹²⁵ Det ble i undersøkelsen presisert i en informasjonstekst at barnehagemyndigheten gjennomfører ulike typer tilsyn; tematisyn (tema og tidspunkt er varslet i forkant), hendelsesbasert tilsyn (gjennomføres på bakgrunn av bekymring eller klage, og kan være både varslet og uanmeldt), oppfølgingstilsyn av tidligere tilsyn, dokumenttilsyn og elektronisk tilsyn.

¹²⁶ N=116

Styrerne som har svart at det har blitt gjennomført tilsyn i barnehagen de siste tre årene fikk videre spørsmål om barnehagen i etterkant av tilsynet fikk 1) mulighet til å be om innsyn i saksdokumentene fra tilsynet, 2) resultat av tilsynet i form av en tilsynsrapport og 3) informasjon om at barnehagen kunne klage på konklusjonen av tilsynet.

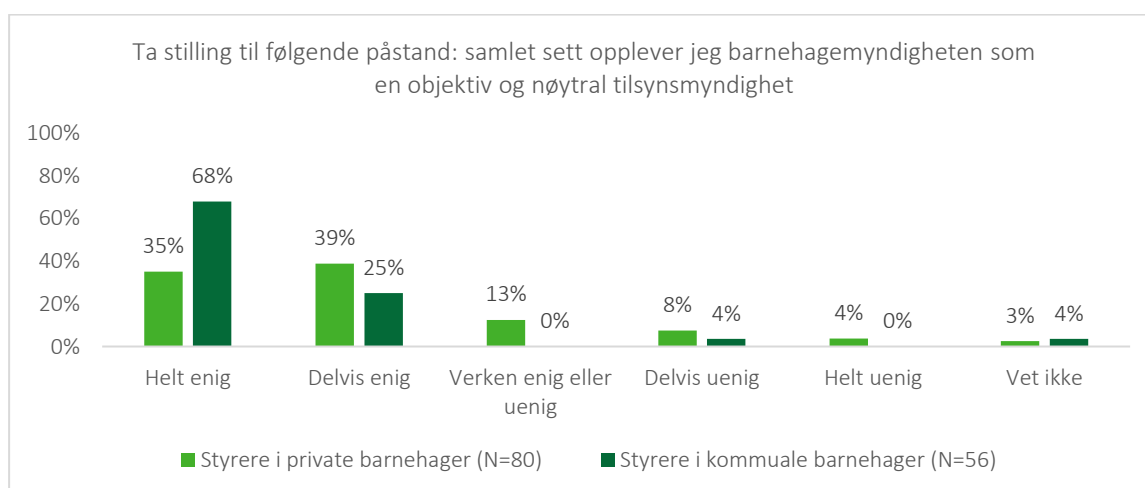
Figur 39: Informasjon i etterkant av tilsyn



Som fremstilt i figuren over svarer 66 prosent av barnehagestyrerne «ja» på spørsmålet om de i etterkant av tilsynet fikk mulighet til å be om innsyn i saksdokumentene fra tilsynet, 22 prosent svarer «vet ikke», 8 prosent svarer «nei», og 4 prosent oppgir at de «delvis» fikk mulighet til å be om innsyn. 84 prosent av styrerne svarer bekreftende på at de fikk resultat av tilsynet i form av en tilsynsrapport, mens 4 prosent oppgir at de ikke har fått dette og 11 svarer «vet ikke». 71 prosent av styrerne svarer at de har fått informasjon om at de kunne klage på konklusjonen av tilsynet, mens 19 prosent svarer «vet ikke» på dette spørsmålet.

Alle styrerne som deltok i spørreundersøkelsen, ble bedt om å ta stilling til påstanden om de samlet sett opplever barnehagemyndigheten som en objektiv og nøytral tilsynsmyndighet. Som fremstilt i figuren under fordeler svarene fra private og kommunale barnehagestyrere seg noe ulikt når det gjelder dette spørsmålet. Mens 93 prosent av styrerne i kommunale barnehager svarer at de er helt eller delvis enige i denne påstanden, er det 74 prosent av styrerne i private barnehager som svarer at de er helt eller delvis enige i påstanden. 12 prosent av styrerne i de private barnehagene svarer at de er delvis eller helt uenige i påstanden, mens ingen av de kommunale barnehagestyrerne er «helt uenig», mens 4 prosent er «delvis uenig».

Figur 40: Nøytral og objektiv tilsynsmyndighet

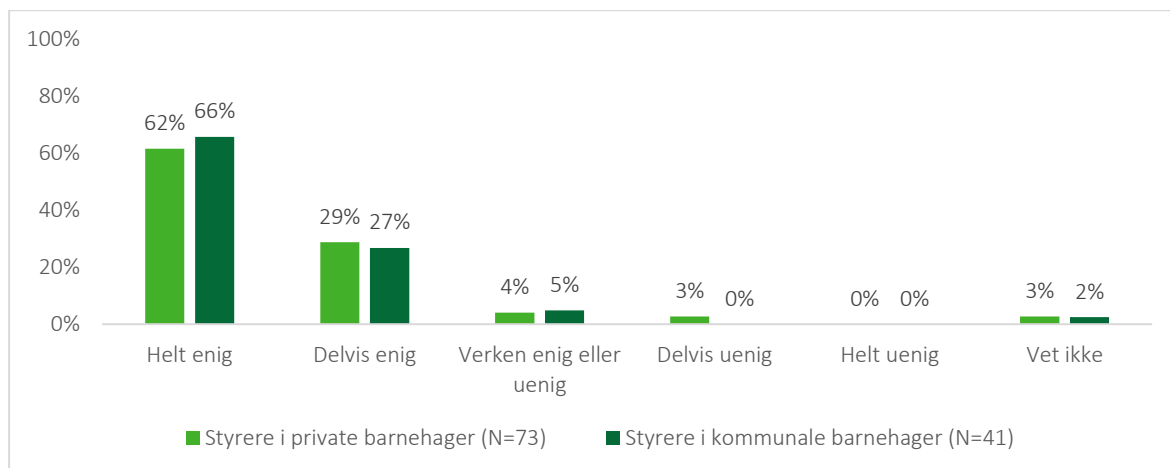


Respondentene i spørreundersøkelsen fikk i et åpent svarfelt anledning til å skrive ned kommentarer til samarbeidet med barnehagemyndigheten. Seks av de femten private barnehagestyrerne som har lagt inn kommentarer har stilt spørsmål ved barnehagemyndighetens nøytralitet, og samtlige setter dette i sammenheng med at barnehagemyndigheten er kommunal og noen peker i tillegg på at kommunen som barnehageeier driver med konkurrerende virksomhet og at det dermed er en mulig interessekonflikt. To av de tretti kommunale

barnehagestyrerne som har lagt inn kommentar i dette åpne svarfeltet påpeker også dette med nøytralitet og peker på at dette ikke er innfridd i og med at kommunen fører tilsyn med barnehager de selv eier.

Deltagerne i spørreundersøkelsen ble videre bedt om å ta stilling til påstanden om de samlet sett opplever at samarbeidet mellom barnehagen og barnehagemyndigheten har fungert bra under gjennomføring av tilsyn. Som fremstilt i figur 41 fordeler svarene her seg i stor grad likt mellom styrerne i private og kommunale barnehager. Henholdsvis 62 og 66 prosent er «helt enig» i påstanden, mens 29 prosent av styrerne i de private barnehagene og 27 prosent av styrerne i de kommunale barnehagene er «delvis enig». Ingen av styrerne oppgir at de er «helt uenig» i denne påstanden.

Figur 41: Samarbeid mellom barnehagemyndighet og barnehagen under gjennomføring av tilsyn



8.5.2 Vurdering

Deloitte vurderer barnehagemyndigheten gjennomfører tilsyn i samsvar med krav og rutiner for dette. Det er utarbeidet plan for tilsyn og veiledning i barnehagene, det blir gitt informasjon om tilsyn når det er krav til dette, og det er rutiner og system for jevnlig innhenting av informasjon fra barnehagene. Det blir videre gjort en prioritering av i hvilke barnehager det skal gjennomføres tematisksyn og det blir utarbeidet rapport i etterkant av tilsyn. Undersøkelsen viser videre at barnehagemyndigheten gjennomfører oppfølging av barnehager etter tilsyn dersom det er behov for dette.

8.6 Dokumentering og oppfølging av avvik

8.6.1 Datagrunnlag

I plan for tilsyn med barnehager i Bergen blir det slått fast at barnehagemyndigheten i *avslutningsfasen* av et tilsyn skal formidle konklusjonen i tilsynet i en tilsynsrapport. Det står videre at resultatet i tilsynsrapporten bygger på juridiske, faglige og skjønnsmessige vurderinger og følger forvaltningslovens prinsipper. Rapporten skal beskrive tema for tilsynet, tilsynsmetoden og de rettslige kravene, og lovanvendelsen i tilsynet skal komme tydelig frem. Det blir påpekt at skriftliggjøring av barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner bidrar til å sikre etterprøvbarehet og likebehandling av barnehager.

Dersom det foreligger lovbrudd, sender barnehagemyndigheten ut en foreløpig rapport hvor barnehageeier får anledning til å uttale seg før barnehagemyndigheten fatter vedtak. Etter en gitt frist for uttalelser sendes vedtak med pålegg om retting av ulovlige forhold. I vedtaket skal det oppgis klageinstans og klagefrist og frist for retting av de ulovlige forholdene. Fristen for retting skal være tilstrekkelig til at barnehagene skal kunne rette opp i lovbruddene og gi tilbakemelding til barnehagemyndigheten om at rettingen er gjennomført. Det blir samtidig vist til at man må vurdere konsekvensen for lovbruddet, og at fristen av den grunn ikke bør være lenger enn nødvendig.

Videre står det at dersom barnehageeier ikke retter forholdene etter fristen, kan barnehagemyndigheten vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Det fremgår at stenging av en barnehage er inngripende, og skal bare brukes ved særlig alvorlige regelbrudd eller dersom regelbruddet gjentar seg over tid.

Hendelsesbaserte tilsyn

I veileder for hendelsesbasert tilsyn¹²⁷ står det at barnehagemyndigheten i etterkant av et tilsyn skriver en tilsynsrapport hvor undersøkelsene som er gjort og konklusjonen formidles. Det fremgår at tilsynsrapporten må tilfredsstillende kravene til etterprøvbarehet og må gjøre rede for hvilke faktiske opplysninger som er lagt til grunn for barnehagemyndighetens vurderinger.

Som nevnt i avsnitt 8.5.1 mottok barnehagemyndigheten 21 henvendelser angående 18 barnehager i 2021, og i ni saker ble det opprettet stedlig tilsyn. Det ble avdekket brudd på regelverket i to av tilsynene. Tre av sakene var fortsatt pågående på revisjonstidspunktet.

I en av sakene der det ble avdekket brudd, har barnehagemyndigheten sendt foreløpig rapport etter tilsyn med pålegg om retting av forhold ved driften. Rapporten viser innledningsvis til at det er et vedtak om pålegg om retting av ulovlige forhold, hva saken gjelder (hva klagen har omhandlet og hvilken paragraf i barnehageloven det knytter seg til), barnehagemyndighetens konklusjon og hvilke avvik som er funnet i gjennomgangen. I denne saken fremgår det at barnehagemyndigheten avsluttet dette tilsynet etter at vedtaket ble påklaget av barnehageeier til Statsforvalteren, og Statsforvalteren opphevet barnehagemyndighetens vedtak.

Det blir i begge sakene der det er sendt foreløpige rapport blant annet gjort rede for lovgrunnlaget for tilsynet, lovparagraf som klagen knytter seg til og innholdet i klagen. Videre inneholder rapportene oversikt over dokumentasjon fra barnehagen som er gjennomgått. Avslutningsvis er det lagt inn samlet konklusjon fra barnehagemyndigheten, oversikt over avdekket brudd på regelverket og tiltak som skal gjennomføres i barnehagen for å oppfylle pliktene etter lov og regelverk

I den andre saken ble det sent foreløpig rapport der det innledningsvis fremgår hva saken gjelder. I forbindelse med verifiseringen av rapporten viser barnehagemyndigheten til at det sammen med foreløpig rapport ble sendt et følgeskriv eller oversendelsesbrev hvor barnehagens rett til å kommentere innhold, vurdering eller fakta i rapporten kommer frem. I dette brevet fremkom også barnehagemyndighetens funn, hvor de konkluderte med brudd på barnehageloven. Barnehagemyndigheten peker på at det som var spesielt i akkurat denne saken, var at ett av bruddene, var utløsende for de tre andre bruddene. I tillegg vurderte barnehagemyndigheten at barnehagens systemer for kvalitet og rutiner for barnehagens ansatte innenfor det aktuelle området var tilfredsstillende, i tillegg til at det var påbegynt et arbeid med retting. Dette medførte at barnehagemyndigheten ønsket å gi barnehagen tid til å fortsette arbeidet med å rette brudd som ble avdekket, før de varslet om at de ville komme til å fatte vedtak om retting av ulovlige forhold. Barnehagemyndigheten understreker at den foreløpige rapporten og oversendelsesbrevet aldri var ment å være et forhåndsvarsel med pålegg om retting, men beskrivelse av barnehagemyndighetens funn, vurderinger og konklusjoner.

Barnehagemyndigheten peker videre på at den aktuelle barnehagen i oversendelsesbrev fikk mulighet og frist til å uttale seg om innholdet i rapporten. Oversendelsesbrevet viste at barnehagemyndighetens vurdering var at barnehagen var i ferd med å rette opp i forholdene, og at barnehagemyndigheten ønsket et oppfølgingsmøte frem i tid for å gi barnehagen anledning til å fortsette arbeidet. Dette møte ble gjennomført og deretter ble endelig rapport utarbeidet. I oppfølgingsmøte kunne barnehagen dokumentere og dermed sannsynliggjøre at praksis var i tråd med regelverket. Endelig rapport i saken inneholder rettslige krav, barnehagemyndighetens vurdering, faktum i saken og barnehagemyndighetens konklusjoner. Barnehagemyndigheten peker på at opplysninger om varslede pålegg og korreksjonspunkter, klagegang og frist for retting derfor ikke var med i tilsynsrapporten, da det ikke var brudd på regelverket. I endelig rapport blir det konkludert med at barnehagen har lukket avvikene og at barnehagemyndigheten avslutter tilsynet.

I de andre hendelsesbaserte tilsynene som ble gjennomført i 2021 er det ikke avdekket brudd på regelverket.

Tematilsyn

I oktober og november 2021 ble det gjennomført tematilsyn med 19 barnehager i kommunen. Etter tilsynet var det én barnehage som fikk tilsendt forhåndsvarsel om pålegg om retting av ulovlige forhold (jf. forvaltningsloven § 16), og det ble i varselet satt en frist for uttalelse fra barnehagen. I denne saken ble det først utarbeidet en foreløpig rapport med vedtak om pålegg om retting av forhold, og deretter en endelig rapport etter at påpekte avvik var svart ut og tilsynet avsluttet.

¹²⁷ Bergen kommune. Veileder for hendelsesbaserte tilsyn. BkKvalitet. Gyldig fra 07.02.2022.

Barnehagen redegjorde for arbeid med varslet brudd på barnehageloven innen frist som ble satt i forhåndsvarselet, og har senere supplert med dokumentasjon på gjennomførte tiltak. Barnehagemyndigheten vurderte deretter avdekket brudd som lukket, og avsluttet tilsynet.

Ingen av de andre barnehagene som var gjenstand for tilsyn fikk påvist brudd på gjeldende lovverk som ble undersøkt.

Dokumenttilsyn av barnehagenes vedtekter

Som nevnt i avsnitt 8.5.1 fikk avdeling barnehagemyndighet i 2021 i oppdrag å gjennomføre et dokumenttilsyn for å sikre at barnehagenes vedtekter var i tråd med regelverket, jf. barnehageloven § 8 om krav til vedtekter. Kommunen gjennomførte tilsyn med 122 vedtekter¹²⁸, og det blir vist til at samtlige barnehager/barnehageeiere hadde vedtekter som ikke innfridde kravene.

Alle barnehageeiere/barnehager har fått tilbakemelding på egne vedtekter i desember 2021. Barnehageeierne/barnehagene fikk videre tilsendt et utkast med eksempel på hva vedtektene skal inneholde.

Det fremgår av mal for tilbakemelding på barnehagens vedtekter at barnehagemyndigheten ikke førte avvik på bakgrunn av tilbakemeldingene, da de så at mange barnehager generelt hadde utfordringer med etterlevelsen av kravene til vedtekter. Barnehagene/barnehageeierne fikk frist til 20. januar 2022 til å rette opp sine vedtekter.

Kommunen opplyser at alle barnehagene har sendt inn vedtektene på nytt. Barnehagemyndigheten er per september 2022 i slutfasen med å kontrollere at alle barnehagene har rettet vedtektene i tråd med det den enkelte eier/barnehage har fått tilbakemeldinger på.

Foreløpig status per 5. september 2022 er at det er i underkant 10 barnehager som kan bli vurdert til brudd på loven, og i hovedsak handler dette om opptakskriterier og foreldreråd/samarbeidsutvalg.¹²⁹

Det skal fremlegges en sak om innholdet i vedtektene til politisk behandling i bystyret som den øverste eier av de kommunale barnehagene høsten 2022. Dette for å endre/presisere enkelte opptakskriterier og blant annet vurdere endringer for det som gjelder for permisjon.

Elektroniske tilsyn

Som nevnt i avsnitt 8.5.1 ble det ikke gjennomført elektronisk tilsyn i kommunen i 2020 og 2021. Kommunen viser til at barnehagene ikke vil få avvik ved gjennomføring av de elektroniske tilsynene, men at resultatet vil være retningsgivende for eventuelle videre undersøkelser.

8.6.2 Vurdering

Deloitte vurderer at barnehagemyndigheten i Bergen kommune dokumenterer og følger opp avvik som blir avdekket gjennom tilsyn.

¹²⁸ Vedtekter for private barnehager/barnehageeiere og felles vedtekter for de kommunale barnehagene i Bergen kommune. Det ble ikke ført tilsyn med de tidligere Akasiabarnehagene sine vedtekter, da barnehagene var i prosess med å bli kommunale barnehager, og dermed fikk nye vedtekter.

¹²⁹ E-post 5. september 2022

9 Konklusjon og anbefalinger

Forvaltningsrevisjonen viser at Bergen kommune har etablert et systematisk og planmessig arbeid for å sikre kvalitet i de kommunale og private barnehagene i Bergen kommune. Kommunen har også etablert gode systemer for å sikre tilstrekkelig kompetanse i de kommunale barnehagene, og barnehagene lykkes i all hovedsak med å ivareta et tilfredsstillende pedagogisk tilbud til barna i de kommunale barnehagene.

Bergen kommune ved barnehagemyndigheten sikrer veiledning og tilsyn med de kommunale og private barnehagene i kommunen. Deloitte finner blant annet at det blir gjennomført tilsyn i samsvar med krav og rutiner for dette, og at barnehagemyndigheten dokumenterer og følger opp avvik som blir avdekket gjennom tilsyn.

Samtidig viser undersøkelsen at Bergen kommune har flere utfordringer som påvirker eller kan påvirke kvaliteten i de kommunale barnehagene:

- **Det er bemanningsutfordringer i kommunens barnehager.** Dette har blant annet konsekvenser for kontinuerlig kvalitetsutviklingsarbeid, deltagelse i kompetansetiltak og pedagogisk arbeid i barnehagene. Det blir også vist til at bemanningsutfordringer gjør det krevende for barnehagene å sikre at barn med vedtak på individuell tilrettelegging får hjelpen de har krav på. Bergen kommune oppfylder lovkravene knyttet til grunnbemanning i barnehagene (*bemanningsnormen*), men lovkravet tar ikke utgangspunkt i hvordan ansatte er fordelt bl.a. med hensyn til åpningstid i barnehagen. Undersøkelsen viser at det forekommer at det ikke er tilstrekkelig bemanning i barnehagene selv om bemanningsnormen er oppfylt. Deloitte understreker derfor at kravet til grunnbemanning er et minimumskrav, og kommunen må sikre at bemanningen, i henhold til krav i barnehageloven, er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Undersøkelsen indikerer at barnehageansatte sjelden melder avvik når de ikke får gjennomført oppgaver grunnet bemanningsutfordringer, og det blir pekt på manglende tillit hos ansatte til at kommunen tar tak i innmeldt informasjon om manglende bemanning.

- **Bergen kommune har utfordringer knyttet til bruk av vikarer i kommunens barnehager.** Det blir ikke alltid hentet inn vikarer i forbindelse med sykefravær i de kommunale barnehagene, og det er ikke i tilstrekkelig grad etablert et system for å sikre vikarer med riktig kompetanse ved fravær av fast ansatte i barnehagen. I undersøkelsen er det flere som viser til at kommunens interne bemanningstjeneste ikke fungerer godt nok, og at dette også har vært en utfordring før covid-19 pandemien. Bergen kommune har satt seg mål om at 80 prosent av alle vikaroppdrag skal dekkes av kommunens bemanningstjeneste, men det fremgår av undersøkelsen at tjenesten har dekket mellom 52 prosent og 61 prosent av behovet for bemanning mellom 2018 og 2021

Deloitte merker seg at det i perioder med høyt sykefravær og mangel på tilgjengelige vikarer har blitt hentet inn vikarer fra virksomheter utenfor kommunens etablerte rammeavtaler om kjøp av vikartjenester i barnehager. Deloitte mener det er viktig å få oversikt over i hvilken grad det gjennomføres kjøp utenfor etablerte rammeavtaler for å vurdere om etablerte rammeavtaler er tilstrekkelig for å dekke behovet nå etter covid-19 pandemien.

- **Ikke alle kommunale barnehager har fullgod oversikt over sitt kompetansebehov.** Barnehageeier har midlertidig fjernet kravet om at barnehagene skal utarbeide egne kompetanseplaner. Deloitte merker seg at etat for barnehage er i prosess med å vurdere behov for å utvikle en felles mal for kompetanseplan, og hvilke krav en slik plan eventuelt skal stille. Deloitte mener at lokale kompetanseplaner kan være et godt verktøy for å sikre at målsettingen om god oversikt over kompetansebehov etterleves.
- **Det er ikke lagt ut oppdatert årsplan for pedagogisk arbeid på kommunens nettsider for alle de kommunale barnehagene,** men dette betyr ikke nødvendigvis at disse ikke er utarbeidet. Deloitte vurderer derfor at barnehageeier må undersøke at alle de kommunale barnehagene har gyldige årsplaner i henhold til krav i barnehageloven og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, og at de blir lagt ut på nettsidene i henhold til krav om dette i kommunen. Videre fremgår det de siste årene har vært utfordrende å sikre at hele ansattgruppen deltar i vurdering av det pedagogiske arbeidet i barnehagen. Deloitte understreker at vurdering av det pedagogiske arbeidet skal bygge på refleksjoner som hele personalgruppen er involvert i, og at kommunen på bakgrunn av dette må sikre at alle ansatte i barnehagene tar del i vurderingsarbeidet.

- **Selv om det i all hovedsak er sikret foreldremedvirkning i kommunens barnehager, er det ikke etablert foreldreråd i alle de kommunale barnehagene.** Deloitte påpeker at alle barnehager i henhold til barnehagelovens § 4 skal ha et foreldreråd.
- **Kommunen har ikke etablert tilstrekkelig rutiner for saksbehandlingsarbeidet knyttet til spesialpedagogisk hjelp, og det er heller ikke etablert tilstrekkelig internkontroll for å sikre at rutiner og maler blir etablert og jevnlig revidert.** Deloitte understreker at kommunen skal sikre at det er nødvendige rutiner og prosedyrer i virksomhetene, at rutiner og prosedyrer blir evaluert og ved behov forbedret (jf. kommuneloven § 25-1 bokstav d. og e.). Sett i lys av høy andel sykefravær og stor utskifting av personell i spesialpedagogiske tjenester er det særlig viktig at nødvendige rutiner, maler og retningslinjer blir etablert og jevnlig revidert.
- **Bergen kommune har utfordringer knyttet til saksbehandling av sakkyndige vurderinger.** For det første etterlever ikke kommunen krav til forsvarlig saksbehandlingstid i saksbehandlingen av sakkyndige vurderinger. For det andre indikerer undersøkelsen at det er systematiske forskjeller mellom byområdene når det gjelder hvor mange timer som blir tildelt barn med behov for spesialpedagogisk hjelp i de kommunale og private barnehagene. Deloitte har forståelse for at det skal gjøres forsvarlige faglige og individuelle utredninger i hver sak, men vil påpeke at kommunen må sikre at likhetsprinsippet er ivaretatt.
- **Etat for spesialpedagogiske tjenester har ikke etablert et tilstrekkelig system for å holde oversikt over brukte og eventuelt ubrukte timer til barn med vedtak på spesialpedagogisk hjelp i de kommunale og private barnehagen.** Dersom barn med vedtak på spesialpedagogisk hjelp ikke får gjennomført den hjelpen de skal ha, kan dette være i strid med barnets individuelle rettigheter. Det er viktig at det er etablert systemer for å holde tilstrekkelig oversikt over eventuelle vedtaksfestede timer som bortfaller. Videre må kommunen sikre at barn får igjen disse timene, så langt det er pedagogisk forsvarlig og dersom foreldre ønsker at dette skal gjennomføres.
- **Det er ikke etablert felles rutiner for hvordan PPS-enes lavterskeltilbud for kommunale og private barnehagene skal gis, og tilbudet organiseres derfor på ulikt vis i de ulike byområdene.** Deloitte mener at kommunen må utarbeide nødvendige retningslinjer og rutiner for arbeidet med lavterskeltilbudet. Dette vil bidra til å sikre mer likhet på tvers av byområdene, og i tillegg redusere sårbarhet ved sykefravær eller utskifting av medarbeidere.

Det blir i undersøkelsen vist til flere eksempler på prosjekt, møter o.l. som fungerer godt i enkelte byområder. Deloitte mener at erfaringsdeling på tvers av PPS-ene når det gjelder tiltak som fungerer godt eller mindre godt ut mot barnehagene og/eller i samarbeidsforum, kan bidra til å sikre mer sammenfallende praksis på tvers av byområdene.

- **Deltakelsen fra relevante aktører i de tverrfaglige utviklingsteamene (TUT) i byområdene varierer.** I undersøkelsen blir det vist til at det blant annet varierer på tvers av byområder i hvilken grad barnehagestyrere, barnevernstjenesten og helsestasjonstjenesten deltar i TUT-møtene. Deloitte vurderer at kommunen må sikre et tilstrekkelig samarbeid mellom barnehagene, PPS-ene og andre tjenesteytere (f.eks. barnevern og helsestasjonstjenester) i alle byområdene (jf. barnehageloven § 2b tredje ledd). Deloitte mener videre at kommunen bør sikre at PPS-ene gjennomfører årlig evalueringsmøte med møteleder og områdeleder i henhold til retningslinjer for dette i håndbok for spesialpedagogisk arbeid.

På bakgrunn av funnene i undersøkelsen kommer Deloitte med noen anbefalinger til kommunen ved barnehageeier og etat for spesialpedagogiske tjenester. Anbefalingene omhandler blant annet tiltak knyttet til bemanning og pedagogisk arbeid i barnehagene og tiltak knyttet til internkontroll i etat for spesialpedagogiske tjenester. Deloitte anbefaler at kommunen setter i verk følgende tiltak:

1. Sikrer et forsvarlig arbeidsmiljø for de barnehageansatte, blant annet ved å sikre tilstrekkelig bemanning i de kommunale barnehagene.
2. Følger opp påpekte utfordringene med kommunens bemanningstjeneste ved å:
 - a) Sikre at det er tilstrekkelig kapasitet i bemanningstjenesten til å sikre vikarer til de kommunale barnehagene.
 - b) Sikre at vikarene i bemanningstjenesten har tilstrekkelig kompetanse.
 - c) Sikre oversikt over omfang av kjøp utenfor etablerte rammeavtaler, for å vurdere om etablerte rammeavtaler er tilstrekkelig for å dekke behovet for vikarer i de kommunale barnehagene.

3. Tilrettelegger for at det blir meldt fra ved manglende bemanning i de kommunale barnehagene, samt sikre at dette blir fulgt opp. Under dette:
 - a) Sikrer at alle ansatte blir gitt tilstrekkelig opplæring i avvikssystemet i BkKvalitet.
 - b) Tydeliggjør hvilke avvik som skal meldes i avvikssystemet.
4. Vurderer, sammen med de kommunale barnehagene, hvordan barnehageeier best mulig kan legge til rette for at det blir tilbudt relevante kompetansetiltak, samt hvordan man skal legge til rette for at ansatte i barnehagene kan delta i kompetansehevingstiltakene.
5. Sikrer at det er etablert årsplan i alle barnehager og at disse blir lagt ut på barnehagenes nettsider.
6. Sikrer at alle ansatte i barnehagene tar del i vurderingsarbeidet av barnehagens pedagogiske arbeid.
7. Sikrer at det er etablert foreldreråd i alle kommunens barnehager.
8. Sikrer at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet tilrettelagt barnehagetilbud i henhold til § 37 i barnehageloven.
9. Sikrer at det er etablert tilstrekkelig internkontroll innen spesialpedagogiske tjenester. Under dette:
 - a) etablere tilstrekkelig og oppdaterte retningslinjer og rutiner for saksbehandling av spesialpedagogisk hjelp til barn.
 - b) sikrer at det er etablert tilstrekkelig systemer for å holde oversikt over eventuelle vedtaksfestede timer som bortfaller, og videre sørger for at barn får igjen disse timene, så langt det er pedagogisk forsvarlig og dersom foreldre ønsker at dette skal gjennomføres.
 - c) sikrer at likhetsprinsippet er ivaretatt ved vedtak om timer til spesialpedagogisk hjelp, på tvers av byområder.
 - d) sikrer forsvarlig saksbehandlingstid ved saksbehandling av sakkyndige vurderinger.
 - e) sikrer et tilstrekkelig samarbeid mellom barnehagene, PPS-ene og andre tjenesteytere (f.eks. barnevern og helsestasjonstjenester) i alle byområdene.
 - f) utarbeider nødvendige retningslinjer og rutiner for arbeid med lavterskeltilbud (tidlig innsats) på tvers av byområdene.
 - g) sikrer tilstrekkelig erfaringsdeling på tvers av PPS-ene, blant annet når det gjelder gjennomføring av tilbud og aktiviteter ut mot barnehagene.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN
KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR BARNEHAGE, SKOLE OG
IDRETT
Seksjon for strategi, utvikling og utredning (SUU)

DELOITTE AS AVD BERGEN
Postboks 6013

5892 BERGEN

Vår referanse: 2022/153128-1
Saksbehandler: Sissel Hedvig Lilletvedt
Dato: 11. oktober 2022
Deres ref.:

Unntatt offentlighet: Offl § 5

Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett til forvaltningsrevisjonsrapport om kvalitet i barnehager i Bergen kommune

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett har mottatt og gjennomgått Deloitte sitt utkast til forvaltningsrevisjon av kvalitet i barnehagene i Bergen kommune. Prosjektet er gjennomført i perioden november 2021 til september 2022. Som datagrunnlag har Deloitte benyttet intervju, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelser. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Bergen kommune sikrer tilstrekkelig kvalitet og kompetanse i de kommunale barnehagene, og om det er etablert system og rutiner som sikrer et helhetlig og koordinert arbeid med å følge opp barn med behov for spesialpedagogiske tjenester. I tillegg har det vært et formål å undersøke hvilke systemer og rutiner Bergen kommune har for veiledning og tilsyn med barnehagene i kommunen.

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett er opptatt av å sikre kvalitet for barnehagebarn i Bergen. Byrådsavdelingen har opplevd prosessen knyttet til revisjonen som god, og mener rapporten gir et godt bilde av i hvilken grad Bergen kommune har etablert et systematisk og planmessig arbeid for å sikre kvalitet i de kommunale og private barnehagene i Bergen kommune, sikre tilstrekkelig kompetanse i de kommunale barnehagene, og ivareta et tilfredsstillende pedagogisk tilbud til barna i de kommunale barnehagene. Rapporten viser at Bergen kommune ved barnehagemyndigheten sikrer veiledning og tilsyn med de kommunale og private barnehagene i kommunen, blant annet ved at det blir gjennomført tilsyn i samsvar med krav og rutiner for dette, og at barnehagemyndigheten dokumenterer og følger opp avvik som blir avdekket gjennom tilsyn. Videre blir det konkludert med at Bergen kommune ved barnehagemyndigheten har etablert rammer for systematisk samarbeid mellom kommunen og private barnehager for å sikre kvalitet i barnehagene i kommunen.

Samtidig påpeker Deloitte at Bergen kommune har flere utfordringer som påvirker eller kan påvirke kvaliteten i de kommunale barnehagene.

På bakgrunn av funnene i undersøkelsen kommer Deloitte med noen anbefalinger til kommunen ved barnehageeier og Etat for spesialpedagogiske tjenester. Anbefalingene omhandler blant annet tiltak knyttet til bemanning og pedagogisk arbeid i barnehagene og tiltak knyttet til internkontroll i etat for spesialpedagogiske tjenester. Deloitte anbefaler at kommunen setter i verk følgende tiltak:

1. Sikrer et forsvarlig arbeidsmiljø for de barnehageansatte, blant annet ved å sikre tilstrekkelig bemanning i de kommunale barnehagene.
2. Følger opp påpekte utfordringene med kommunens bemanningstjeneste ved å:
 - a) Sikre at det er tilstrekkelig kapasitet i bemanningstjenesten til å sikre vikarer til de kommunale barnehagene.
 - b) Sikre at vikarene i bemanningstjenesten har tilstrekkelig kompetanse.

Postadresse:
Postboks 7700, 5020 BERGEN
Kontoradresse:
Rådhusgaten 10

Telefon:
E-post: barnehage.skole.idrett@bergen.kommune.no
Internett: www.bergen.kommune.no

- c) Sikre oversikt over omfang av kjøp utenfor etablerte rammeavtaler, for å vurdere om etablerte rammeavtaler er tilstrekkelig for å dekke behovet for vikarer i de kommunale barnehagene.
3. Tilrettelegger for at det blir meldt fra ved manglende bemanning i de kommunale barnehagene, samt sikre at dette blir fulgt opp. Under dette:
- a) Sikrer at alle ansatte blir gitt tilstrekkelig opplæring i avvikssystemet i Bkkkvalitet.
 - b) Tydeliggjør hvilke avvik som skal meldes i avvikssystemet.
4. Vurderer, sammen med de kommunale barnehagene, hvordan barnehageeier best mulig kan legge til rette for at det blir tilbudt relevante kompetansetiltak, samt hvordan man skal legge til rette for at ansatte i barnehagene kan delta i kompetansehevingstiltakene.
5. Sikrer at det er etablert årsplan i alle barnehager og at disse blir lagt ut på barnehagens nettsider.
6. Sikrer at alle ansatte i barnehagene tar del i vurderingsarbeidet av barnehagens pedagogiske arbeid.
7. Sikrer at det er etablert foreldreråd i alle kommunens barnehager.
8. Sikrer at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet tilrettelagt barnehagetilbud i henhold til § 37 i barnehageloven.
9. Sikrer at det er etablert tilstrekkelig internkontroll innen spesialpedagogiske tjenester. Under dette:
- a) etablere tilstrekkelig og oppdaterte retningslinjer og rutiner for saksbehandling av spesialpedagogisk hjelp til barn.
 - b) sikrer at det er etablert tilstrekkelig systemer for å holde oversikt over eventuelle vedtaksfestede timer som bortfaller, og videre sørger for at barn får igjen disse timene, så langt det er pedagogisk forsvarlig og dersom foreldre ønsker at dette skal gjennomføres.
 - c) sikrer at likhetsprinsippet er ivaretatt ved vedtak om timer til spesialpedagogisk hjelp, på tvers av byområder.
 - d) sikrer forsvarlig saksbehandlingstid ved saksbehandling av sakkyndige vurderinger.
 - e) sikrer et tilstrekkelig samarbeid mellom barnehagene, PPS-ene og andre tjenesteytere (f.eks. barnevern og helsestasjonstjenester) i alle byområdene.
 - f) utarbeider nødvendige retningslinjer og rutiner for arbeid med lavterskeltilbud (tidlig innsats) på tvers av byområdene.
 - g) sikrer tilstrekkelig erfaringsdeling på tvers av PPS-ene, blant annet når det gjelder gjennomføring av tilbud og aktiviteter ut mot barnehagene

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett, ved Etat for barnehager, støtter anbefalingene fra Deloitte i forhold til hva Bergen kommune som barnehageeier og ansvarlig for de spesialpedagogiske tjenestene bør følge opp.

Etat for barnehage vil, i samarbeid med Bemanningstjenester, bidra til å sikre kapasitet og et system for kvalifiserte vikarer, og vurdere tiltak for å sikre tilstrekkelig bemanning og bedre rutiner for tilbakemeldinger fra barnehagene ved manglende bemanning. Videre vil Etat for barnehage utarbeide bedre rutiner for kartlegging av kompetanse og sikre at alle barnehager har etablert foreldreråd og samarbeidsutvalg i tråd med kravene i barnehageloven. Barnehageeier har allerede satt i gang arbeid med å sikre bedre rutiner for kontroll av at alle barnehager har årsplan, og har gjennom sin lederoppfølging satt i verk tiltak for å styrke analyse- og vurderingsarbeid i den enkelte barnehage.

Forvaltningsrevisjonen løfter frem at Bergen kommune har et system som skal sikre at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging i barnehagen, får dette (uavhengig av byområde). Men revisjonen indikerer at det er systematiske forskjeller mellom byområdene når det gjelder hvor mange timer som blir tildelt barn med behov for spesialpedagogisk hjelp i barnehagene, og Deloitte påpeker at kommunen må sikre at likhetsprinsippet blir ivaretatt.

Etat for spesialpedagogiske tjenester har siden etaten ble etablert i 2019, jobbet tett sammen med PPT og de pedagogiske fagsentrene (samordnet i PPS i de fire byområdene) for å sikre at likhetsprinsippet blir ivaretatt. Etaten er enig med Deloitte i at det er utfordrende at det tilsynelatende er forskjeller mellom byområdene for barn med samme diagnose, f.eks. barn med autisme-diagnose. Men etaten vil samtidig påpeke at dette er svært komplisert å gjøre slike sammenligninger.

PPT skal i sin sakkyndige vurdering av barns behov for spesialpedagogisk hjelp (§31) både vurdere barnets vansker og behov, og barnehagens kapasitet til å møte vanskene innenfor det ordinære eller allmenpedagogiske tilbudet. I tillegg vil tildeling av individuell tilrettelegging (§37) bli regnet med som en del av barnehagens tilbud, eller bli redusert i tråd med at barnet får spesialpedagogisk hjelp. Det har vært få og lite konkrete nasjonale føringer for hvordan individuell tilrettelegging (§37) skal tilpasses barnehagens drift og tildeling av spesialpedagogisk hjelp.

Etat for spesialpedagogiske tjenester har tatt særlige grep for å samordne tildeling av individuell tilrettelegging, men har så langt vært forsiktige med å detaljstyre de konkrete vurderingene gjort av PP-tjenesten. Etaten vurderer det som mer aktuelt å gjøre nye grep for å sikre likebehandling mellom PPT etter funnene som er kommet fram i denne revisjonen, men vil fortsatt være forsiktig med å utfordre PP-tjenestens lovpålagte uavhengighet når det gjelder innholdet i de sakkyndige vurderingene.

Forvaltningsrevisjonen peker på at Bergen kommune ikke etterlever krav til forsvarlig saksbehandlingstid for sakkyndige vurderinger. Etat for spesialpedagogiske tjenester har siden etaten ble etablert jobbet med å redusere saksbehandlingstiden. Pandemien ser ut til å ha forverret situasjonen, og det er viktig for etaten å påpeke at det samlet sett har vært en klar forbedring fra 2021 til 2022 (basert på tall til og med august 2022). Andelen sakkyndige vurderinger som ble ferdigstilt innen tre måneder har økt fra 26% i 2021 til 46% i 2022. Samtidig er etaten helt enig i Deloitte sin vurdering av at saksbehandlingstiden fremdeles er for lang, og at det er særlig bekymringsfullt at en relativt stor andel av vurderingene tar mer enn 8 måneder.

Rapporten viser også til at behandlingstiden var over 8 måneder i 29 prosent av de sakkyndige vurderingene i januar/februar 2022. Tilsvarende andel sank til 16 prosent i mars/april og 14 prosent i mai/juni/juli/august. For 2022 er saksbehandlingstiden over 8 måneder i 18 prosent av de sakkyndige vurderingene så langt i 2022. Etaten vurderer situasjonen når det gjelder saksbehandlingstid som fortsatt alvorlig, og er derfor enig i Deloitte sine konklusjoner på dette området, til tross for en forbedret situasjon så langt i 2022.

Forvaltningsrevisjonen peker på at det ikke er etablert tilstrekkelig rutiner for saksbehandlingsarbeidet knyttet til spesialpedagogisk hjelp, og at det heller ikke er etablert tilstrekkelig internkontroll for å sikre at rutiner og maler blir etablert og jevnlig revidert. Etat for spesialpedagogiske tjenester anerkjenner at internkontrollarbeidet må styrkes og fra nyttår styrkes etaten med en 50% stilling til dette formålet. Samtidig mener etaten det er viktig å løfte fram de grepene som har vært gjort de siste 3 årene, og som kan gjøre bildet noe mer nyansert enn det som kommer fram i konklusjonen i revisjonsrapporten.

Ved etableringen av egne saksbehandlerstillinger i de pedagogiske fagsentrene ble det drøftet om disse stillingene burde legges til etaten sentralt eller bli værende i PPS'ene. Etaten konkluderte med at fordelene med lokal forankring, fortsatt kjennskap til bydel og byområde og mulighetene for samarbeid både med de pedagogiske fagsentrene og PPT veide tyngre enn fordelene med en sentralisert løsning. Dette er tema som fortsatt blir drøftet i etaten, og den fremlagte forvaltningsrevisjonen vil bli tatt med i den videre vurderingen. Dette er relevant fordi de administrative stillingene vil kunne delta i arbeidet med internkontroll, særlig hvis de i større grad sentraliseres.

Som det fremkommer av rapporten, har etaten valgt å legge deler av ansvaret for utvikling og internkontroll ut i enhetene. Dette har gitt fordeler både når det gjelder etatens samlede kapasitet og for å bidra til en mer ensartet praksis mellom de fire PPS'ene.

Forvaltningsrevisjonen peker også på utfordringer knyttet til individuell tilrettelegging, særlig i form av bemanningsutfordringer i barnehagene. Det siste halve året har de to etatene (Etat for spesialpedagogiske tjenester og Etat for barnehage) drøftet hvordan en kan unngå at individuell tilrettelegging fører til at barnehagen bruker Bemanningstjenestene til dette arbeidet, og dermed bruker opp tilgjengelige vikarressurser i Bemanningstjenestene. Dette fordrer en krevende praksisendring i de kommunale barnehagene. Vedtak om individuell tilrettelegging blir i tråd med god forvaltningspraksis gjort for ett år om gangen. Hovedandelen av vedtak innebærer timer med assistent, noe som er helt i tråd med nasjonale føringer for individuell tilrettelegging. Vedtak om individuell tilrettelegging bygger på at det er konstatert at barnet har en nedsatt funksjonsevne, noe som ofte vil innebære en varig tilstand så lenge barnet går i barnehage. Etat for barnehage og Etat for spesialpedagogiske tjenester er enige i at det hovedsakelig bør være fast ansatte som utfører individuell tilrettelegging i kommunale barnehager.

Forvaltningsrevisjonen peker på at det må utarbeides retningslinjer og rutiner for arbeidet med lavterskeltilbud fra PPS'ene. Byrådsavdelingen er glad for at lavterskeltilbudet blir løftet fram, og legger til grunn at dette tiltaket kan ha stor betydning for kvaliteten i barnehagene. Tiltakene er i stor grad utviklet i samspill med barnehagene i en bydel eller et byområde, og byrådsavdelingen er derfor ikke sikker på om en stor grad av standardisering, gjennom retningslinjer og rutiner eller prosedyrer, vil være formålstjenlig, men i et slikt omfang at internkontroll ivaretas. Byrådsavdelingen ser det som mer hensiktsmessig å legge til rette for erfaringsdeling og felles utvikling, men fortsatt i et samarbeid mellom PPS og barnehagene i hvert byområde.

Deloitte vurderer at det ikke er etablert et tilstrekkelig system for å holde oversikt over benyttede og ubenyttede timer i henhold til vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det blir vist til at hver enkelt spesialpedagog fører egne oversikter over timer, og at dette blir lagret lokalt hos hver enkelt spesialpedagog. Etat for spesialpedagogiske tjenester arbeider med å etablere et felles system for oversikt over gjennomføringen av de spesialpedagogiske vedtakene. Etatens forståelse er at det er etablert systemer for dette på hvert PPS, men at systemet ikke er godt nok, og at et oppdatert system skal være på plass innen utgangen av barnehageåret 2022/2023 og bidra til å ytterligere sikre at alle barn får den spesialpedagogiske hjelpen de har krav på gjennom dette barnehageåret. Etaten vil også bedre informasjonen til barnehager og foreldre på dette området, bl.a. for å sikre felles forståelse av at vedtakene gjelder årstimer, og at bortfall underveis skal kompenseres når det er pedagogisk forsvarlig.

Med hilsen

Linn Katrin Pilskog - Byråd for barnehage, skole og idrett

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Kopi til: DELOITTE AS - Kjersti Gjuvsland

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Internkontroll

§ 9 i barnehageloven slår fast at barnehageeier skal ha internkontroll for å sikre at kravene i barnehageloven med forskrifter etterleveres. Det fremgår videre at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter § 9 i barnehageloven 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

Bergen kommunes retningslinjer for internkontroll

Bergen kommune har etablert et rammeverk for internkontroll¹³⁰ som beskriver ansvar og roller for ulike nivå i kommunen med hensyn til internkontroll.

Det fremgår i dette rammeverket at Bergen kommune benytter balansert målstyring i hele virksomheten som styringsprinsipp.

Om styringsdialogen mellom byrådsavdelinger og underliggende enheter fremgår det at denne skal være dokumenterbar gjennom fastsettelse av mål og resultatkrav i årsoppdrag/lederavtaler, risikovurderinger, møtereferater etc.

Det skal ifølge rammeverket gjøres skriftlige risikoanalyser både sentralt i byrådsavdelingene og i de underliggende enhetene. Risikokartlegginger og risikovurderinger (risikostyring) skal sikre at ressurser prioriteres til områder av virksomheten hvor sannsynlighet for og konsekvens av svikt, feil eller mangler er størst. Risikoanalyser sentralt i byrådsavdelingene vil danne grunnlag for prioritering av hvilke områder/enheter som skal følges opp fra byrådsavdelingsnivå.

Det blir videre vist til at byrådsavdelingene og deres underliggende enheter har myndighet til og ansvar for å sette i verk nødvendige, målrettede interkontrolltiltak på eget myndighets- og ansvarsområde. Tiltakene kan rette seg mot både systemer, arbeidsdeling og praksis. Dette kan være:

- tiltak som virker **forebyggende**, det vil si legger grunnlaget for rett ressursbruk gjennom utvikling av systemer og arbeidsdeling
- tiltak som virker i samtid gjennom oppfølging av praksis og **løpende egenkontroll**
- **etterkontroller** som legger til rette for korrigerende og kontinuerlig forbedring av systemer og praksis (intern etterkontroll/revisjon)

Bemanning

Det går fram i § 24 i barnehageloven at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Når det gjelder grunnbemanningen i barnehagen blir det slått fast følgende i § 26 andre og tredje ledd:

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

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

Det går frem i §1 forskrift for pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning.

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

¹³⁰ Internkontroll i Bergen kommune. Overordnet rammeverk. Byrådssak 1401/14

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

Kompetanse

I Kapittel VI i barnehageloven fremgår det at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse (§ 24), og videre at pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer eller ev. annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Norm for pedagogisk bemanning er fremstilt i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1, andre ledd:

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

Det står videre i § 1, tredje ledd, at styrerens tid til administrasjon og ledelse ikke skal inngå i beregningen av pedagognormen.

I forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir det i kapittel 2 om ansvar og roller vist til at et kompetent pedagogisk personale er en forutsetning for et barnehagetilbud av god kvalitet. Det går videre frem at dette derfor forutsetter at barnehageeieren vektlegger de ansatte sine faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring.

I Regjeringens reviderte strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022 *Kompetanse for fremtidens barnehage* blir det satt mål om å sikre alle barn et barnehagetilbud av høy kvalitet. Det blir videre vist til at en oppfyllelse av samfunnsmandatet i tråd med barnehageloven og rammeplanen setter krav om kompetente ansatte i alle ledd.

Det er barnehageeiers ansvar å sørge for at personalet har riktig og nødvendig kompetanse. Klarere forpliktelser og konkretisering av barnehagens arbeid innebærer økte krav til ledelse og til kompetanse.¹³¹

Strategien viser videre til følgende krav til kommunen som barnehagemyndighet:

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

I strategi for barnehagekvalitet 2021-2030, *Barnehager mot 2030*¹³², setter Regjeringen seg som mål at barnehagene skal være profesjonelle læringsfellesskap som systematisk jobber med å utvikle kvaliteten, og som har ledere og ansatte med relevant kompetanse. Det blir holdt frem følgende ambisjoner for perioden frem mot 2030:

- 50 prosent av de ansatte i barnehagen skal være barnehagelærere innen 2025
- andelen barnehagelærere med mastergradsutdanning skal øke
- andelen fagarbeidere i barnehagene skal øke
- for alle øvrige ansatte skal det foreligge en plan for hvordan formell relevant kompetanse kan opparbeides
- alle barnehager skal ha god og kvalitetsutviklende ledelse
- alle ansatte i barnehagen får mulighet til etter og videreutdanning

Pedagogisk tilbud

Barnehageloven setter i § 2 krav om at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet. Det fremgår videre blant annet at barnehagen skal gi barn mulighet for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter.

Styreren har det daglige ansvaret i barnehagen; pedagogisk, personalmessig og administrativt. Styreren skal sørge for at det pedagogiske arbeidet er i tråd med barnehageloven og rammeplanen, og at personalet utvikler en felles forståelse for oppdraget som er gitt i disse. Pedagogisk leder har ansvaret for å iverksette og lede det pedagogiske arbeidet, og skal videre

¹³¹ Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022. Kunnskapsdepartementet. S. 7

¹³²Kunnskapsdepartementet. Barnehager mot 2030. Strategi for barnehagekvalitet 2021-2030.

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

Kapittel 7 i rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver¹³³ omtaler barnehagen som pedagogisk virksomhet. Her står det innledningsvis at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet som skal planlegges og vurderes, og at barn og foreldre har rett til medvirkning i disse prosessene. Målet med barnehagen som pedagogisk virksomhet er å gi barna et tilrettelagt tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen.

Det fremgår videre at barnehagen skal utarbeide en årsplan og at det i tillegg skal utarbeides planer for kortere og lengre tidsrom og for ulike barnegrupper etter behov. Årsplanen er et arbeidsredskap for barnehagepersonalet og dokumenterer barnehagens valg og begrunnelser. Årsplanen kan gi informasjon om barnehagens pedagogiske arbeid til myndighetsnivåene, barnehagens samarbeidsparter og andre interesserte. Det fremgår videre at barnehagen skal jevnlig vurdere det pedagogiske arbeidet. Det betyr at det pedagogiske arbeidet skal beskrives, analyseres og fortolkes ut fra barnehagens planer, barnehageloven og rammeplanen. Hovedformålet med vurderingsarbeidet er å sikre at alle barn får et tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen.

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

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

Spesialpedagogiske tjenester

§ 31 i barnehageloven slår fast at barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlig behov for det, og at denne rettigheten gjelder uavhengig av om de går i barnehage. Det går videre frem at formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. Videre står det i § 31 tredje og fjerde ledd at

Spesialpedagogisk hjelp kan gis til barnet individuelt eller i gruppe. Hjelpen skal omfatte tilbud om foreldrerådgivning.

Kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen.

Det skal i henhold til § 32 i barnehageloven innhentes samtykke fra barnets foreldre før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering og fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Videre skal den spesialpedagogiske hjelpen i henhold til § 32, andre ledd, så langt som mulig utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre.

Det går videre frem av § 32, tredje ledd, at

Det skal én gang i året utarbeides en skriftlig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling. Foreldrene og kommunen skal få denne oversikten og vurderingen

§ 33 i barnehageloven setter krav til at den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal bistå barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov. Videre fremgår det av § 34 at det skal foreligge en sakkyndig vurdering før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Barnehagelovens § 35 om vedtak om spesialpedagogisk hjelp slår fast at slike vedtak skal inneholde:

- a. hva hjelpen skal gå ut på
- b. hvor lenge hjelpen skal vare
- c. hvilket timeomfang hjelpen skal ha
- d. hvordan hjelpen skal organiseres
- e. hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha
- f. tilbud om foreldrerådgivning

¹³³ Utdanningsdirektoratet. Rammeplan for barnehagen. Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Sist endret 01.08.2017

Saksbehandlingstid

Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste har ikke egen frist for å utarbeide en sakkyndig vurdering og skrive et vedtak for spesialpedagogisk hjelp, men ettersom vedtakets gis som enkeltvedtak, faller det inn under forvaltningslovens bestemmelser. Forvaltningslovens § 11a sier at:

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Utdanningsdirektoratets veileder for spesialpedagogisk hjelp¹³⁴ tolker og beskriver videre praksis for forsvarlig saksbehandlingstid:

Barnehageloven setter ingen eksplisitte tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialpedagogisk hjelp, men vi legger til grunn at dette må skje i løpet av rimelig tid. Saksbehandlingen skal være forsvarlig. Dette må suppleres med forvaltningslovens regler. Disse gjelder for hele prosessen; fra mistanke om at barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp og til enkeltvedtaket er fattet. PP-tjenesten er et ledd i utredningen av saken. I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at for eksempel en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid.

I forbindelse med enkeltvedtak skal forvaltningsorganet "forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold". Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd. Den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen. Derfor gjelder kravet om at saken skal behandles "uten ugrunnet opphold" også for PP-tjenesten.

Dersom et enkeltvedtak ikke kan fattes innen én måned etter at PP-tjenesten har mottatt henvendelsen, skal det gis et foreløpig svar. Dette følger av § 11 a tredje ledd i forvaltningsloven. I det foreløpige svaret skal det informeres om hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere og anslås når svar kan ventes hvis det er mulig.

Individuell tilrettelegging

I henhold til barnehageloven § 37 har kommunen videre ansvar for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. I Utdanningsdirektoratets veileder for spesialpedagogisk hjelp går det frem at

Formålet med bestemmelsen er å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne kan nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet på lik linje med andre barn og få likeverdige utviklings- og aktivitetsmuligheter.

Samarbeid og samordning

I lovvedtak 143 (2020-2021) ble det i juni 2021 vedtatt av Stortinget å innføre endring i 14 lover, knyttet til blant annet innføring av samordningsplikt for kommunen ved ytelse av velferdstjenester. En av lovene som får endring er barnehageloven, der det fra 1. august 2022 fremgår i § 2 b. første ledd at

Barnehagen og pedagogisk-psykologisk tjeneste skal samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Dersom barnet har individuell plan etter annen lov og forskrift, skal barnehagen og pedagogisk-psykologisk tjeneste delta i samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i den individuelle planen

I § 2 b. tredje ledd blir det slått fast at barnehagen og pedagogisk-psykologisk tjeneste skal, i tillegg til å følge opp enkelte barn, samarbeide med andre tjenesteytere slik at barnehagen, pedagogisk-psykologisk tjeneste og de andre tjenesteyterne kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift.

Regjeringen setter i Meld. St.6 (2019-2020)¹³⁵ følgende mål for tverrfaglig samhandling i kommunene:

- Barn og unge som trenger hjelp, blir oppdaget tidlig og får hjelp uavhengig av om utfordringene gjelder lærevansker, psykisk eller fysisk helse, familiesituasjon eller annet.
- Barn og unge og deres familier/foresatte får den helhetlige oppfølgingen de trenger av ulike tjenester.
- Tverrfaglig samarbeid skal bidra til at alle barn opplever et godt og inkluderende oppvekst-, leke- og læringsmiljø.
- Tverrfaglig samarbeid skal bidra til at flere gjennomfører videregående opplæring.

Det blir i denne meldingen til Stortinget understreket at kommuneledelsen har en sentral rolle i arbeidet med å skape kultur for samarbeid og felles engasjement for barns utvikling i hele kommunen som organisasjon.

¹³⁴ UDIR. *Veilederen spesialpedagogisk hjelp*. Sist endret: 29.03.2017.

¹³⁵ Meld.St.6 (2019-2020). Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. Kunnskapsdepartementet.

Veiledning og tilsyn

§ 11 i barnehageloven slår fast at kommunene (fra 2021) skal organisere oppgavene de har som barnehagemyndighet atskilt fra oppgavene de har som barnehageeier når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet.

Den lokal barnehagemyndighetens ansvar fremgår av § 10 i barnehageloven, der det blant annet blir vist til at «kommunen skal gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i denne loven med forskrifter ...».

I Kunnskapsdepartementets veileder for tilsyn med barnehager¹³⁶ blir det presisert at **veiledning** etter barnehageloven dreier seg om å gi oversikt over hva barnehageloven med forskrifter krever og hva som må gjøres for å få driften i samsvar med dette. Det blir videre presisert at det i denne sammenheng er snakk om

kommunens ansvar for å veilede i forhold til barnehageloven med forskrifter, dvs. de samfunnskrav og forventninger til verdigrunnlag, rammevilkår, arbeidsmåter og innhold som ligger i regelverket.

§ 53 i kapittel X i barnehageloven slår fast kommunens ansvar for **tilsyn** med barnehagene:

Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter.¹³⁷

Kommunen kan gi pålegg til barnehagen om å rette uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningsspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen fatte vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten.

Foreldrerådet skal få mulighet til å uttale seg før kommunen fatter vedtak om stenging.

Barnehagen skal uten hinder av taushetsplikt legge frem alle opplysninger som kommunen trenger for å føre tilsyn. Barnehagen skal gi kommunen adgang til barnehagens lokaler

Statsforvalteren kan i særlige tilfeller føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V. Statsforvalteren kan videre gi pålegg til barnehagen om å rette ulovlige forhold. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan statsforvalteren fatte vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Kommunen og foreldrerådet skal få mulighet til å uttale seg før statsforvalteren fatter vedtak om stenging.

Utdanningsdirektoratet sin veileder om *Kommunens rolle som barnehagemyndighet*¹³⁸ gjør i kapittel 4 rede for hva som ligger til kommunenes ansvar for å føre tilsyn med barnehagene. Her fremgår det blant annet at

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

Det fremgår videre at risikovurderinger skal ligge til grunn for den lokale barnehagemyndighetens valg av virkemiddel.

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

Det fremgår av Kunnskapsdepartementets veileder for tilsyn med barnehager¹³⁹ at pålegg om retting og stenging skal bli gitt i form av et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav b. Det blir videre påpekt at forvaltningslovens

¹³⁶ Veileder. Tilsyn med barnehager. Kunnskapsdepartementet. 2007.

¹³⁷ Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i kapittel V med forskrifter (jf. § 56 første ledd). Kapittel V inneholder blant annet krav til private barnehagers bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

¹³⁸ Veileder: kommunens rolle som barnehagemyndighet. Sist endret 23.01.2018. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/barnehagemyndigheten/veileder-om-barnehagemyndighetens-virkemiddelbruk/>

¹³⁹ Veileder. Tilsyn med barnehager. Kunnskapsdepartementet. 2007.

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

saksbehandlingsregler knyttet til forhåndsvarsel (§ 16), innsynsrett (§§ 18-19), grunngiving (§§ 24-25) og klage (§§ 28-29) er gjeldende.

Det fremgår videre i veilederen at tilsyn er et av mange virkemidler kommunen har for å sikre kvalitet i barnehagene, og at systemet for å vurdere kvaliteten bør omfatte både tilsyn, oppfølging og vurdering, og bli et ledd i det kommunale kvalitetssikringsarbeidet. Det blir påpekt at selv om motivet for tilsynet er kontroll, er dialogen sentral under utøvelsen av tilsynet.

Veilederen viser videre til at kommunene må utføre systematisk tilsyn med barnehagene, og at det er nødvendig at kommunene har en plan for tilsyn i barnehagene:

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

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift om overgangsregler til barnehageloven – tilsyn, veiledning, reaksjoner mv. FOR-2020-12-18-3026.
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift om overgangsregler til barnehageloven – overføring av ansvaret for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager fra kommunen og statsforvalteren til Utdanningsdirektoratet. FOR-2021-10-06-3079
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. FOR-2017-04-24-487
- Kunnskapsdepartementet: Lov om barnehager (barnehageloven). LOV-2020-06-19-91.
- Kunnskapsdepartementet: Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring. FOR-2020-12-22-3201

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Kunnskapsdepartementet, *Tilsyn med barnehager*. 2007. Veileder.
- Kunnskapsdepartementet. *Meld.St.6 (2019-2020). Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Stortingsmelding.
- Kunnskapsdepartementet: *Barnehager mot 2030. Strategi for barnehagekvalitet 2021-2030*. 24.06.2021. Strategi.
- Kunnskapsdepartementet: *Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022*. September 2017. Strategi.
- Statsministerens kontor: *Hurdalsplattformen*. 14.10.2021. Rapport.
- Utdanningsdirektoratet: *Kommunens rolle som barnehagemyndighet*. Sist endret 13.01.2021. Veileder.
- Utdanningsdirektoratet: *Kommunens rolle som barnehagemyndighet*. Sist endret 23.01.2018. Veileder.
- Utdanningsdirektoratet: *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*. Sist endret 17.03.2021. Artikkel.
- Utdanningsdirektoratet: *Rammeplan for barnehagen – innhold og oppgaver*. Gjeldende fra 01.08.2017.
- Utdanningsdirektoratet: *Veilederen spesialpedagogisk hjelp*. Sist endret: 29.03.2017.

Dokumenter fra kommunen

- Bergen kommune. Prosedyre ved fare for stort fravær blant ansatte i barnehagene, Sist oppdatert 19.09.2019.
- Bergen kommune. 1. tertialrapport 2022. 25.05.2022
- Bergen kommune. Allmenningen. Fagsamling fra barnehagemyndigheten 2022-2023.
- Bergen kommune. Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett. Seksjon for forvaltning, tilsyn og administrasjon. Informasjon om tellerapportering 2021 og refusjon for tapt foreldrebetaling for barn med utvidet rett. Datert 16.12.2021
- Bergen kommune. Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett. Seksjon for forvaltning, tilsyn og administrasjon. Informasjon om tellerapportering 2021 og refusjon for tapt foreldrebetaling for barn med utvidet rett. Datert 16.12.2021.
- Bergen kommune. Fagarbeidernes rolle i barnehager, skoler og på idrettsfeltet. Vedtatt av Bergen bystyre 24.10.2018 i sak 253/18
- Bergen kommune. Handlings- og økonomiplan 2022-2025.
- Bergen kommune. Håndbok for spesialpedagogiske arbeid. Rutiner og prosedyrer for barnehage og skole i Bergen. Vedtatt 2018. Sist oppdatert 25.11.2020.

- Bergen kommune. Individuell utviklingsplan (IUP) for barn i barnehagealder. Oppdatert: 14.02.2022.
- Bergen kommune. Intensjonsavtale 2021-2023 mellom Espira barnehager, Eventus barnehager, Helse Bergen barnehager, Kanvas barnehager, Kidsa barnehager, Læringsverkstedet barnehager, Sammen barnehager, Private Barnehagers Landsforbund og Bergen kommune. Bergen 5. november 2021.
- Bergen kommune. Kvalitetsutviklingsplan 2018-2021: Sammen for kvalitet – Lek og læring. Vedtatt av Bergen bystyre 31.01.2018 i sak 12/18.
- Bergen kommune. Notat - Økonomisk situasjon i de pedagogiske fagsentrene knyttet til vedtak på §31 og §37. 2022.
- Bergen kommune. Overordnet rammeverk for internkontroll i Bergen kommune. Byrådssak 1401/14.
- Bergen kommune. Oversikt tilsyn 2020-2021. Sist endret 17.02.2022.
- Bergen kommune. Plan for barnehagebasert kompetanseutvikling 2022-2024. For private og kommunale barnehager i Bergen. Avdeling barnehagemyndighet, Bergen kommune.
- Bergen kommune. Plan for tilsyn med og veiledning av barnehager i Bergen kommune 2021-2025. Avdeling barnehagemyndighet, Bergen kommune. Ikke datert.
- Bergen kommune. PPT-pedagogisk rapport fra barnehagen.
- Bergen kommune. Prosedyre vedrørende vikarbestilling – barnehage, Sist oppdatert 29.05.2020, Lastet ned 16.02.2022
- Bergen kommune. Rapporteringskalender. Gyldig fra 29.11.2021. Lastet ned 16.02.2022
- Bergen kommune. Representantforslag vedrørende kvalitet og helsefremmende arbeidsplasser for ansatte i barnehagene. Vedtatt av Bergen bystyre 30.03.2022 i sak 74/22.
- Bergen kommune. Skyfritt. Plan for inkluderende oppvekstmiljø for barn og unge i Bergen. Vedtatt av Bergen bystyre 10.04.2019 i sak 93/19.
- Bergen kommune. Spør oss! Strategi for inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. Vedtatt av Bergen bystyre 27.01.2021.
- Bergen kommune. Veileder for risikostyring i Bergen kommune. Gyldig fra 01.11.2020. Revisjon: 2.6.
- Bergen kommune. Årsmelding 2019. 25.03.2020
- Bergen kommune. Årsmelding 2021. 29.03.2022.

Andre kilder

- Barnehagefakta: Barnehagefakta.no
- Barnehagemonitor: [Barnehagemonitor – Fakta om norske barnehager](#)
- Norsk lovkommentar ved Karianne K. Resare. Gyldendal Rettsdata.
- Statistisk sentralbyrå: KommuneStatRapportering (KOSTRA)
- Utdanningsdirektoratet: Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage
- Utdanningsdirektoratet: Statistikk barnehage



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

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

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

© 2022 Deloitte AS