

FORVALTNINGSREVISJON AV
BARNEHAGETILBUDET



EIGERSUND KOMMUNE
AUGUST 2016

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige og utførende fagfolk i administrasjonen. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovet varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

Innhold.....	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	8
Rapporten	10
1 Innledning	11
1.1 Formål og problemstillinger	11
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	11
2 Kommunens barnehagetilbud	13
2.1 Organisering og barnehagedekning	13
2.2 Voksnetthet og kompetanse	20
2.3 Sykefravær og avviksmeldinger	29
2.4 Barn med særskilte behov	31
2.5 Kommunens tilsynsansvar	37
2.6 Likebehandling ved opptak?	39
2.7 Tilskudd til private barnehager	40
2.8 Brukertilfredshet	42
Vedlegg	47

SAMMENDRAG

God overordnet styring, men overordnet plan er gått ut på dato

Plan for barnehagene i Eigersund (2010 – 2014) er kommunens overordnede plan for de kommunale barnehagene. Planen er styrende for innholdet i barnehagene og er fremdeles gjeldende selv om den har gått ut på dato. Ny plan vil imidlertid være på plass innen utgangen av året. Gjeldende plan skisser satsningsområder som utvikling av barnas språklige og sosiale ferdigheter, foruten tilstrekkelig og kompetent bemanning.

Hver enkelt barnehage, både kommunal og privat, er pålagt å utarbeide en egen årsplan for aktivitetene i barnehagen, og kommuneadministrasjonen kontrollerer at innholdet er i tråd med den nasjonalt fastsatte rammeplanen, som legger føringer for barnehagens innhold og oppgaver»¹.

Indirekte gir kommunens kompetanseplan også føringer for barnehagens innhold, ved at samtlige barnehager blir tilbudt kostnadsfrie kurs innenfor bestemte tema. I kommunens stedlige tilsyn med barnehagene vil innhold i barnehagen også være et sentralt tema.

Full barnehagedekning, og majoriteten går i privat barnehage

Ved hovedopptaket i 2015 fikk alle barn som har rett på barnehageplass i Eigersund kommune, tildelt plass. Kommunen oppfylder dermed barnehagelovens krav om barnehagedekning. I kommunen finner vi i dag 6 kommunale og 10 private barnehager, og om lag 75 prosent av barna går i en privat barnehage.

Kommunens kostnader til barnehagetilbudet

Eigersund kommune bruker omtrent samme andel av sine disponible midler til barnehagesektoren som landssnittet. En plass i kommunal barnehage er markert dyrere i Eigersund kommune (213 000 kr) enn i landet for øvrig (178 000 kr)². Brutto driftsutgifter til førskolebarn som får ekstra ressurser er i Eigersund kr 75 000 per barn, mot landssnittet på 60 000. Denne kostnaden har gått betydelig ned, men er nok likevel en viktig forklaring på hvorfor barnehagetilbudet i kommunen er kostbart.

Driftstilskuddet til de private barnehagene ligger tett opp til den nasjonale satsen

Fra og med 1. januar 2015 skal kommunen beregne tilskuddet til de private barnehagene ut fra kommunens to år gamle regnskap³. For kommuner som ikke har egne, kommunale barnehager, har Kunnskapsdepartementet fastsatt en nasjonal sats for størrelsen på

¹ Kunnskapsdepartementet har 1. mars 2006 med hjemmel i barnehageloven § 2 fastsatt forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

² Målt i brutto driftsutgifter per barn i kommunal barnehage. Kilde: Statistisk sentralbyrå, KOSTRA.

³ Kommunenes utgifter til egne kommunale barnehager to år før tilskuddsåret er beregningsgrunnlaget for driftstilskuddet til de private barnehagene.

driftstilskuddet. I 2016 ligger Eigersund omtrent på linje med den nasjonalt fastsatte satsen.

Uenighet om størrelsen på tilskuddet til de private barnehagene

Både nåværende og tidligere finansieringssystem gir kommunen sterke incentiver til å presse kostnadene i de kommunale barnehagene, fordi reduserte gjennomsnittskostnader i de kommunale barnehagene reduserer tilskuddet til de private barnehagene tilsvarende.

I 2012 foretok Fylkesmannen tilsyn med kommunen på bakgrunn av klager på driftstilskuddet til private barnehager. Klagen var spesielt knyttet til kommunens høye kostnader til særskilte tiltak (styrket barnehagetilbud), som for øvrig ikke skal inkluderes i grunnlaget for tilskudd. Fylkesmannen konkluderte da med at kommunens praksis var i tråd med regelverket.

Tilfredsstillende internkontroll i kommunen for å kvalitetssikre at skillet mellom ordinær drift og styrket barnehagetilbud er korrekt i forhold til faktiske tiltak, er uansett nødvendig. I 2015 tok Rogaland revisjon forbehold på dette punktet i revisjonsberetningen, da vi ikke kan uttale oss om tilskuddet til de private er regnet ut på riktig grunnlag.

Private barnehagers landsforbund (PBL) har fått avslag fra Eigersund kommune om innsyn i dokumentasjonen som viser hvordan Eigersund beregner kostnadene i de kommunale barnehagene. Avslaget er klaget inn til Fylkesmannen i Rogaland, som foreløpig ikke har kommet med noen avgjørelse.

Økt andel med pedagogisk kompetanse både i kommunale og private barnehager

I desember 2012 gjennomførte Fylkesmannen et tilsyn som resulterte i at Eigersund kommune endret sin praksis for utregning av pedagogtetthet. Kommunen ble bedt om å gå fra en prosentvis beregning av pedagogstillinger i forhold til antall barn, til ansettelse av pedagoger i hele stillinger.

Med ny utregningsmetode lagt til grunn, viser tall for samtlige barnehager at andelen pedagogiske ledere med godkjent utdanning har økt betraktelig siste tre år. Bedringen reflekteres direkte i andelen dispensasjoner, som på sin side har gått ned⁴. I samme tidsperiode har andelen barnehagestyrere med pedagogisk utdanning hele tiden vært 100 prosent. Av alle ansatte totalt, har andelen med pedagogisk utdanning økt siste tre år. Det samme gjelder også andelen ansatte med barne- og ungdomsarbeiderfag. Totalt sett ser vi at andelen barnehagepersonale med pedagogisk kompetanse har vist en positiv utvikling.

⁴ Fylkesmannen ba også kommunen utarbeide enkeltvedtak ved behandling av dispensasjonssøknader, noe som kommunen har fulgt opp I brev av 13.08.2013 skriver Fylkesmannen at de anser påleggene som fulgt opp og tilsynet som avsluttet.

Noe høyt sykefravær, men samtidig høy medarbeidertilfredshet

Utviklingen i sykefraværet har gått i riktig retning de siste årene, men barnehagene har fremdeles et noe høyere sykefravær enn gjennomsnittet i kommunen. Mulige årsaker til dette kan være at de ansatte er spesielt utsatt for smitte fra barna, og at en høy andel av de ansatte går ut i svangerskapspermisjon. Samtidig ser vi at medarbeidertilfredsheten er på linje med snittet i kommunen.

Samtlige barnehager har mulighet til å gi styrket tilbud til barn med særskilte behov

Hver barnehage i Eigersund har faste tverrfaglige møter for drøfting av enkeltsaker og saker på systemnivå. Ved drøfting av enkeltsaker blir også barnets foresatte invitert, foruten representanter fra barnevern, helsestasjon og PP-tjeneste⁵. Kommunens styrkede tilbud består av spesialpedagoger, ekstraassistenter og miljøterapeuter som settes inn ved vedtak etter opplæringsloven § 5-7⁶. Begge yrkesgrupper er ansatt i kommunen, men benyttes både i kommunale og private barnehager. Barnehagene sier seg fornøyde med samarbeidet og den hjelpen de får både fra kommunen og den interkommunale PP-tjenesten.

Kommunen oppfyller sitt tilsynsansvar

I kommunens tilsyn med barnehagene inngår flere aktiviteter, deriblant stedlige tilsyn. Kommunens forrige plan for tilsyn inneholdt ingen konkrete målsettinger, men med ny plan i 2015 er målet at barnehagene skal få ett stedlig tilsynsbesøk i løpet av en tre årsperiode. Hvorvidt kommunen vil nå denne målsettingen er for tidlig å si, men i 2015 fikk ihvertfall tre barnehager tilsyn.

Etter forskrift om miljørettet helsevern har kommunelegen plikt til å utføre tilsyn med barnehagene. Her er målsettingen at samtlige 16 barnehager skal få tilsyn én gang i løpet av en fire årsperiode. Status så langt er at seks barnehager har fått tilsyn hvert av de siste tre år. Med en slik hastighet vil avdelingen nå sin målsetting med god margin.

Likebehandling ved opptak

Vår gjennomgang viser at kommunen har lagt godt til rette for en samordnet opptaksprosess, gjennom felles rutiner og ett opptakssystem for samtlige barnehager. Etter revisjonens vurdering tilfredsstillende kommunen lovkravet om likebehandling av barnehagene med hensyn til opptak.

Tilfredshet med barnehagetilbudet, inklusiv bygningsmessige fasiliteter

Foreldreundersøkelsen som ble gjennomført i samtlige kommunale barnehager våren 2016 viser at de foresatte er fornøyde med barnehagetilbudet. På seks av åtte indikatorer oppnår barnehagene høyere score enn landssnittet, noe som må sies å være bra. På spørsmål knyttet til barnas fysiske miljø scorer kommunen også over landssnittet.

⁵ De tre sistnevnte innkalles for øvrig ved behov.

⁶ Per august 2016 har kommunen 11,9 ekstraassistenter/miljøterapeuter og 4,9 spesialpedagoger, målt i antall årsverk.

Barnehagene i Eigersund oppfyller veiledende norm for oppholdsareal per barn, og snittet for de kommunale og private barnehagene ligger på eller over landsnittet. Barnehagestyrene vi har vært i kontakt med sier også rimelig fornøyde med barnehagens innemiljø, inne- og uteområder, foruten vedlikehold.

Anbefalinger:

- **Vi anbefaler** kommunen å få på plass en oppdatert, overordnet plan for barnehagenes innhold og oppgaver.
- **Vi anbefaler kommunen** å styrke internkontrollen vedrørende regnskapsføringen på barnehageområdet, for å sikre at grunnlaget for beregningen av tilskuddet til de private barnehagene blir korrekt.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar mottatt 17.08.2016:

Generelle kommentarer

Revisjonens analyse av barnehagetilbudet anses som en god mulighet til å synliggjøre forbedringer som er gjort og fremtidig forbedringspotensial.

Rådmannens vurdering er at innholdet i revisjonens rapport viser en positiv utvikling gjennom de strategiske valgene som er gjort fra 2013, både administrativt og politisk:

- Eigersund kommune oppfyller kravet om full barnehagedekning.
- Kostnaden i de kommunale barnehagene er gått ned.
- Antall pedagogiske ledere på dispensasjon er gått ned.
- En stadig større andel av de som arbeider i barnehagene tar etter- og videreutdanning.

Det er viktig for rådmannen å presisere at forbedringene er oppnådd gjennom systematisk og langsiktig arbeid sammen med mange aktører.

Videre viser revisjonen til Eigersund kommune som tilsynsmyndighet, og at vi oppfyller vårt tilsynsansvar. Vi har også gode rutiner for likebehandling når det gjelder barnehageopptak.

I 2016 valgte rådmannen i samarbeid med de enkelte kommunale barnehagene å gjennomføre en foreldreundersøkelse. Resultatene der viser stor grad av tilfredshet fra brukerne av barnehagetilbudet i de kommunale barnehagene.

Oppfølging av anbefalinger

Revisjonen kommer med to anbefalinger for det videre arbeidet;

1. Utarbeide en overordnet plan for barnehagenes innhold og oppgaver.
2. Styrke internkontrollen vedrørende regnskapsføringen ift. tilskudd til de private barnehagene.

Råmannens tiltak på disse områdene:

Arbeidet med å utarbeide en overordnet skriftlig plan er godt i gang. Det er nedsatt ei gruppe som består av kommunalsjef Kultur og oppvekst, fagleder barnehage, to kommunale styrere, en privat styrer og representant fra fagforeninger. Denne gruppen

har hatt et oppstartsmøte i juni 2016. Målet er å legge fram en plan for politisk behandling i løpet av høsten 2016.

For å styrke internkontrollen, vil Rådmannen engasjere en ekstern aktør for kvalitetssikring av tilskuddene til private barnehager. Rådmannen ser for seg at f.eks. Telemarksforskning som har spisskompetanse på området, vil være aktuelle, da disse har bistått staten i utarbeidelse av tilskuddsordningen.

Noen problemstillinger til refleksjon

Rådmannen mener det er viktig å finne den rette balansen mellom rasjonell og god drift, og en voksentetthet som gjør det mulig å inkludere alle barna i et fellesskap. Dette er med på å sikre riktig og god kvalitet for alle barna.

Videre når det gjelder spesialpedagogisk hjelp er rådmannen opptatt av å gi rett hjelp tidlig. I praksis kan det bety en økning av hjelp i barnehagealder. Internasjonal og nasjonal forskning viser at det er bedre å sette inn hjelpen til barn som er 2-4 år enn å vente til de er 10-15 år. Rådmannen har og vil fortsatt ha fokus på dette i tett samarbeid med den enkelte barnehage og PP-tjenesten.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet har vært å vurdere kommunens barnehage tilbud, herunder både innhold, kvalitet og kostnadsbilde.

Mandatet for prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 02.03.2015. I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvordan er barnehage tilbudet i Eigersund kommune – organisering, økonomi, dekningsgrader mv?
- Hva er årsakene til det høye kostnadsnivået i barnehagene?
- Hvordan styres innholdet i tilbudet - ressursbruk, kvalitetssystem, planer, utviklingsarbeid,
- Hvordan er bemanningssituasjonen i barnehagen, voksentetthet, kompetanse, turnover, sykefravær?
- Hvordan er de bygningsmessige fasilitetene og vedlikeholdet?
- Hvordan opplever de foresatte barnehage tilbudet i kommunen? Hva viser brukerundersøkelsene?
- Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager, herunder når det gjelder opptak og kompetanseutvikling?
- Hvordan arbeider barnehagene for å etablere et styrket tilbud til de barna som har behov for det? Hvordan er dette tilbudet i hhv. kommunale og ikke-kommunale barnehager?
- Hvordan forvalter kommunen sin rolle som barnehage myndighet og hvordan følger kommunen opp sitt tilsynsansvar?

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

1.2.1 HVA VÅRE FUNN ER VURDERT OPP MOT

Våre funn er vurdert opp mot lovbestemmelser, foruten kommunens politiske og administrative vedtak innenfor dette området. I tillegg har vi på sentrale indikatorer sammenlignet barnehagene i Eigersund med snittet i Rogaland og/eller landet. Foruten fagpersonell i kommuneadministrasjonen, har revisjonen intervjuet styrerne i følgende barnehager:

- Grøne Bråden barnehage
- Hellvik barnehage

- Rundevoll barnehage⁷
- Husabø barnehage
- Kiellandskogen FUS barnehage
- Varden andelsbarnehage
- Jernhagen barnehage

En nærmere omtale av kriterier, metode og kildehenvisninger ligger i rapportens [vedlegg](#).

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

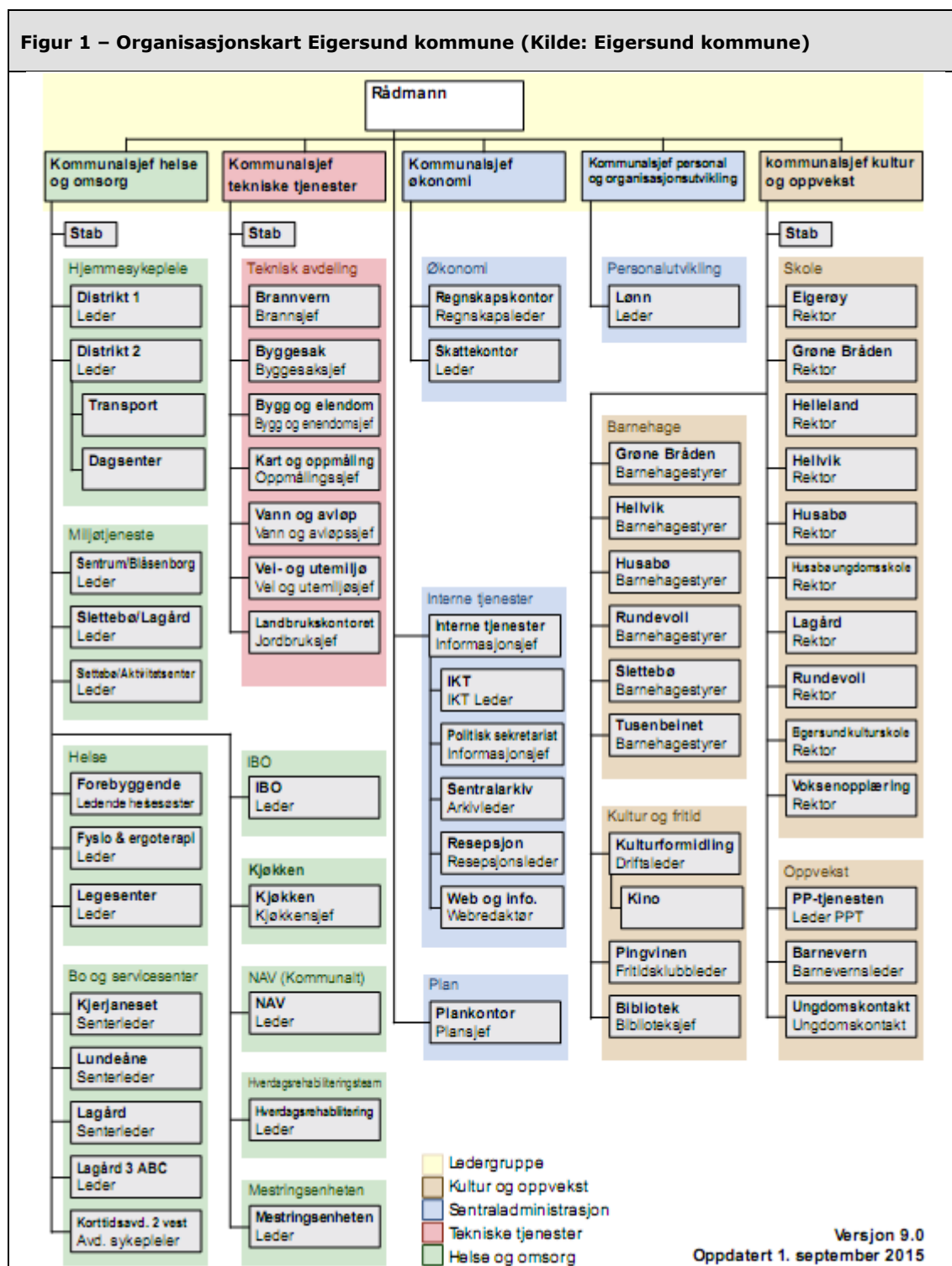
⁷ Rundevoll og Husabø har én og samme styrer.

2 KOMMUNENS BARNEHAGETILBUD

2.1 ORGANISERING OG BARNEHAGEDEKNING

Levekårsutvalget er kommunens utvalg for barnehagesaker, og administrativt sorterer barnehagene under avdeling Kultur og oppvekst.

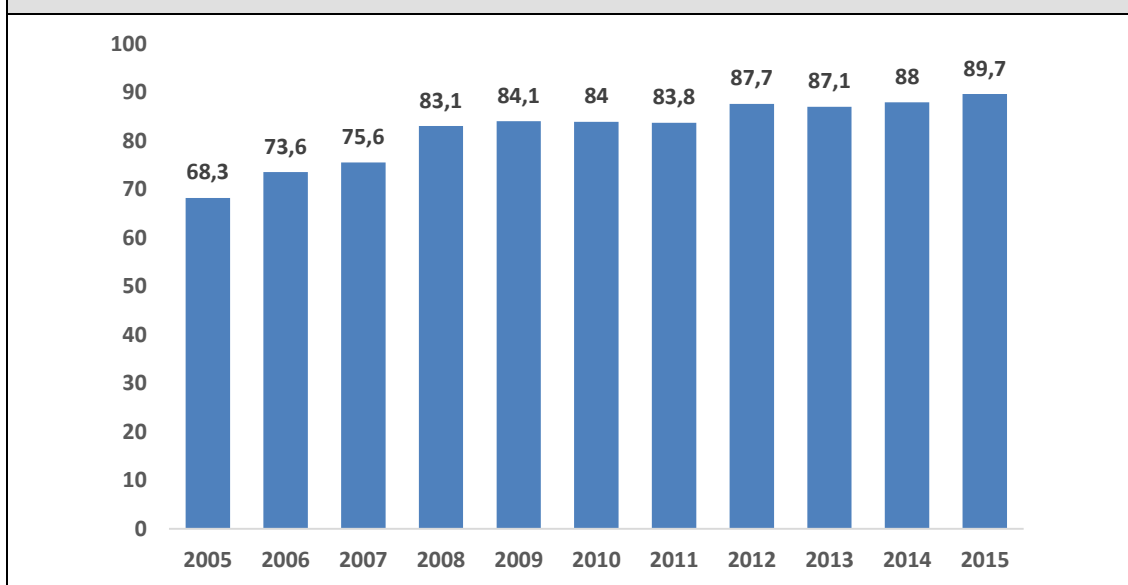
Figur 1 – Organisasjonskart Eigersund kommune (Kilde: Eigersund kommune)



I henhold til barnehageloven § 8 andre ledd har kommunen plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen. Retten til barnehageplass ble innført i 2009, og innebærer at alle barn som fyller ett år innen utgangen av august, har rett på plass.

Ved hovedopptaket i 2015 fikk alle barn med rett på barnehageplass i Eigersund kommune, tildelt plass. I tillegg til barn *med* rett på barnehageplass, er 9 barn *uten* rett gitt plass i de kommunale barnehagene⁸. En gjennomgang av Statistisk sentralbyrå sin befolkningsframskriving viser for øvrig at behovet for barnehageplasser i kommunen ikke vil avta, men at kommunen vil oppleve en svak økning i behovet, de nærmeste ti årene frem i tid⁹.

Figur 2 – Andel barn 1-5 år med barnehageplass i Eigersund kommune (Kilde: KOSTRA)



Kommentar: Etter en kraftig vekst de siste årene, har andelen bosatte barn som går i barnehage, flatet ut.

⁸ Tall per 01.05.2016.

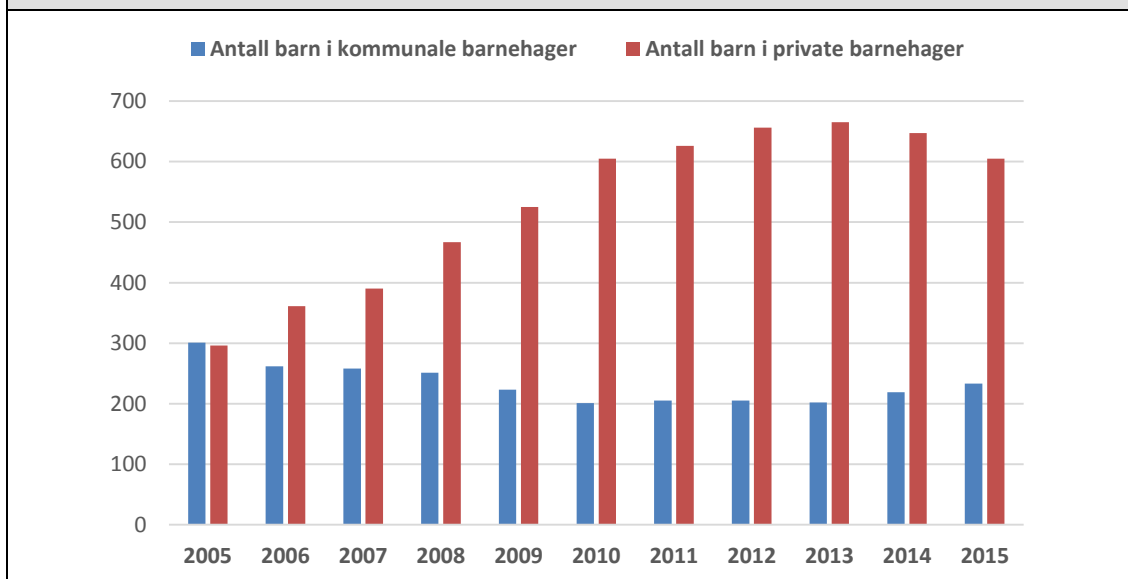
⁹ Mer om dette i rapportens vedlegg.

Tabell 1 – Antall barnehager og barnehageplasser i Eigersund kommune (Kilde: KOSTRA)

Navn	Komm. plasser	Private plasser	Antall avdelinger
Eigerøy barnehage		54	3
Grøne Bråden barnehage	60		3
Helleland FUS barnehage		34	2
Hellvik barnehage	60		4
Hestnes FUS barnehage		100	1 (baser)
Husabø barnehage	20		1
Jernhagen barnehage	17	31	2
Kiellandskogen FUS barnehage		85	1 (baser)
Lykkeliten BA		72	4
Raketten barnehage SA	3	31	2
Robåten FUS barnehage		54	3
Rundevoll barnehage	35		2
Skattekisten kulturbarnehage AS		108	6
Slettebø barnehage	86		6
Varden andelsbarnehage	3	45	3
Tusenbeinet åpen barnehage	24		1
Til sammen	308	614	

Kommentar: Barnehagetilbudet i kommunen har siden 2010 bestått av 6 kommunale og 10 private barnehager. Vi ser at noen av barnehagene har både kommunale og private plasser. Dette henger sammen med at Eigersund kommune har valgt å kjøpe andeler i noen av de private barnehagene for å være med å støtte opp om etableringen av disse, men ordningen har ingen betydning i praksis.

To av barnehagene har valgt å ikke ha avdelinger, men baser. I en basebarnehage er barnehagen organisert uten tydelige skiller mellom avdelinger.

Figur 3 - Antall barn i kommunale og private barnehager i Eigersund (Kilde: KOSTRA)

Kommentar: Siden 2006 har antallet barn i kommunale barnehager gått ned, mens antallet barn i private barnehager har gått opp. Fra 2013 ser vi en svak tendens til at antallet går ned i de private og opp i de kommunale. For 2016 vil antallet i kommunale være enda høyere. Dette henger sammen med en utvidelse av Slettebø kommunale barnehage fra og med våren 2015.

2.1.1 STYRING AV INNHOLD

Eigersund kommune har utarbeidet en overordnet plan for de kommunale barnehagene, kalt «Plan for barnehagene i Eigersund (2010 – 2014)». Planen er styrende for innholdet i de kommunale barnehagene og er fremdeles gjeldende, men en ny plan vil bli utarbeidet i løpet av inneværende år. Det viktigste plandokumentet fra nasjonalt nivå er for øvrig «Rammeplan for barnehagenes innhold og oppgaver»¹⁰. I denne forskriften har departementet gitt nærmere retningslinjer for barnehagens innhold.

I henhold til barnehageloven § 8 skal kommunen påse at både kommunale og private barnehager drives i samsvar med gjeldende regelverk. Siden Rammeplanen er en forskrift til barnehageloven, skal kommunen som tilsynsmyndighet også etterse det pedagogiske arbeidet i den enkelte barnehage.

Alle barnehagene utarbeider en årsplan som viser hvilke lærings- og aktivitetstilbud barnehagen ønsker å tilby. Årsplanen er ment å være et arbeidsredskap for personalet, men gir også verdifull informasjon til barnas foresatte. Alle barnehagene må sende inn sin årsplan til kommuneadministrasjonen, som kontrollerer at innholdet er i tråd med rammeplanen.

¹⁰ Kunnskapsdepartementet har 1. mars 2006 med hjemmel i barnehageloven § 2 fastsatt forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Kommunens kompetanseplan legger føringer for barnehagens innhold. Planen gir en oversikt over hvilke kompetansehevingskurs som tilbys uten kostnader, både overfor private og kommunale barnehager, og hvilke tema kursene omhandler, vil ha betydning for innholdet i barnehagen.

I kommunens stedlige tilsyn med barnehagene vil innhold i barnehagen også være et sentralt tema. Mer om dette i kapittelet om kommunens tilsyn.

2.1.2 ØKONOMI - KOSTNADSBILDET

Eigersund ligger på linje med landsnittet på noen indikatorer, andre klart over:

Tabell 2 – Prioritering: Utgifter til barnehagesektoren kontra andre deler av Eigersund kommunes virksomhet (Kilde: KOSTRA)				
	Eigersund	Rogaland	Landet	
Netto driftsutgifter barnehagesektoren i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter	14	17,4	14,8	
Netto driftsutgifter til barnehager per innbygger, konsern	7805	9004	7858	
Brutto investeringsutgifter til barnehagesektoren per innbygger, konsern	532	825	499	
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale barnehager per korrigert oppholdstime	68	60	60	
Brutto driftsutgifter til styrket tilbud til førskolebarn per barn som får ekstra ressurser	75767	81426	59931	

Kommentar: Eigersund kommune bruker omtrent samme andel av sine disponible midler til barnehagene som landsnittet, men mindre enn kommunene i Rogaland. Brutto driftsutgifter til førskolebarn som får ekstra ressurser er kr 75 767 per barn, noe som er en markert nedgang fra året før (98 648 kr i 2014)¹¹, men fortsatt betydelig høyere enn landet for øvrig.

Mulige forklaringer på dette kan være hvordan tilbudet er organisert, ulik terskel for å få ressurser og omfanget av tilbudet som gis. 2 av kommunens 6 kommunale barnehager må også sies å være små (Rundevoll og Husabø, jmfør tabell 1), noe som også kan være en del av forklaringen, da små barnehager er dyre å drifte.

Barn med særskilte behov er for øvrig omtalt i eget kapittel.

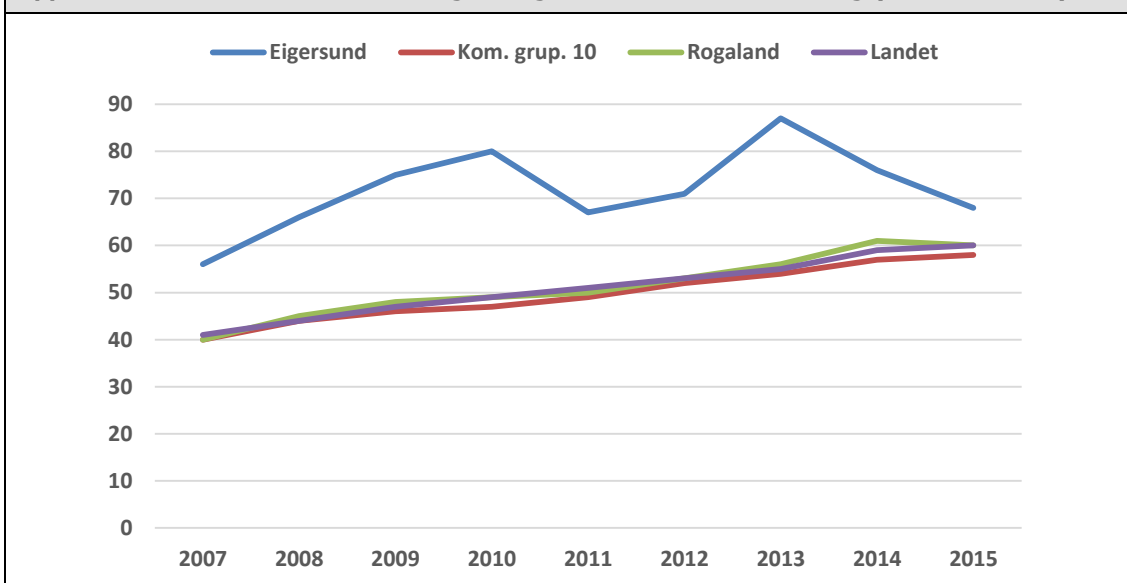
Tabell 3 – Eigersund kommunes faktiske utgifter til barnehagesektoren, historisk utvikling (Alle beløp i 1000 kr. Kilde: KOSTRA).						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kommunens egenfinansiering av barnehage, konsern	26403	32642	34686	44002	46389	44019
Netto driftsutgifter barnehagesektoren, konsern	18567	92129	97519	114924	130197	116623
Statsstøtte ikke-kommunale barnehager inkl. skjønnsmidler til alle barnehager,	58616	5745	379	431	366	760
Statstilskudd kommunale barnehager, konsern	12709	105	119	179	85	79

¹¹ Dessverre inneholder KOSTRA ingen tall for tidligere år, fordi datainnsamlingen er endret.

Kommentar: Eigersund kommunes utgifter til barnehagesektoren har økt betydelig i perioden 2010 til 2015. Fra og med 2011 ble det øremerkede statstilskuddet til barnehager innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Dette gir en økning i kommunens nettoutgifter til barnehageplasser.

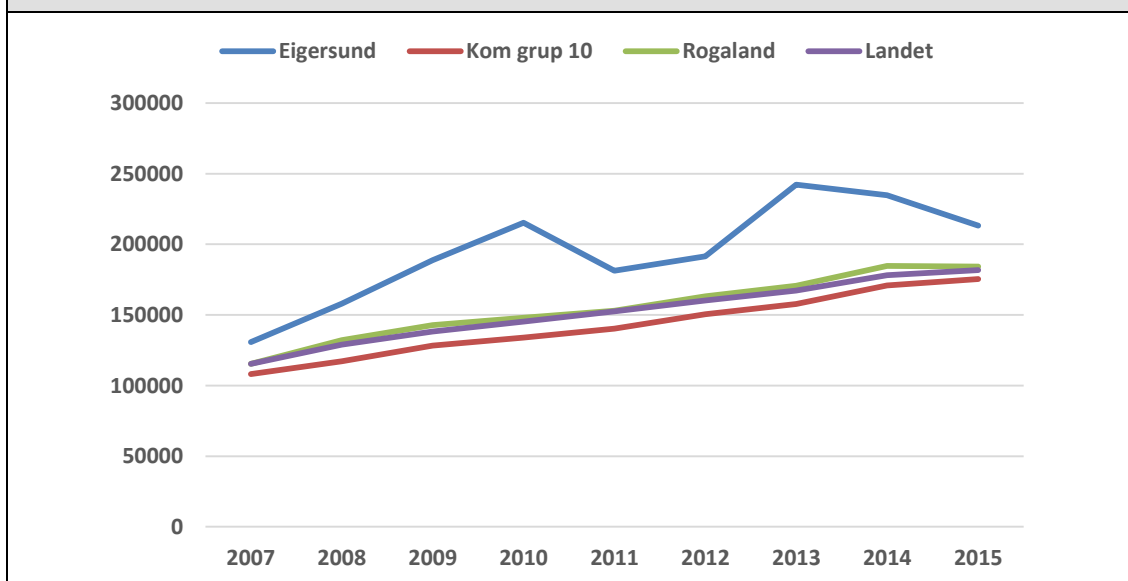
I Eigersund har produktiviteten i de kommunale barnehagene vært markant dårligere enn i andre kommuner, både målt i utgifter per oppholdstime og per barn. Selv om bildet har bedret seg noe, ser vi fortsatt en betydelig forskjell;

Figur 4 – Produktivitet, målt ved korrigerede brutto driftsutgifter per korrigerede oppholdstimer i kommunale barnehager i Eigersund. Historisk utvikling (Kilde: KOSTRA)



Kommentar: Eigersund kommunes utgifter til kommunale barnehager viser forholdsvis store svingninger, og har i hele tidsperioden ligget over lands- og Rogalandssnittet, foruten snittet i kommunegruppe 10¹². Forskjellen er fortsatt markant, selv om bildet har endret seg noe. Som vi skal se senere i rapporten ser det ut til at utgifter til barn med styrket barnehagetilbud er en forklaring på dette.

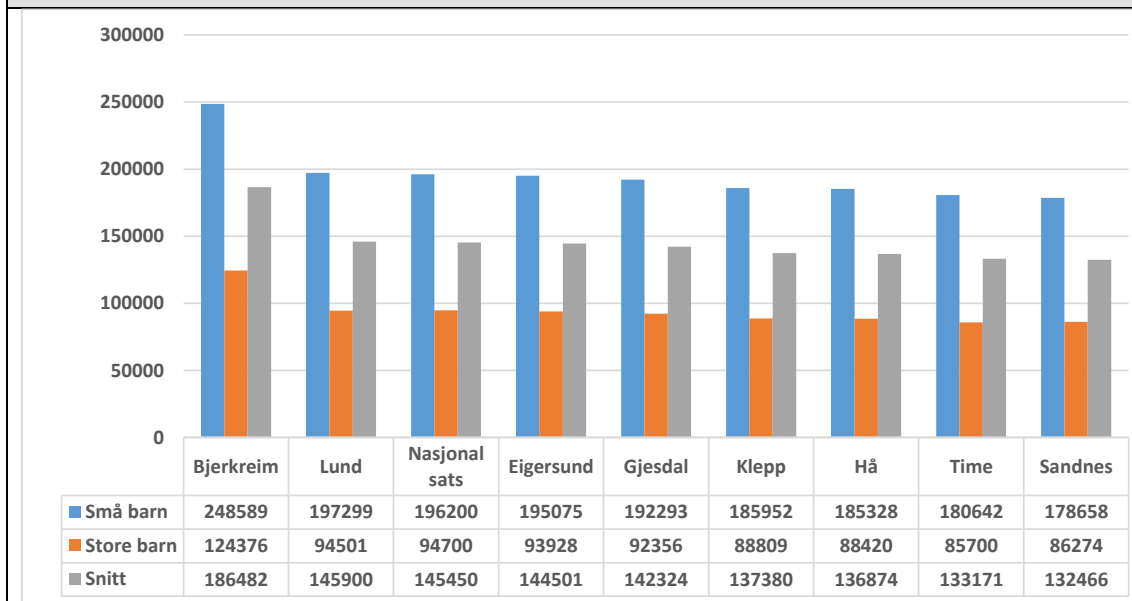
¹² Statistisk sentralbyrå har på bakgrunn av folkekemenge og økonomiske rammebetingelser kategorisert kommunene i 16 grupper. Grupperingen er ment som et hjelpemiddel til å foreta sammenligninger av kommuner.

Figur 5 – Produktivitet, målt ved korrigerede brutto driftsutgifter per barn i kommunale barnehager i Eigersund. Historisk utvikling (Kilde: KOSTRA)

Kommentar: Korrigerede brutto driftsutgifter per barn i kommunale barnehager er fremdeles høyere i Eigersund enn snittet i kommunegruppe 10, Rogaland og landet. Samtidig ser vi at forskjellen er betydelig redusert. Mens utgiftene er på 213 305 kroner i Eigersund, ligger snittet i kommunegruppe 10 på 175 352 kroner, Rogalandssnittet på 184 197 kroner og landssnittet på 181 752 kroner.

I regi av Kommunenes interesseorganisasjon (KS) er det etablert et samarbeidsforum på barnehageområdet for kommunene Eigersund, Gjesdal, Lund, Sokndal, Time, Klepp, Bjerkreim, Hå og Sandnes. Tema på siste møte våren 2016 var blant annet størrelsen på tilskuddssatsene til de private barnehagene. Fra og med 1. januar 2015 skal kommunen beregne tilskuddet til de private barnehagene ut fra kommunens to år gamle regnskap¹³.

¹³ Kommunenes utgifter til egne kommunale barnehager to år før tilskuddsåret er beregningsgrunnlaget for driftstilskuddet til de private barnehagene.

Figur 6 – Driftstilskudd til de private barnehagene i 2016 (Kilde: Eigersund kommune)

Kommentar og vurdering: For kommuner som ikke har egne barnehager har Kunnskapsdepartementet fastsatt en nasjonal sats for driftstilskudd til de private barnehagene. Vi ser at Eigersund ligger omtrent på linje med dette.

Vurdering: Ved hovedopptaket i 2015 fikk alle barn med rett på barnehageplass i Eigersund kommune, tildelt plass. Kommunen oppfyller således barnehagelovens krav om barnehagedekning. Samtidig har kommunen flere gode tiltak for å styre innholdet i tråd med gjeldende planer og lovverk.

Eigersund kommune bruker omtrent samme andel av sine disponible midler til barnehagesektoren som landssnittet. Produktiviteten i de kommunale barnehagene har vært dårligere enn i andre kommuner, målt i utgifter per oppholdstime og per barn, men dette er i ferd med å endre seg noe. I 2016 er driftstilskuddet til de private barnehagene på nivå med den nasjonale satsen fastsatt av Kunnskapsdepartementet.

2.2 VOKSENTETTHET OG KOMPETANSE

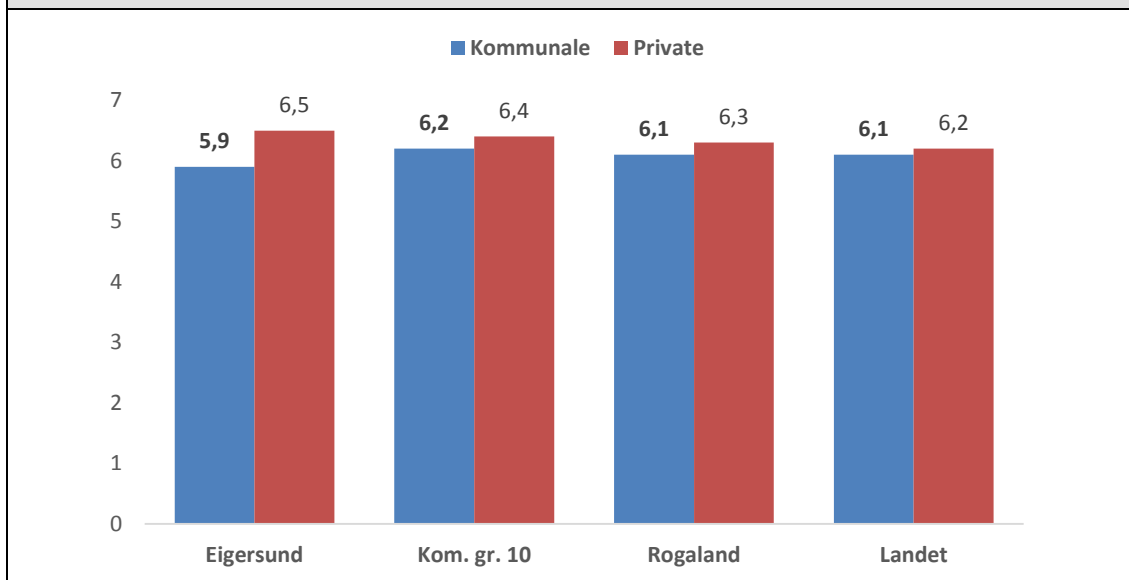
2.2.1 LOVKRAV KNYTTET TIL VOKSENTETTHET

Det finnes ikke noe lovkrav for antall barn per voksen, men barnehageloven § 18 sier at det er et krav om at «bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive tilfredsstillende pedagogisk virksomhet».

2.2.2 ANTALL BARN PER VOKSEN I EIGERSUND-BARNEHAGENE

Vi har hentet inn tall fra Statistisk sentralbyrås database KOSTRA og Utdanningsdirektoratets base BASIL. Mens KOSTRA-tallene rapporteres i januar hvert år, er BASIL-tallene basert på opplysninger som barnehagene selv rapporterer i desember hvert år¹⁴.

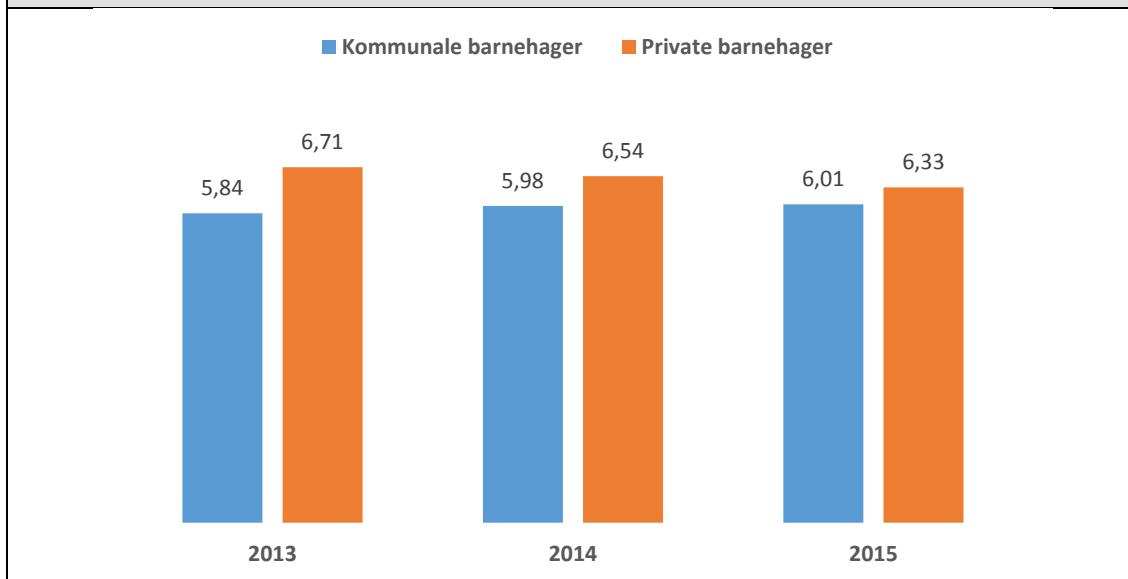
Figur 7 – Antall barn, korrigert for alder¹⁵, per årsverk til basisvirksomhet i kommunale og private barnehager i Eigersund. (Kilde: KOSTRA).



Kommentar og vurdering: Hovedinntrykket er at det er små forskjeller. Med store barnegrupper og lav personaltetthet kan kvaliteten bli svekket, men dette er ikke tilfellet i Eigersund. Antall barn per årsverk i de kommunale er på linje med landssnittet, noe som må sies å være bra.

¹⁴ Vi gjør oppmerksom på at bemanningssituasjonen kan endre seg i løpet av det enkelte år.

¹⁵ Korrigert for alder betyr at barna i utregningen er vektet etter alder. Antall barn 0-2 år multipliseres med 2, antall barn 3 år multipliseres med 1,5 og 4-6 åringer multipliseres med 1. Totalsummen deles på antall årsverk.

Figur 8 – Antall barn per voksen i kommunale og private barnehager i Eigersund, historisk utvikling (Kilde: Utdanningsdirektoratet/ BASIL).

Kommentar: Mens antall barn per voksen har gått ned i de private barnehagene siste tre år, er antallet svakt stigende i de kommunale.

2.2.3 LOVKRAV KNYTTET TIL KOMPETANSE

Barnehageloven § 17 stiller krav om at barnehagens daglige leder skal ha utdanning som barnehagelærer eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.

Forskrift om pedagogisk bemanning¹⁶ slår fast at det skal være minimum én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år¹⁷. En pedagogisk leder har utdanning som barnehagelærer, eller annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

2.2.4 FYLKESMANNENS TILSYN I 2012

I desember 2012 gjennomførte Fylkesmannen i Rogaland tilsyn med barnehagesektoren i Eigersund, spesielt med henblikk på kompetansekravene. Som følge av tilsynet ble kommunen bedt om å endre sin praksis for utregning av lovens krav om kompetanse, fra prosentvis beregning av pedagogstillinger i forhold til antall barn, til ansettelse av pedagoger i 100 prosents stilling. Eller som Fylkesmannen selv skriver: «Kommunen kan ikke ta utgangspunkt i en beregnet prosentandel av en pedagogstilling per barn, men må beregne hele pedagogstillinger». I praksis betyr dette at en barnehage med 18 barn over tre år, som

¹⁶ Fastsatt av Barne- og familiedepartementet 16. desember 2005, med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr 64 § 18 sjettede ledd (barnehageloven). Kravet gjelder når barnas daglige oppholdstid er over 6 timer.

¹⁷ Et barn anses i denne sammenhengen for å være tre år fra det kalenderåret det fyller tre år.

får ett barn til, må ansatte en barnehagelærer til, i hel stilling (100 prosents stilling), i motsetning til tidligere praksis, hvor man opererte med del-stillinger, målt i årsverk.

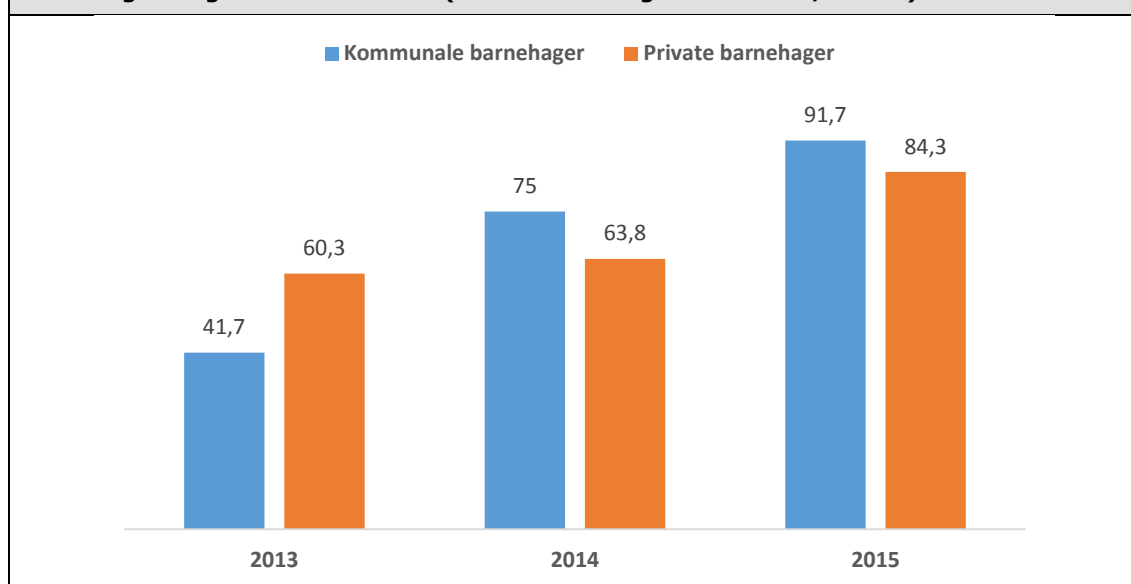
Etter fylkesmannens tilsyn ble kommunen også bedt om å veilede barnehagene om hvilke krav som gjelder for pedagogisk bemanning.

2.2.5 OPPFYLLER BARNEHAGENE LOVKRAVENE OM KOMPETANSE¹⁸?

Andelen barnehagestyrere med pedagogisk utdanning har vært 100 prosent siste tre år, både i de kommunale og de private barnehagene.

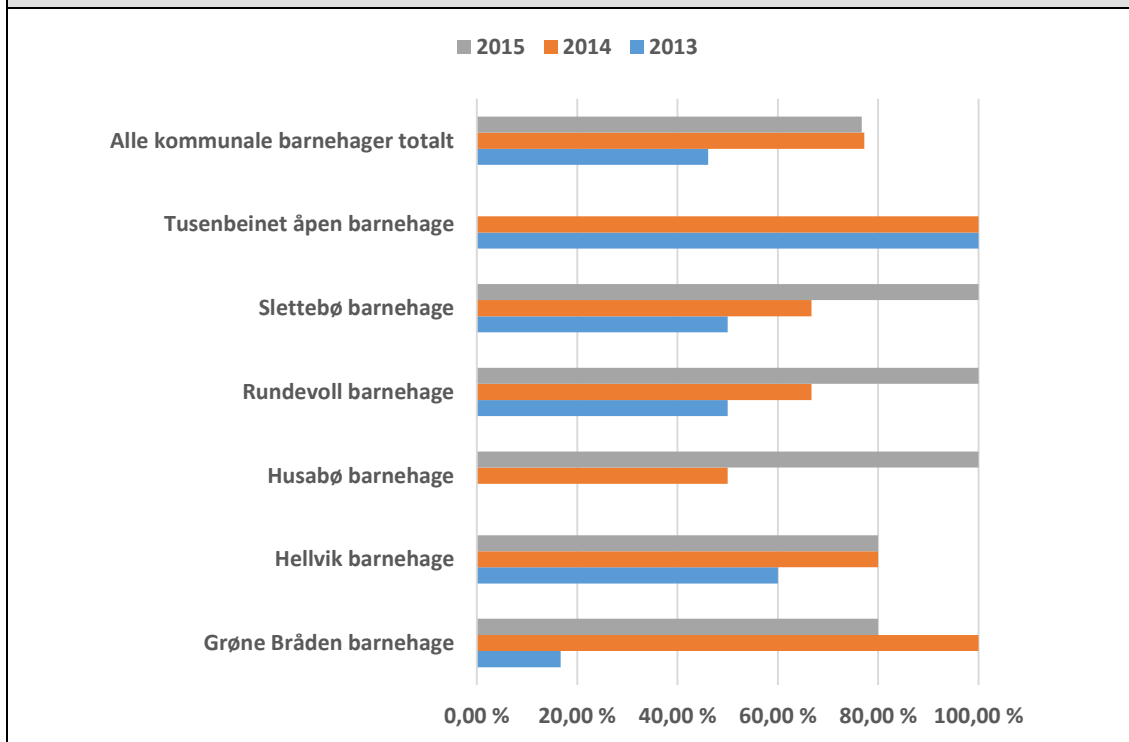
Når det gjelder andel pedagogiske ledere med godkjent utdanning, har det vært en bedring siste tre år;

Figur 9 – Andel pedagogiske ledere med godkjent utdanning, kommunale og private barnehager i Eigersund kommune (Kilde: Utdanningsdirektoratet/ BASIL).



Kommentar og vurdering: De siste tre årene har det vært en positiv utvikling, både i de kommunale og de private barnehagene.

¹⁸ Vi gjør oppmerksom på at alle tall fra og med 2013 hentet fra BASIL er i tråd med Fylkesmannens metode for utregning av pedagognormen.

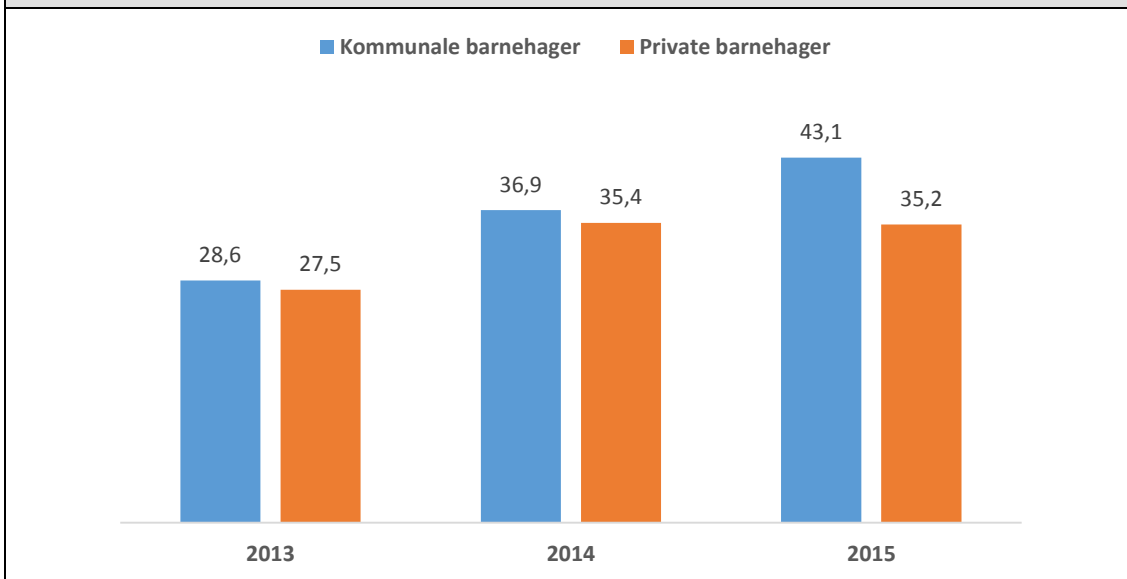
Figur 10 – Andel pedagogiske ledere med godkjent utdanning, i de enkelte kommunale barnehagene i Eigersund kommune (Kilde: Utdanningsdirektoratet/ BASIL).

Kommentar: Andelen pedagogiske ledere med godkjent utdanning i de enkelte kommunale barnehagene har økt. I 2015 hadde Tusenbeinet åpen barnehage imidlertid ingen pedagogisk leder med utdanning, noe som drar snittet ned.

2.2.6 ANDEL ANSATTE MED PEDAGOGISK UTDANNING

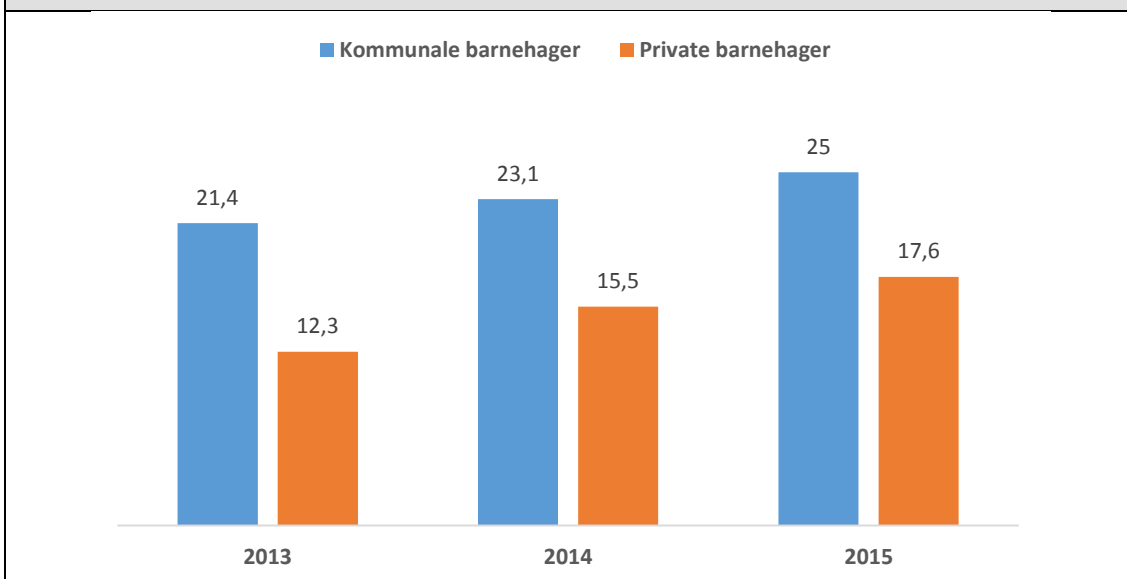
Til tross for at det ikke finnes noen lovkrav direkte knyttet til andelen ansatte med pedagogisk utdanning, finner vi tall på dette i KOSTRA og BASIL. Utdanningsnivået i blant de ansatte totalt sett i en barnehage kan være av stor betydning for kvaliteten, spesielt i barnehager med en høy andel dispensasjoner. Som figurene viser, har både de kommunale og private barnehagene i Eigersund maktet å øke andelen ansatte med pedagogisk utdanning siste tre år;

Figur 11 – Andel ansatte med pedagogisk utdanning, kommunale og private barnehager i Eigersund kommune (Kilde: Utdanningsdirektoratet/ BASIL¹⁹).



Kommentar og vurdering: Både de kommunale og de private barnehagene i Eigersund har maktet å øke andelen ansatte med pedagogisk utdanning siste tre år. Utviklingen går med andre ord i riktig retning.

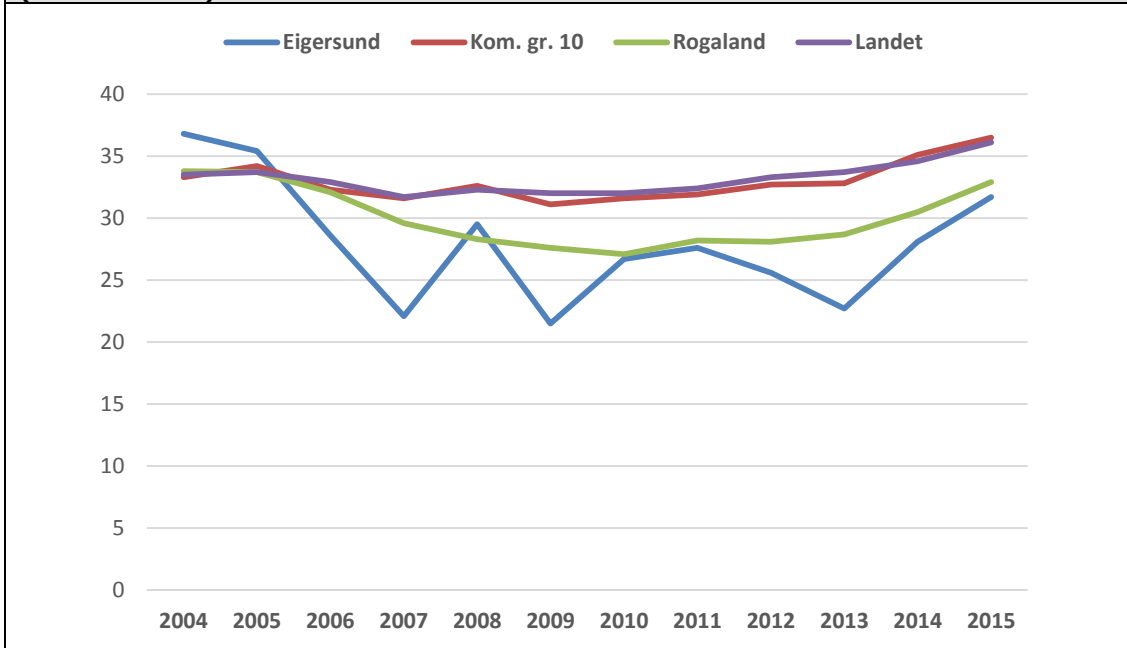
Figur 12 – Andel ansatte med barne- og ungdomsarbeiderfag, kommunale og private barnehager i Eigersund kommune (Kilde: Utdanningsdirektoratet/ BASIL).



Kommentar og vurdering: Det samme gjelder også andelen ansatte med barne- og ungdomsarbeiderfag. Utviklingen går også her i riktig retning.

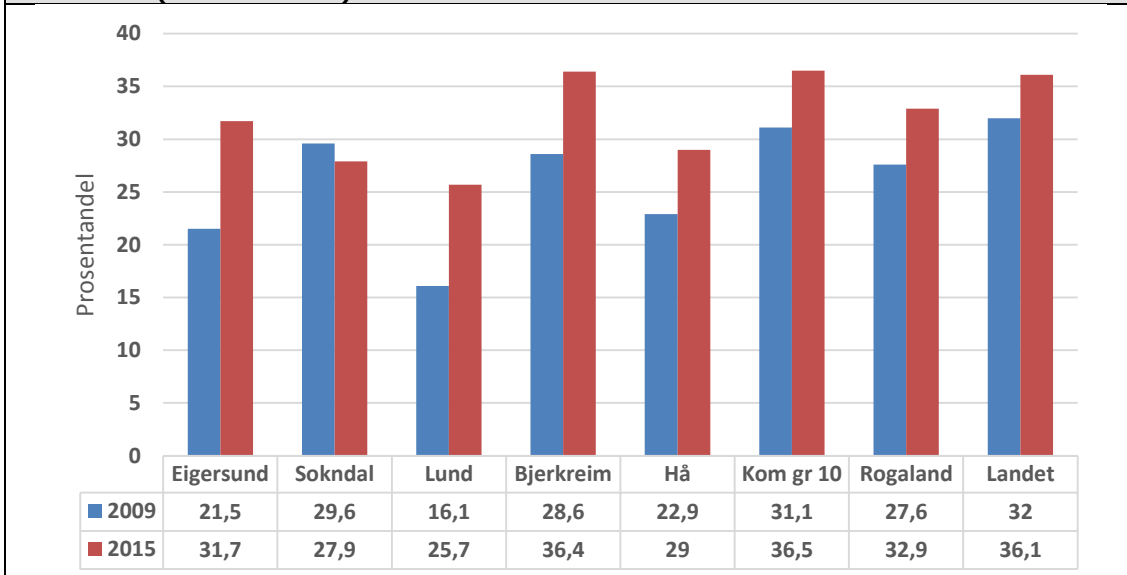
¹⁹ Tallene viser andelen ansatte i barnehagen som har barnehagelærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning på minimum 3 år. Andelen beregnes utfra antallet ansatte i barnehagen og ikke hvor mange årsverk de utgjør.

Figur 13 – Andel ansatte med barnehagelærerutdanning i private og kommunale barnehager i Eigersund kommune. Historisk utvikling for Eigersund kommune og landet som helhet (Kilde: KOSTRA).



Kommentar: Siden 2005 har barnehagene i Eigersund kommune hatt en lavere andel ansatte med barnehagelærerutdanning enn landsgjennomsnittet. Grafen viser imidlertid en positiv utvikling siste år, hvor andelen passerte 30 prosent for første gang siden 2005, og andelen ligger nå like under snittet i Rogaland.

Figur 14 – Andel ansatte med barnehagelærerutdanning, private og kommunale barnehager i Eigersund kommune, historisk utvikling, sammenlignet med omkringliggende kommuner (Kilde: KOSTRA).



Kommentar: Eigersund kommune ligger like under snittet i Rogaland. Med unntak av Sokndal har alle måttet å høyne andelen ansatte med barnehagelærerutdanning. Lund har klart utfordringen best, men dette er også en kommune med lav vekst i antall barnehageplasser (se neste tabell).

Andelen ansatte med barnehagelærerutdanning er forøvrig fremdeles lavere i Rogaland enn i landet som helhet.

Den raske utbyggingen av antall barnehageplasser og det faktum at det ikke finnes nok fagpersonale, har gjort det vanskelig for mange kommuner å høyne andelen med pedagogisk utdanning de siste årene. For kommuner med en høy økning i antallet barnehageplasser vil være ekstra vanskelig å øke andelen med pedagogisk personale;

Tabell 5 – Økning i antall barnehageplasser totalt, i både kommunale og private barnehager. Kommuneoversikt (Kilde: KOSTRA).

	2009	2015	Endring i antall	Endring i prosent
Utsira	8	16	8	100 %
Finnøy	139	200	61	44 %
Gjesdal	609	854	245	40 %
Rennesøy	289	358	69	24 %
Time	1046	1273	227	22 %
Klepp	1096	1317	221	20 %
Sandnes	4200	5014	814	19 %
Karmøy	2139	2553	414	19 %
Hå	1023	1219	196	19 %
Sola	1676	1934	258	15 %
Strand	691	795	104	15 %
Vindafjord	446	500	54	12 %
Eigersund	748	838	90	12 %
Tysvær	661	722	61	9 %
Sauda	223	240	17	8 %
Lund	199	209	10	5 %
Forsand	70	72	2	3 %
Bjerkreim	173	177	4	2 %
Suldal	209	213	4	2 %
Stavanger	7591	7673	82	1 %
Haugesund	1988	2008	20	1 %
Hjelmeland	162	160	-2	-1 %
Sokndal	177	172	-5	-3 %
Randaberg	692	662	-30	-4 %
Bokn	44	33	-11	-25 %
Kvitsøy	30	22	-8	-27 %

Kommentar: Sammenlignet med andre kommuner i Rogaland har den prosentvise økningen i antallet barnehageplasser ikke vært spesielt stor i Eigersund siste seks år. Dette forhold kan ha gjort arbeidet med å høyne andelen ansatte med pedagogisk utdanning litt enklere, sammenlignet med kommuner som har hatt en kraftig økning i antall barnehageplasser.

2.2.7 NYE RUTINER VED BEHANDLING AV DISPENSASJONSSØKNADER

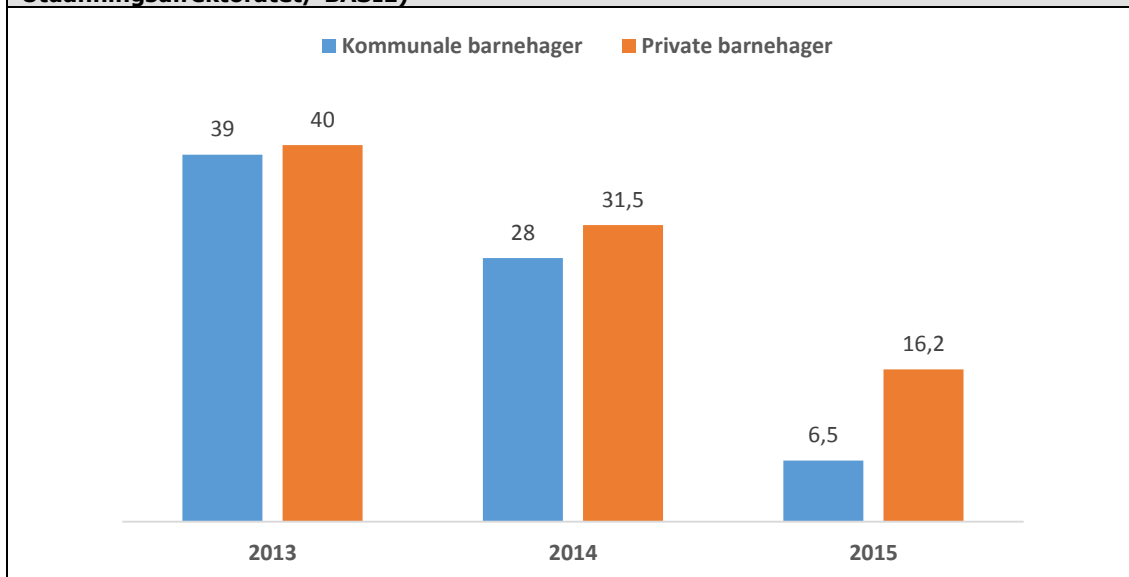
I henhold til forskrift om pedagogisk bemanning²⁰ kan kommunen gi dispensasjon fra utdanningskravet, slik at en person uten riktig utdanning likevel kan jobbe som pedagogisk leder. Disposisjoner skal imidlertid kun innvilges dersom «særlige hensyn» tilsier det.

Etter Fylkesmannens tilsyn i 2012 ble kommunen også bedt om å endre sine rutiner for behandling av dispensasjonssøknader. Frem til da hadde kommunen ikke utarbeidet enkeltvedtak ved innvilgelse av dispensasjoner. Enkeltvedtak etter forvaltningsloven er nødvendig for å kunne vise hvilke regler som er lagt til grunn for avgjørelsen, hvilken begrunnelse og hvilke klagemuligheter som finnes. I etterkant av tilsynet har kommunen innført som fast praksis at enkeltvedtak skal utarbeides²¹.

2.2.8 OMFANGET AV DISPENSJONER I EIGERSUND

Som nevnt har andelen barnehagestyrere med pedagogisk utdanning vært 100 prosent siste tre år, både i kommunale og private barnehager. Og når det gjelder andelen pedagogiske ledere med godkjent utdanning, ser vi en bedring siste tre år. Bedringen reflekteres direkte andelen dispensasjoner, som på sin side har gått ned;

Figur 15 – Andel årsverk pedagogiske ledere med dispensasjon fra kravet om førskoleutdanning. Tall for både kommunale og private barnehager i Eigersund (Kilde: Utdanningsdirektoratet/ BASIL)



Kommentar og vurdering: Andelen med dispensasjon er redusert siste tre år. Blant styrerne har det ikke vært noen dispensasjoner siste tre år, verken i de kommunale eller de private barnehagene. Dette må sies å være positivt. Andelen dispensasjoner er noe høyere i de private enn i de kommunale.

²⁰ Fastsatt av Barne- og familiedepartementet 16. desember 2005, med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr 64 § 18 sjettede ledd (barnehageloven). Kravet gjelder når barnas daglige oppholdstid er over 6 timer.

²¹ I brev av 13.08.2013 skriver Fylkesmannen at de anser påleggene som fulgt opp og tilsynet som avsluttet.

Alle stillinger som pedagogisk leder i de kommunale barnehagene er per dags dato besatt. For pedagogiske ledere som ønsker å redusere sin stilling fra 100 til 80 prosent, må det gis dispensasjon. Det samme gjelder dersom vedkommende går ut i permisjon. Per dags dato er omfanget av dispensjoner i de kommunale barnehagene utelukkende på bakgrunn av personell som ønsker å gå redusert stilling eller som er i permisjon.

Verdt å nevne er at de som ansettes på dispensasjon, er en uensartet gruppe. Noen har barnefaglig utdanning, som for eksempel utdanning som barnevernspedagog, barne- og ungdomsarbeider eller høyskole/ universitetsutdanning innen pedagogikk. Andre har lang erfaring fra arbeid i barnehage.

Eigersund kommune har satt inn flere ulike tiltak for å rekruttere kvalifisert personell til barnehagene. Kommunen tilbyr blant annet læreplasser i barne- og ungdomsarbeiderfaget og barnehageåret 2015/16 startet 24 personer på utdanningsløpet mot å bli fagarbeider. I tillegg får assistenter tilbud om gratis kompetanseheving.

Med ny modell for utregning av pedagognormen etter Fylkesmannens tilsyn har Eigersund kommune fått flere hele stillinger, noe som gjør det enklere å rekruttere. Og som følge av skjerpede krav til kompetanse for barnehagelærere som ønsker å jobbe i skolen, er «lekkasjen» til skolen er redusert²².

Samlet sett kan disse forholdene forklare mye av den positive utviklingen vi ser i omfanget av dispensasjoner.

Tall fra kommunen viser for øvrig lav turnover i de seks kommunale barnehagene siste tre år. Blant fast ansatte var det ingen som sluttet i 2013, én i 2014 og 3 i 2015.

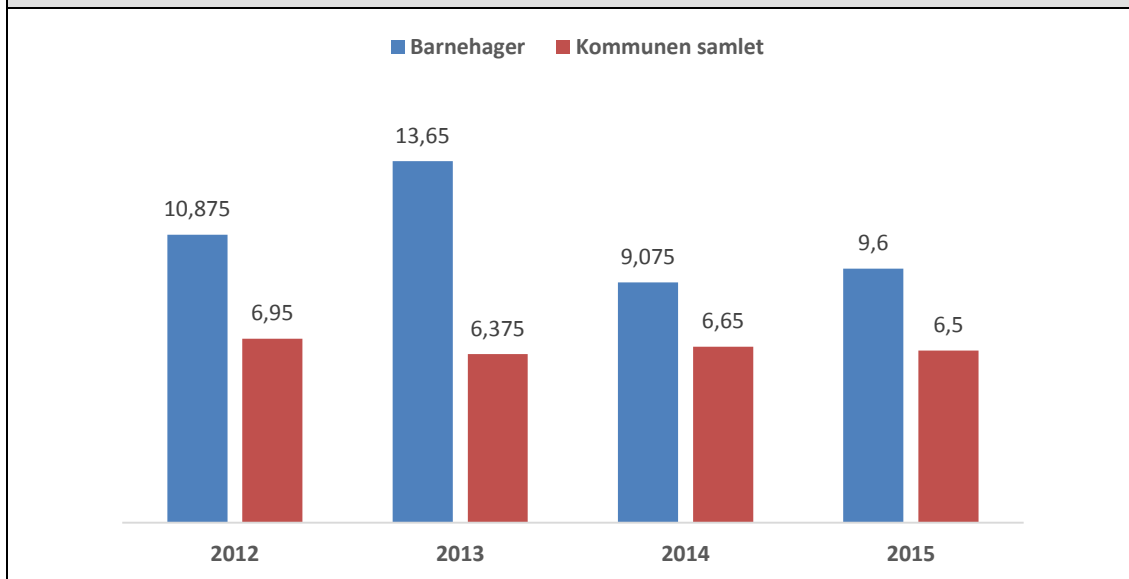
Vurdering: Kompetansenivået blant de ansatte i barnehagene har vist en bedring siste tre år, og totalt sett må utviklingen sies å være gledelig.

Etter tilsynet i 2012 ba Fylkesmannen kommunen utarbeide enkeltvedtak ved behandling av dispensasjonssøknader, noe som kommunen har fulgt opp. Praksisen er med å sikre at dispensasjoner gis i unntakstilfeller, noe som kan bidra til å holde antallet nede.

2.3 SYKEFRAVÆR OG AVVIKSMELDINGER

Sammenlignet med gjennomsnittet i kommunen, har barnehagene et noe høyt sykefravær:

²² Våren 2015 ble forskriftene til opplæringsloven § 10-2 endret. Det stilles nå krav om at en barnehagelærer som ønsker å jobbe som lærer på barnetrinnet i fast stilling, og som skal undervise i fagene norsk, engelsk og matematikk, må ha minst 30 studiepoeng.

Figur 16 – Sykefravær og historisk utvikling i Eigersund kommune (Kilde: Eigersund kommune)

Kommentar og vurdering: Sykefraværet i de kommunale barnehagene har til tider vært høyt, og ligger fremdeles noe høyt, sammenlignet med kommunen som helhet.

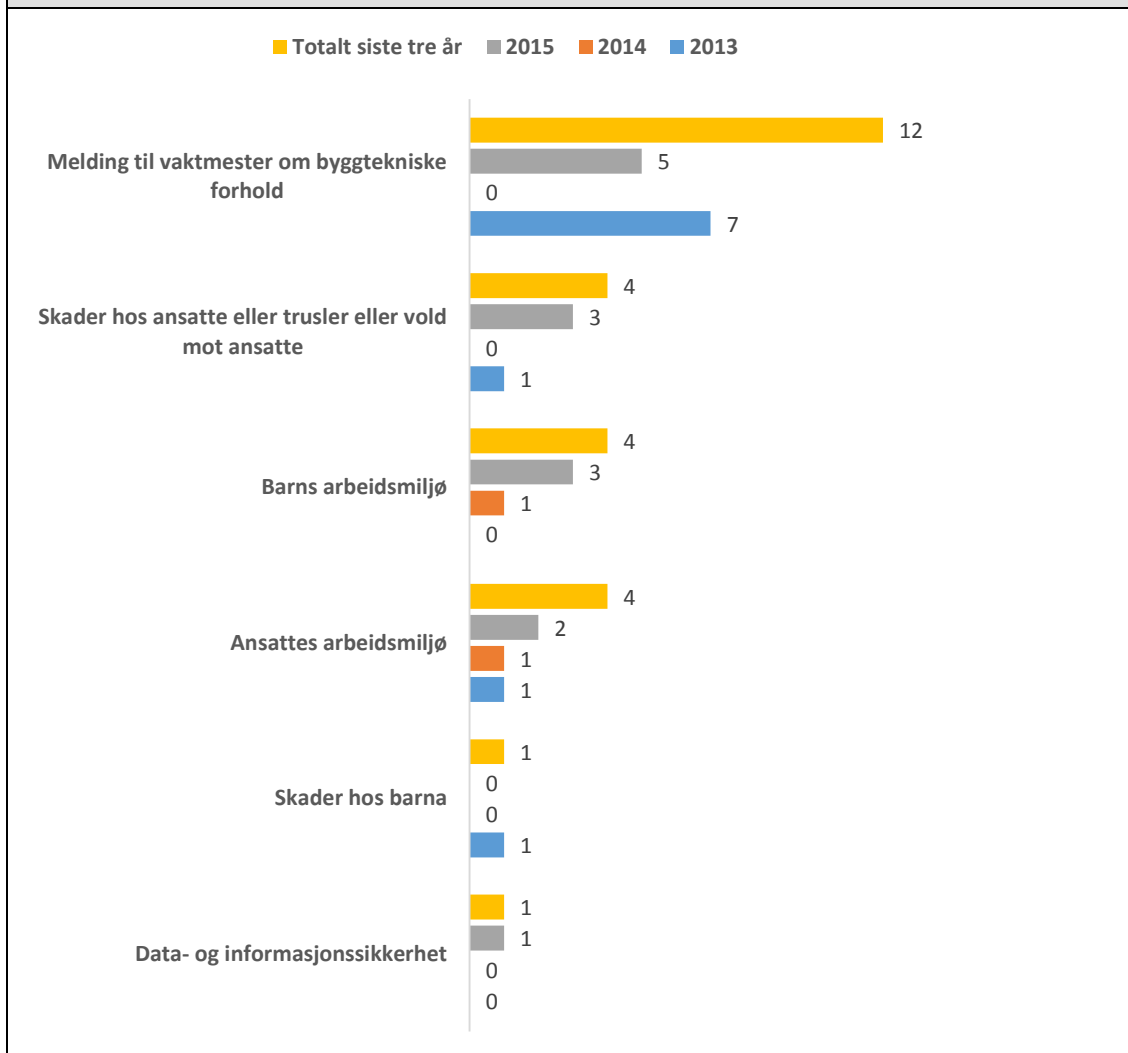
Utviklingen har gått i riktig retning de siste årene, men barnehagene har fremdeles et noe høyere sykefravær enn gjennomsnittet i kommunen. Mulige årsaker kan være at de ansatte er utsatt for smitte fra barna, generelt høyt støynivå og fysisk krevende arbeidsoppgaver. I tillegg er kvinneandelen høy med mange i svangerskapspermisjon.

Eigersund kommune har i lengre tid arbeidet for å redusere sykefraværet. Tiltak som er iverksatt er blant annet:

- Kommunen har inngått avtale om «Inkluderende arbeidsliv» for å forebygge og redusere sykefraværet, bedre arbeidsmiljøet, og hindre frafall.
- Undervisning i ergonomi og stressmestring i regi av bedriftshelsetjenesten og personalavdelingen arrangeres.
- Kommunen gjennomfører medarbeiderundersøkelser og utarbeider planer for å bedre arbeidsmiljøet. Sist gjennomførte medarbeiderundersøkelse fra november 2015 viser at medarbeidertilfredsheten i barnehagene er på linje med gjennomsnittet i kommunen.

Arbeidet med å få et lavest mulig sykefravær er nært knyttet til HMS-arbeidet i kommunen. For å sikre et trivelig og trygt arbeidsmiljø, både blant barn og voksne, og for å kunne ta lærdom av de feil som gjøres, har kommunen innført et elektronisk avvikssystem. Vi har hentet inn tall på registrerte avvik i barnehagene, og i avvikssystemet er det mulig å skille mellom avvik hos ansatte og barna²³.

²³ En nærmere forklaring av de ulike kategoriene er lagt i rapportens vedlegg.

Figur 17 – Antall innmeldte avvik fra barnehagene i Eigersund, fordelt på de mest sentrale sakstypene siste tre år (Kilde: Eigersund kommunes avvikssystem)

Kommentar: Økningen i kategoriene kan skyldes økt bruk av innrapporteringssystemet, men kan også bety en faktisk økning i antallet henvendelser. Statistikken viser svært få skader knyttet til barn (eksempelvis brukket arm etc.). Det samme gjelder antallet registrerte avvik knyttet til de ansattes arbeidsmiljø. Dette må sies å være positivt.

Vurdering: Utviklingen har gått i riktig retning de siste årene, men barnehagene har fremdeles et noe høyere sykefravær enn gjennomsnittet i kommunen. Samtidig ligger medarbeidertilfredsheten på linje med gjennomsnittet i kommunen, og få avvik er knyttet til de ansattes arbeidsmiljø, noe som må sies å være positivt.

2.4 BARN MED SÆRSKILTE BEHOV

2.4.1 LOVKRAV

Spesialpedagogisk hjelp er hjemlet i opplæringsloven § 5-7. Lovbestemmelsen gir barn under opplæringspliktig alder rett på spesialpedagogisk hjelp ved behov.

I «Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning» heter det at «ved å sette inn spesialpedagogiske hjelpetiltak vil det være mulig å gripe inn på et tidlig stadium og ta tak i barnets problemer før de utvikler seg ytterligere. Dette følger også av Stortingsmelding nr. 18 «Læring og fellesskap», som tar til orde for tidlig innsats i barnehagen. Gjennom tidlig intervensjon og forebygging er målet å forhindre utvikling av alvorlige vansker.

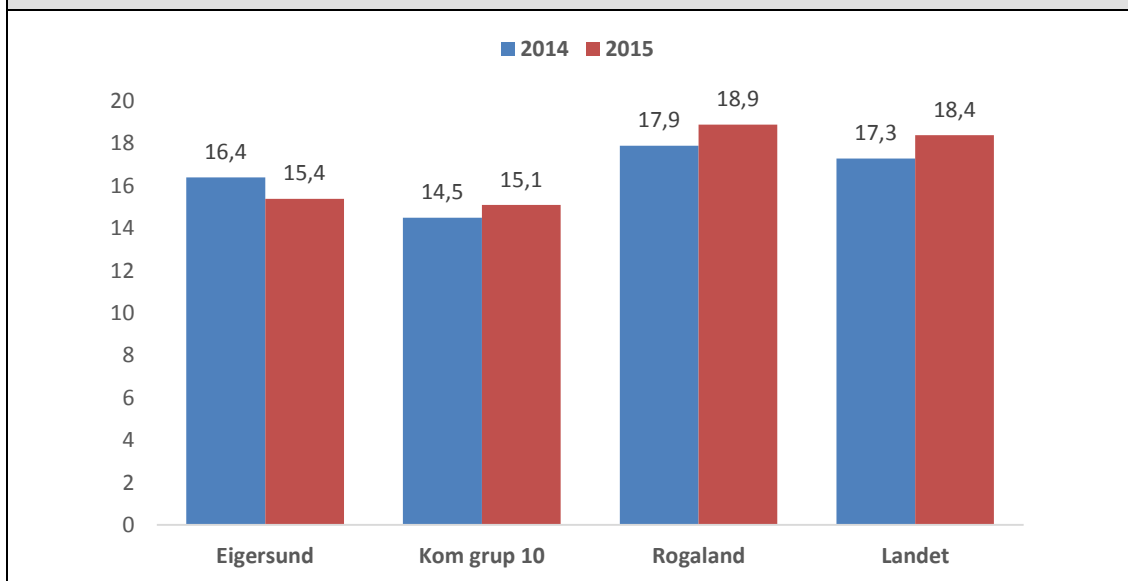
2.4.2 HVORDAN BARNEHAGENE SIKRER RETT HJELP TIDLIG

Både kommunale og private barnehager i Eigersund benytter et observasjonsskjema utarbeidet av Læringsmiljøsenderet for å synliggjøre barnets utvikling på en visuell og lett-fattelig måte. Skjemaet omhandler språk-, sosio-emosjonell- og sanse-motorisk utvikling, foruten trivsel. Opplysningene benyttes som grunnlag for foreldresamtaler, pedagogisk arbeid i barnehagen og samarbeid i faggrupper.

Hver barnehage i Eigersund har faste tverrfaglige møter for drøfting av enkeltsaker og saker på systemnivå. Ved drøfting av enkeltsaker blir også barnets foresatte invitert, foruten representanter fra barnevern, helsestasjon og PP-tjeneste. De tre sistnevnte innkalles for øvrig ved behov.

2.4.3 OMFANG

Figur 18 – Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i kommunale og private barnehager i Eigersund (Kilde: KOSTRA).



Kommentar og vurdering: Andelen barn som får ekstra ressurser er noe lavere i Eigersund enn snittet i Rogaland og landet. Mens Rogalands- og landssnittet viser en økning, har Eigersund en liten nedgang. Dette må sies å være positivt.

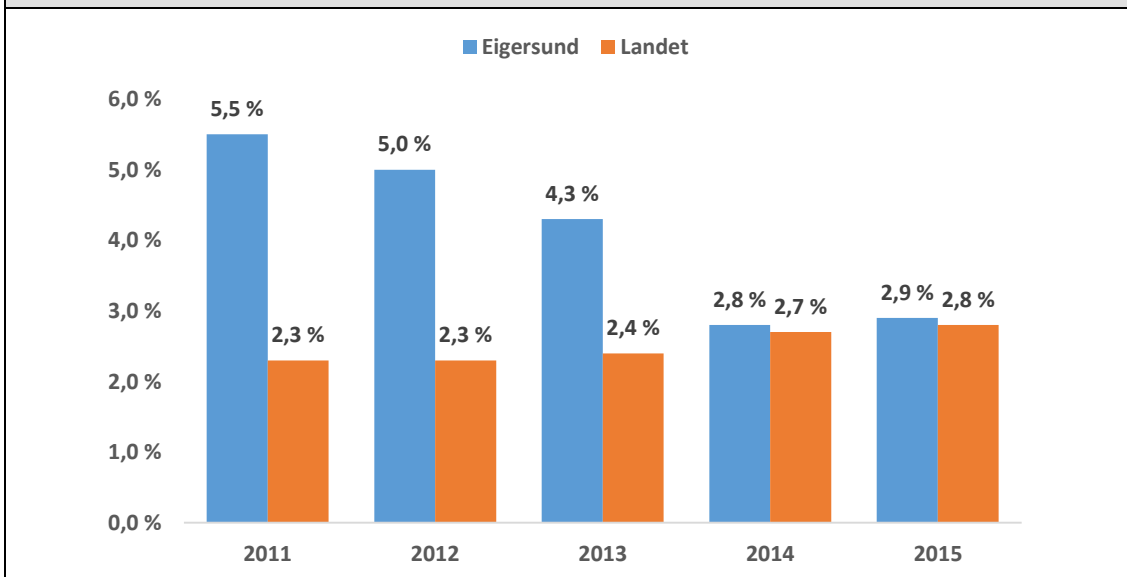
Dessverre inneholder KOSTRA ingen tall for tidligere år, fordi datainnsamlingen er endret, slik at antall barn som får ekstra ressurser ikke er direkte sammenlignbart. Det gjelder også kostnadsoversikten gjengitt nedenfor (figur 20).

Når det gjelder indikatoren «Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i kommunale og private barnehager», er det verdt å nevne følgende om Statistisk sentralbyrå/KOSTRA sin indikator;

- Teller er «Minoritetsspråklige barn (det vil si barn med annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk eller engelsk) + antall barn som er tatt opp ved prioritet og/eller barn med nedsatt funksjonsevne i kommunale, statlige, fylkeskommunale og private barnehager».
- Nevner er «Antall barn i familie- og vanlige barnehager. Barn i åpen barnehage er for øvrig ikke inkludert».

(Dataene hentes fra "Årsmelding for barnehager per 15.12", som rapporteres via Utdanningsdirektoratets database BASIL).

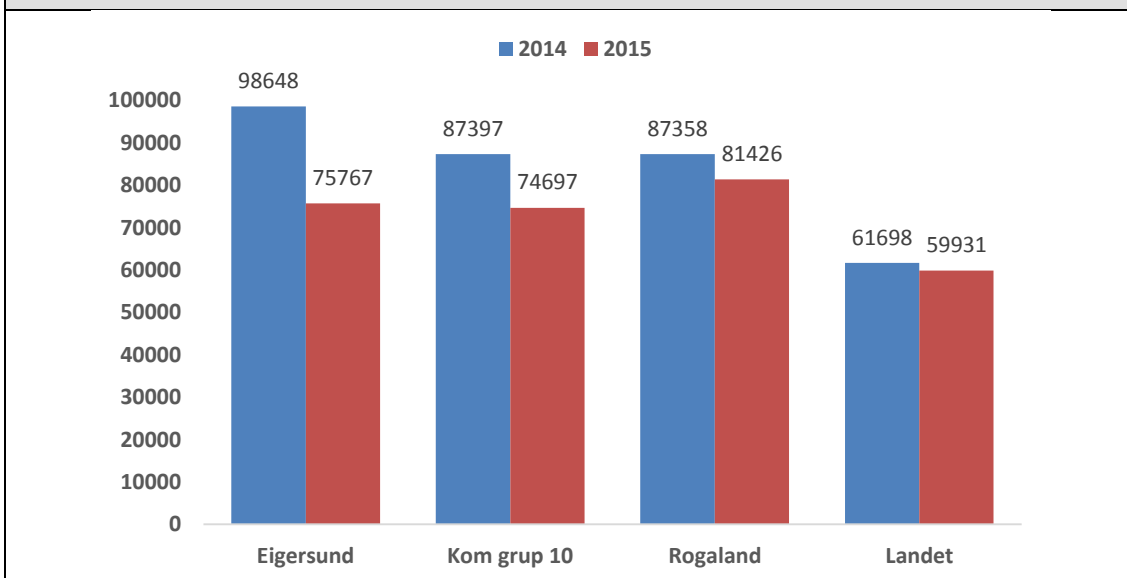
Vår vurdering er at KOSTRA/Statistisk sentralbyrå opererer med en noe vid definisjon. Utdanningsdirektoratet har en betydelig snevrere definisjon, noe som medfører at prosenttallene også blir lavere. Se neste figur;

Figur 19 – Andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i Eigersund og landet (Kilde: Utdanningsspeilet 2016/ BASIL, Utdanningsdirektoratet)

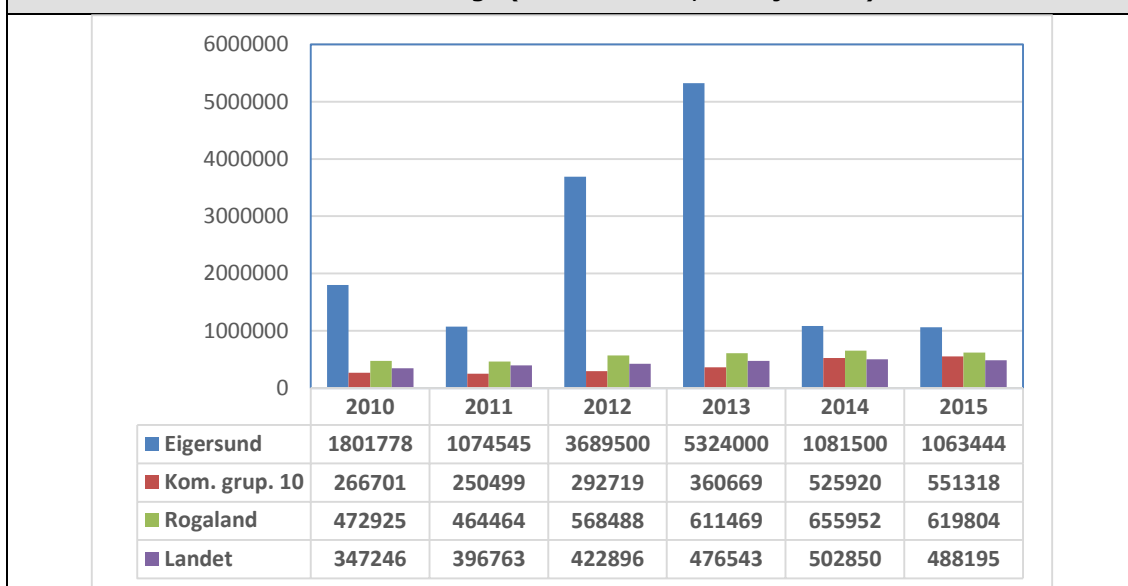
Kommentar: Andelen barn i Eigersund har gått ned, og ligger nå på linje med landssnittet.

Utdanningsdirektorat har for øvrig endret sin definisjon i denne tidsperioden. Tallene fram til og med 2013 inkluderer også barn som har fått prioritet ved opptak og barn med nedsatt funksjonsevne. Dette gjelder både tallene for Eigersund og landet som helhet (for mer informasjon, se rapportens vedlegg).

2.4.4 KOSTNADER

Figur 20 –Korrigerte brutto driftsutgifter til styrket tilbud til førskolebarn per barn som får ekstra ressurser, kommunale barnehager (Kilde: KOSTRA, funksjon 211).

Kommentar: Eigersund brukte i 2014 betydelig mer enn andre kommuner på barn med særskilte behov, men utgiftene har vist en nedgang i 2015, men forskjellen er fortsatt stor sett i forhold til landssnittet. Det ser ut til at dette er en viktig forklaring på hvorfor barnehagetilbudet i Eigersund er betydelig dyrere enn i andre kommuner. Hvis vi kun ser på kostnadene i de kommunale barnehagene, er forskjellen enda større;

Figur 21 –Korrigerte brutto driftsutgifter per barn, ekskl. minoritetsspråklige, som får ekstra ressurser i kommunal barnehage (Kilde: KOSTRA, funksjon 211).

Kommentar: Kostnadene til barn som får ekstra ressurser var faktisk over 5 millioner per barn i 2013, dersom vi kun konsentrerer oss om de kommunale barnehagene. Dette er langt over snittet både i kommunegruppe 10, lands- og Rogalandssnittet.

Litt om forskjellen på tallene i figur 19 og 20:

I figur 19 inneholder nevneren i beregningen både antall minoritetsspråklige barn og antall barn med funksjonshemming eller særlige behov som får ekstra ressurser.

I figur 20 inneholder nevneren i beregningen kun antall barn med funksjonshemming eller særlige behov som får ekstra ressurser (minoritetsspråklige holdes utenom).

2.4.5 UTREDNING OG VEDTAK

PP-tjenesten mottar henvisninger både fra barnehager, foreldre, helsestasjon og sykehus. Henvisningene omhandler forhold som forsinket motorisk utvikling, språklig eller sosial kompetanse. Ved oppmelding kommer PP-tjenesten for å observere og for å ha samtaler med barnehagepersonalet og foreldre. I etterkant utarbeider PP-tjenesten en sakkyndig vurdering med følgende innhold:

- Årsaken til henvisningen og eventuell diagnose.
- Hvilke tester og kartlegginger som er utført.
- Hvilken spesialpedagogisk hjelp som er gitt tidligere.
- En beskrivelse fra foreldre og/eller barnehagepersonellet.
- Konkret timeantall per uke (årstimer) på spesialpedagogisk hjelp og assistenthjelp.
- Organisering, som for eksempel hvorvidt barnet skal få timer én til én eller i gruppe med økt voksentetthet.

- Hvilke mål barnet skal ha for læring og utvikling.

Saksbehandlingstiden hos PP-tjenesten varierer etter hvilken type sak det dreier seg om. I mange tilfeller vil det være nødvendig med observasjon og samtaler med foreldre og barnehage over en lengre tidsperiode før den sakkyndige vurderingen kan utarbeides.

På bakgrunn av den vurderingen fatter barnehagekonsulenten i kommunen et vedtak etter opplæringsloven og barnehageloven. Barnehagekonsulenten samarbeider tett med barnehagen og PP-tjenesten før vedtaket fattes. Hittil har det vært samsvar mellom anbefalingene i den sakkyndige vurderingen og de vedtak kommunen har fattet, og vedtakene fra kommunen gjelder som hovedregel frem til barnet begynner på skolen. Vedtakene gir for øvrig barnets foresatte både rettigheter og klagemuligheter. Med individueltilpasset spesialpedagogisk hjelp er målet å gi barna riktig hjelp på et tidlig tidspunkt, og dermed hindre at problemene får utvikle seg.

2.4.6 UTØVENDE INSTANS/TILBUDET SOM GIS

Kommunens styrkede tilbud består av syv spesialpedagoger og åtte ekstraassistenter som settes inn ved vedtak etter opplæringsloven § 5-7²⁴. Begge yrkesgruppene er ansatt i kommunen, men benyttes både i kommunale og private barnehager i kommunen. Spesialpedagogene har følgende oppgaver:

- Observasjon og kartlegging.
- Oppfølging av barn som har rett til spesialpedagogisk hjelp og tilpassede opplegg.
- Utarbeidelse av individuelle utviklingsplaner og rapporter i samråd med barnehagen²⁵.
- Veiledning av personale og foreldre.
- Samarbeidsmøter med PP-tjeneste, skole og andre relevante instanser.

Spesialpedagogene bidrar med sin kompetanse gjennom praksis og veiledning overfor ansatte i barnehagen, og pedagogene er gjerne med på personalmøter i barnehagen for å dele på kunnskapen.

All den tid barn med særskilte behov tilbringer mye tid sammen med andre barn i barnehagen, kommer tiltak som for eksempel økt voksentetthet, alle barn i barnehagen til gode. Pedagogene tilbyr også hjelp til selvhjelp - det vil si forslag til tiltak som barnehagene selv kan iverksette uten å måtte ansette ekstra personell.

Barnehagene revisjonen har vært i kontakt med, oppgir at de er fornøyde med samarbeidet. Dersom barnehagen trenger ekstra personell kan det ta tid før dette er på plass,

²⁴ Fordelt på henholdsvis 5,3 og 6,82 årsverk

²⁵ Alle barn som får tildelt ressurser etter opplæringsloven får tildelt en individuell utviklingsplan, selv om dette ikke er noe lovkrav. Planen fungerer som et verktøy for tilrettelegging og evaluering, og viser hvilke tiltak som er iverksatt.

men barnehagestyrerne sier seg likevel fornøyde, og de opplever at kommunens ekstra ressurser blir rettferdig fordelt.

Vurdering: Det er vår vurdering at Eigersund kommune gir et godt tilbud til barn med særskilte behov og at opplæringslovens krav blir oppfylt. Barnehagene sier seg fornøyde med samarbeidet og den hjelpen de får både fra den interkommunale PP-tjenesten og kommunen. De opplever at begge instanser er preget av god tilgjengelighet.

2.5 KOMMUNENS TILSYNSANSVAR

2.5.1 LOVKRAV

Barnehageloven § 8 gir kommunen som barnehageeier et ansvar for å sikre at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunen skal føre tilsyn og gi pålegg ved behov for retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold, jf. barnehageloven § 16. I kommunens tilsyn med kommunale og private barnehager inngår følgende aktiviteter:

- **Tilsyn med nyåpnede barnehager.** Alle nye barnehager skal få tilsyn en gang i løpet av etableringsåret.
- **Skriftlig rapportering:** Alle barnehagene fyller ut en årsrapport én gang i året. Tilsynsmyndigheten gir tilbakemelding med godkjenning eller krav om endringer innen fastsatt frist.
- **Stedlig tilsyn:** I tillegg til innhenting av informasjon gjennomføres stedlig tilsynsbesøk (mer om dette nedenfor).
- **Uanmeldte eller forhåndsannmeldte tilsyn:** Gjennomføres ved ekstraordinære saker. Sakene kartlegges og drøftes med barnehagen.

2.5.2 MER OM KOMMUNENS STEDLIGE TILSYN

I løpet av tidsperioden 2013-15 fikk 8 av totalt 16 barnehager stedlig tilsyn. I tillegg ble det gjennomført ett hendelsesbasert tilsyn.

Kommunens forrige plan for tilsyn inneholdt ingen konkrete målsettinger knyttet til hvor ofte en barnehage skulle få tilsyn. Med ny plan i 2015 har kommunen fastsatt at alle barnehager skal få ett stedlig tilsyn innenfor en tre-årsperiode. Hvorvidt kommunen vil nå sin egen målsetting er for tidlig å si, men i 2015 fikk i hvert fall tre barnehager tilsyn.

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi gjennomgått oppsummeringsrapportene fra et tilfeldig utvalg stedlige tilsyn siste tre år. Gjennomgangen viser at kommunen har nedlagt et grundig arbeid i tilsynet med barnehagene, og rapportene er varierte og detaljerte. Kommunen ønsker først og fremst en dialog mellom den som utfører tilsynet og den som blir kontrollert, som et utgangspunkt for læring og utvikling. Ut fra vår gjennomgang har vi ikke grunnlag for å vurdere effekten av denne måten å utføre tilsyn på.

Barnehagestyrerne på sin side sier seg fornøyde. Dette gjelder både;

- informasjonen som gis i forkant av tilsynsbesøket,
- hvilke tema som tas opp,
- dialogen med den tilsynsansvarlige, og
- oppfølgingen i etterkant av besøket.

Barnehagestyrerne forteller om et godt samarbeid med kommuneadministrasjonen, preget av hyppig kontakt.

MILJØRETTET HELSEVERN

I tillegg til barnehagekonsulentens tilsyn, gjennomfører også kommunelegen tilsyn etter «Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler»²⁶. Tilsyn etter denne forskriften omfatter forhold som;

- fysisk utforming og innredning,
- barnas muligheter for aktivitet og hvile,
- mat og hygiene,
- rengjøring og vedlikehold,
- sikkerhet og helsemessig beredskap,
- belysning og lydforhold
- hvorvidt barnehagen ivaretar sin informasjons- og opplysningsplikten overfor foreldrene.

På oppdrag fra kommunelegen blir disse tilsynene gjennomført av *avdeling for Miljørettet helsevern og skjenkekontroll*, som er en avdeling i Brannvesenet Sør-Rogaland IKS. Avdelingen har satt opp en tilsynsfrekvens etter faglig anbefaling fra fagrådet²⁷. Fagrådets anbefaling er at alle barnehager i kommunen bør ha tilsyn i løpet av en 4-årsperiode.

Antall tilsyn avdeling Miljørettet helsevern og skjenkekontroll har gjennomført i Eigersund-barnehagene siste tre år:

- **2013: 8**
- **2014: 4**

²⁶ Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. trådte i kraft 1.1.1996 (sist endret 3.9.2012). Fra 1.1.2012 er hjemmelen for forskriften lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven).

²⁷ Miljørettet helsevern har et fagråd som består av fem kommuneoverleger/helsesjefer som representerer avdelingens 17 medlemskommuner i Sør-Rogaland.

- 2015: 7

Med et gjennomsnittlig antall tilsyn på 6 hvert enkelt år, vil avdelingen klare å besøke hver av de 16 barnehagene i Eigersund én gang i løpet av en fireårsperiode, med god margin.

I henhold til tilsynsrapportene ble det funnet avvik i kun én av de syv kontrollerte barnehagene i 2015. Avvik er nærmere bestemt forhold som kommuneoverlegen anser som brudd på forskriftens krav. Dette avviket gjaldt en ny barnehage som ble bedt om å ettersende resultater av radonmålinger for å kunne bli godkjent etter forskrift om miljørettet helsevern. Avviket er nå rettet opp.

Vurdering: Kommunens forrige plan for tilsyn inneholdt ingen konkrete målsettinger knyttet til hvor ofte en barnehage skulle få tilsyn. Med ny plan i 2015 har kommunen fastsatt at alle barnehager skal få ett stedlig tilsyn innenfor en 3-årsperiode. Hvorvidt kommunen vil nå sin egen målsetting er for tidlig å si, men i 2015 fikk i hvert fall tre barnehager tilsyn. Med et gjennomsnittlig antall tilsyn/revisjoner på 6 hvert enkelt år, vil avdelingen klare å besøke hver av de 16 barnehagene i Eigersund én gang i løpet av en 4-årsperiode, med god margin.

2.6 LIKEBEHANDLING VED OPPTAK?

2.6.1 LOVKRAV

I henhold til barnehageloven § 12 skal alle godkjente barnehager i kommunen samarbeide om opptak av barn og kommunen skal legge til rette for et samordnet opptak. Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved opptaket.

2.6.2 KOMMUNENS SAMORDNEDE OPPTAK

Eigersund kommune har et samordnet opptak for kommunale og private barnehager med søknadsfrist 1. mars. Samordnet opptak innebærer at alle barnehagene i Eigersund har ett søknadsskjema og at søknadene registreres samlet.

I henhold til barnehagelovens § 13 og kommunens nettsider, blir følgende barn prioritert ved opptak:

- Barn med nedsatt funksjonsevne
- Barn med vedtak fra barnevernet

Opptakskretsen definerer hvem som kan søke om plass i barnehagen. De private barnehagene i kommunen har anledning til å ha opptakskriterier som åpner for at barn uten

lovfestet rett kan få plass. Eksempelvis er det mulig å ha kriterier som sikrer søsken og barn av ansatte barnehageplass.

Styrerne opplever at alle barnehagene tar inn like mange barn med særskilte behov. Det er først og fremst barnets bosted og hvilken barnehage foreldrene velger som førsteprioritet, som er avgjørende for valg av barnehage.

Vurdering: Vår gjennomgang viser at kommunen har lagt godt til rette for en samordnet opptaksprosess, gjennom felles rutiner og opptakssystem for samtlige barnehager. Det er revisjonens vurdering at kommunen tilfredsstillt krav til likebehandling av barnehagene med hensyn til opptak.

2.7 TILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER

2.7.1 LOVKRAV

Fra og med 2011 ble det øremerkede statstilskuddet til barnehager innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Samtidig fikk kommunene ansvaret for tildeling av tilskudd til private barnehager, etter barnehagelovens § 14. Omleggingen førte til en nedgang i direkte statlig finansiering og en økning i kommunal finansiering av kommunale barnehageplasser som en del av rammetilskuddet.

Fra og med 01.01.2016 skal det samlede offentlige tilskuddet utgjøre 100 prosent av det en tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd. I praksis skjer utmålingen av tilskuddet på bakgrunn av hva det koster å drive en kommunal barnehage. Nærmere bestemt blir tilskuddet beregnet ut fra gjennomsnittlige utgifter i de kommunale barnehagene²⁸.

Fra og med 01.01.2015 skal kommunen beregne tilskuddet til private barnehager ut fra kommunens to år gamle regnskap (indeksregulert), og det skal fattes et vedtak om størrelsen på tilskuddet. Endringen innebærer at tilskuddet blir beregnet én gang per år, noe som gjør ordningen mer forutsigbar for de private barnehagene.

2.7.2 KOMMUNENS TILSKUDD TIL DE PRIVATE BARNEHAGENE

Finansieringssystemet gir kommunen sterke insentiver til å presse kostnadene i de kommunale barnehagene, fordi reduserte gjennomsnittskostnader i de kommunale barnehagene reduserer tilskuddet til de private tilsvarende.

²⁸ Tilskudd til private barnehager er regulert i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager (FOR-2010-10-29-1379). I 2012 ble det på oppdrag fra KS og PBL utarbeidet en veileder til forskriften for å få en standardisert, korrekt og etterprøvbart tilskuddsberegning. Denne veilederen inneholder også en mal for selve beregningen.

Siden 2011 har Private barnehagers landsforbund (PBL) fått avslag fra Eigersund kommune om innsyn i dokumentasjon som viser hvordan Eigersund beregner kostnadene i de kommunale barnehagene. Avslagene er klaget inn for Sivilombudsmannen, som foreløpig ikke har kommet med noen avgjørelse. PBL har for øvrig også bedt revisjonsbyrået KPMG granske kostnadene til drift av de kommunale barnehagene i Eigersund kommune.

Som nevnt vil hva det koster å drifte en kommunal barnehageplass danne grunnlag for beregningen av tilskuddet til de private barnehagene. Grunnlagstall fra kommunens regnskap som benyttes i beregningen må derfor være korrekte. Et sentralt moment i regelverket er at det skal skilles mellom utgifter som skal være med og utgifter som skal holdes utenfor beregningen. Her er det verdt å merke seg at utgifter til styrket barnehagetilbud (funksjon 211) skal holdes utenfor.

Bakgrunnen for fylkesmannens tilsyn i 2012 var blant annet mottatte klager på driftstilskuddet til private barnehager:

«Tilsynet ble varslet som en følge av opplysninger i klagesaker om driftstilskudd til ikke-kommunale barnehager. Eigersund kommune har lave tilskuddssatser, samtidig som klagerne fremhevet høye kostnader til særskilte formål slik som spesialpedagogisk hjelp og tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne. (Kostnader som ikke tas med ved beregningen av tilskuddssatser)».

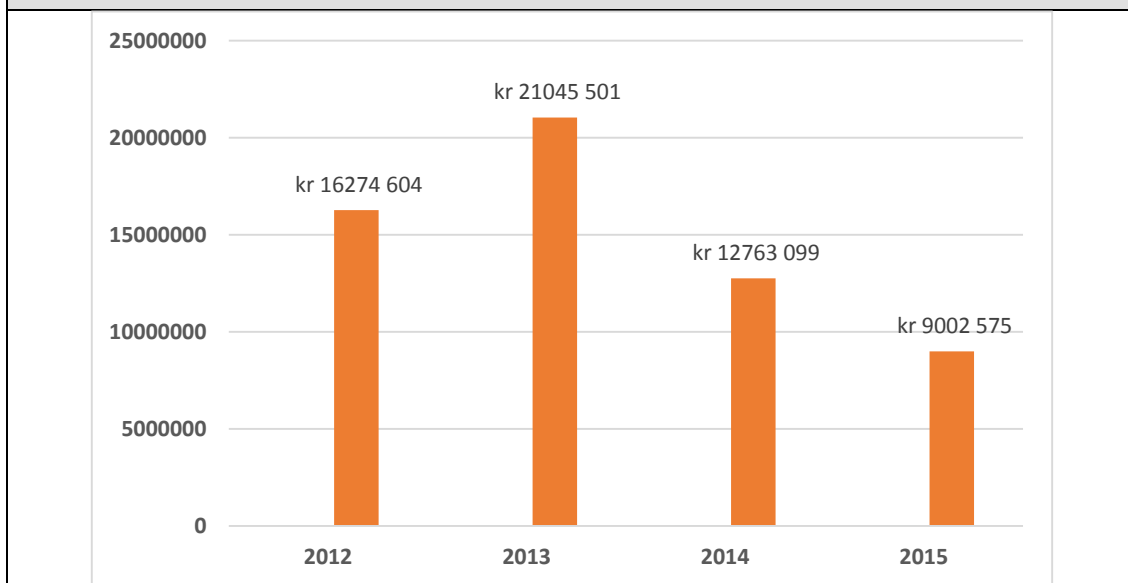
Fylkesmannens konklusjon er et Eigersund kommunes praksis på dette området er i tråd med regelverket:

«Kostnader som er holdt utenfor beregningen av kommunalt driftstilskudd til ikke-kommunale barnehager er reelle kostnader til særskilte formål. Eigersund kommune legger til grunn en grensegang mot ordinær drift i tråd med forskrift om likeverdig behandling».

Tilfredsstillende internkontroll i kommunen for å kvalitetssikre at skillet er korrekt i forhold til faktiske tiltak er derfor nødvendig. I 2015 tok Rogaland revisjon forbehold på dette punktet i revisjonsberetningen, da vi ikke kan uttale oss om tilskuddet til de private er regnet ut på riktig grunnlag.

En nylig omlegging av regelverket har medført at det nå skal gis vedtak om størrelsen på tilskuddssatsen for de private barnehagene. Kommunen har heller ikke anledning til å gjøre om dersom det i ettertid viser seg at tilskuddet har blitt for høyt som følge av en beregningsfeil fra kommunens side. Dette forhold tilsier at grunnlaget for vedtaket bør kvalitetssikres godt. Revisor kan være en ressurs i dette arbeidet, og vi har avtalt slike kontroller i flere kommuner. Hittil har ikke Eigersund kommune ønsket en slik kontroll for tilskudd i 2015 eller i 2016. En ekstern kontroll vil også kunne redusere antallet klager fra private barnehager og dermed også merarbeidet kommunen blir påført som følge av dette.

Figur 22 – Regnskapstall knyttet til Styrket barnehagetilbud i Eigersund kommune. (Kilde: Årsregnskapet til Eigersund kommune, funksjon 211).



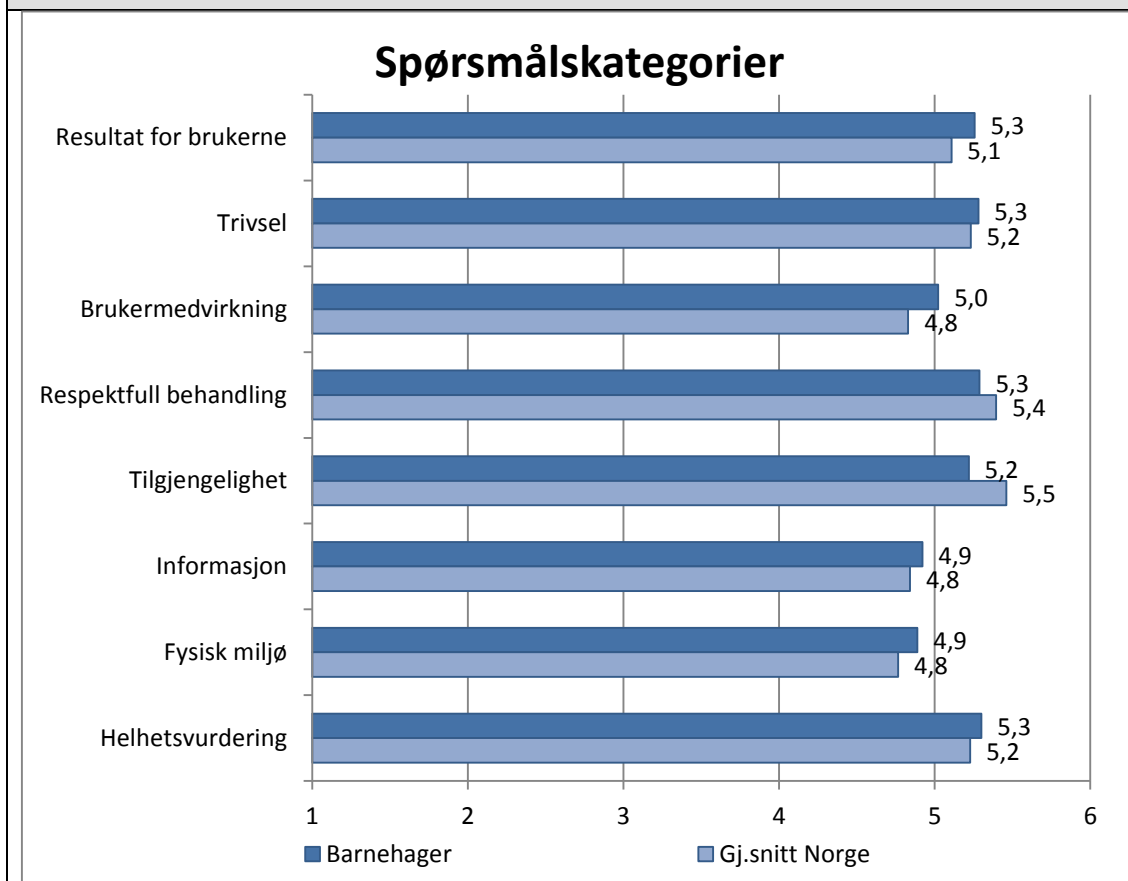
Kommentar og vurdering: Eigersund kommune sine utgifter til styrket barnehagetilbud har gått kraftig ned etter en topp i 2013. Spørsmålet er om disse tallene i hele denne tidsperioden har vært gjenstand for tilstrekkelig internkontroll.

Vurdering: Veilederen til beregning av driftstilskudd til private barnehager er og har vært et nyttig hjelpemiddel, men det er ikke til å komme fra at reglene fortsatt er kompliserte og at det dermed foreligger en risiko for at feil kan oppstå.

2.8 BRUKERTILFREDSHET

2.8.1 FORELDREUNDERSØKELSEN

I mai 2016 gjennomførte kommunen en brukerundersøkelse blant foresatte til barn med barnehageplass i de kommunale barnehagene. Svarprosenten ble dessverre noe lav, nærmere bestemt på 37 prosent.

Figur 23 – Brukerundersøkelse blant foresatte i kommunale barnehager i Eigersund. (Kilde: Eigersund kommune)

Kommentar: Hovedinntrykket er at de foresatte er fornøyde med barnehagetilbudet. På seks av åtte indikatorer får barnehagene høyere score enn landssnittet. Sammenlignet med landssnittet har barnehagene fått en litt lavere score når det gjelder å behandle barnet og foresatte med respekt, men forskjellen er ikke stor.

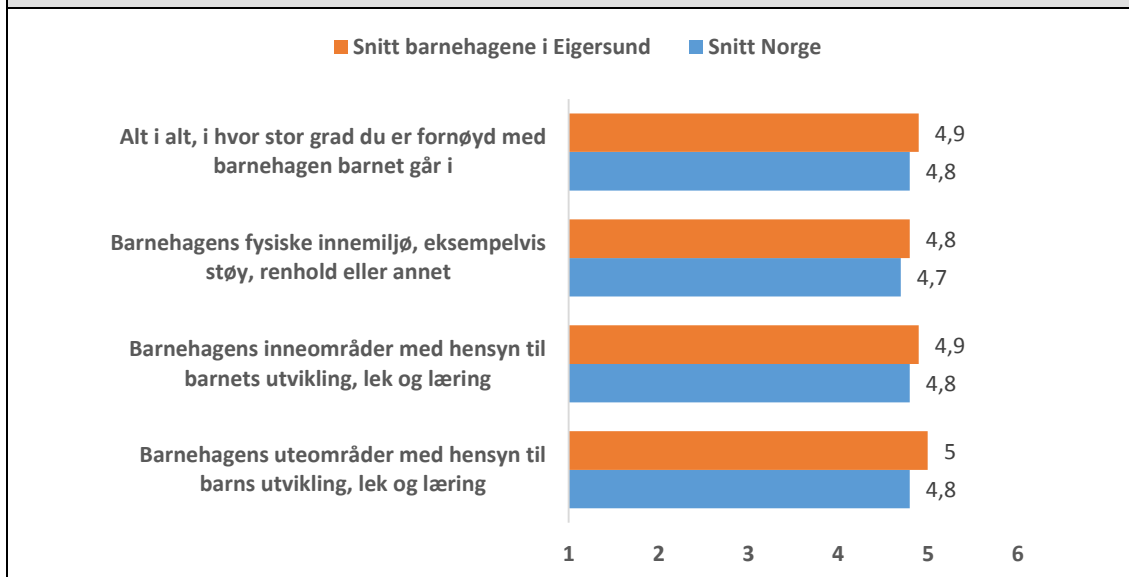
Når det gjelder tilgjengelighet er forskjellen litt større. Her det spesielt åpningstidene de foresatte scorer lavere på sammenlignet med landssnittet. (Hvilke spørsmål som ligger til grunn for spørsmålskategoriene, og svargivningen på disse, er gjengitt i rapportens vedlegg).

2.8.2 SÆRSKILT OM BARNAS FYSISKE MILJØ

I brukerundersøkelsen ble foreldrene spurt om;

- Barnehagens fysiske innemiljø, eksempelvis støy, renhold eller annet
- Barnehagens inneområder med hensyn til barnets utvikling, lek og læring
- Barnehagens uteområder med hensyn til barns utvikling, lek og læring

Figur 24 – Foreldreundersøkelsens svar angående fysisk miljø
 (Kilde: Eigersund kommune. Tal fra foreldreundersøkelsen i mai 2016).

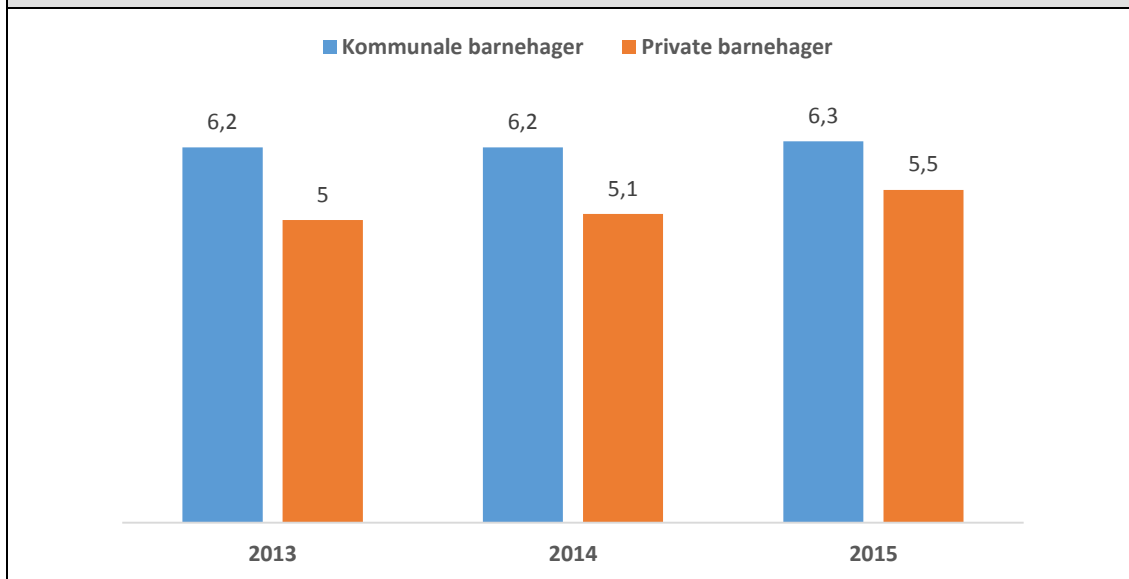


Kommentar og vurdering: Sammenlignet med snittet i Norge scorer barnehagene i Eigersund over på samtlige spørsmål som omhandler barnas fysiske miljø. Dette må sies å være et bra resultat. Barnehagestyrerne vi har vært i kontakt med sier seg stort sett fornøyde med barnehagens innemiljø, inne- og uteområder. Hvorvidt barnehagestyrerne i de kommunale barnehagene er fornøyde med vedlikeholdet varierer, avhengig av barnehagens alder, men dette er også noe personavhengig. Som nevnt benyttes kommunens elektroniske avvikssystem for registrering av byggetekniske utbedringsbehov.

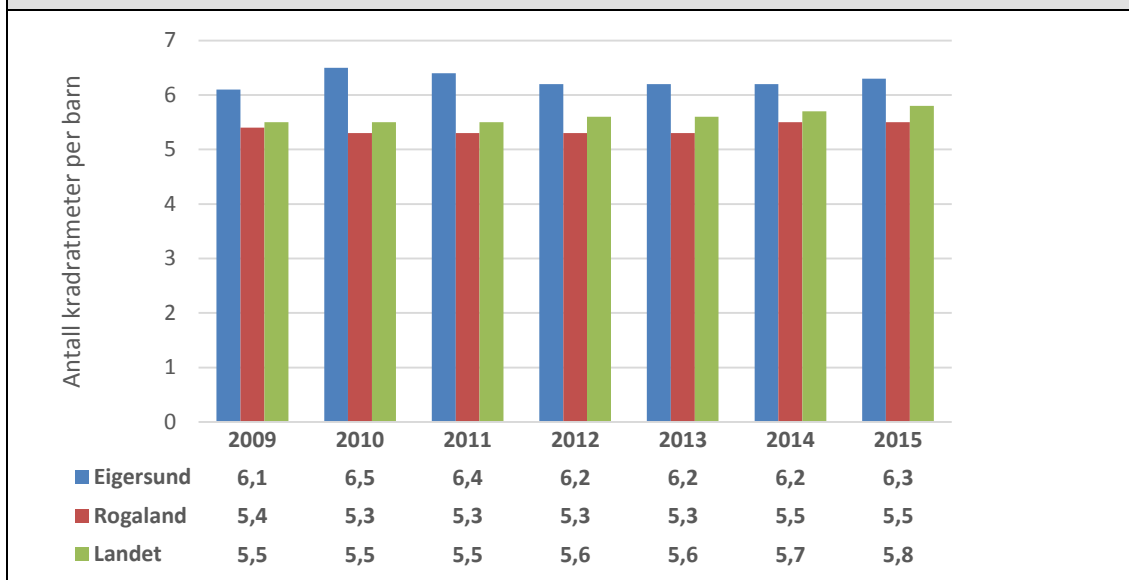
2.8.3 OPPLYSNINGER OM LEKEAREAL I KOSTRA OG BASIL

I henhold til veiledende norm fra Kunnskapsdepartementet skal små barn under tre år i gjennomsnitt ha 5,3 kvadratmeter oppholdsareal, mens store barn skal ha 4,0 kvadratmeter²⁹. Utearealet bør være seks ganger så stort som innearealet.

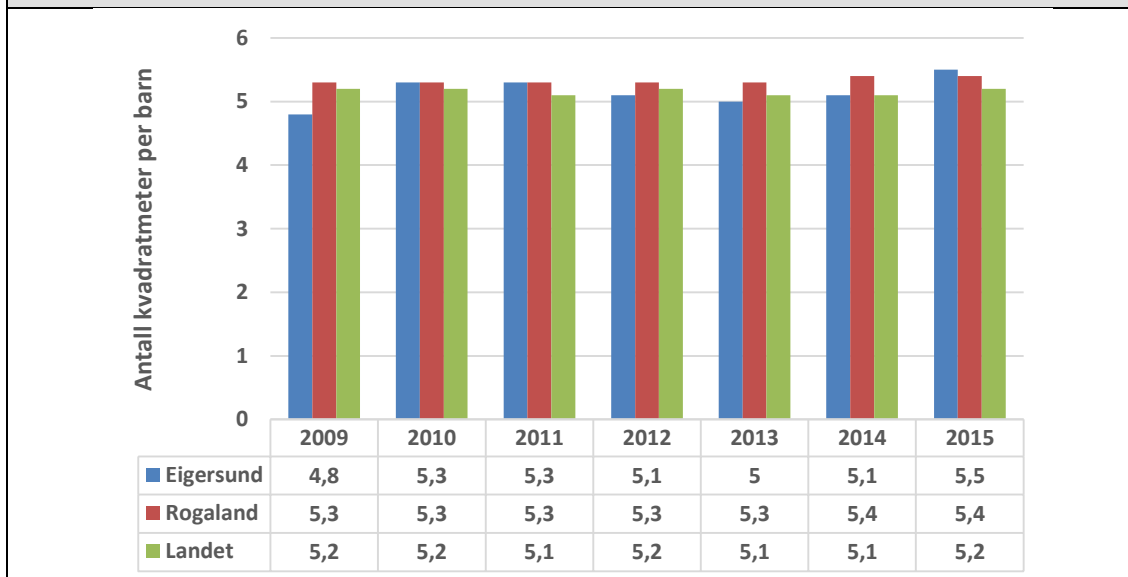
²⁹ Jamfør Veileder for godkjenning av barnehager, Kunnskapsdepartementet

Figur 25 – Antall kvadratmeter oppholdsareal per barn i de kommunale og private barnehagene i Eigersund. Historisk utvikling (Kilde: Utdanningsdirektoratet/ BASIL).

Kommentar og vurdering: Oppholdsarealet per barn er noe høyere i de kommunale enn i de private barnehagene i Eigersund. Og i 2015 lå landssnittet på 5,5 kvadratmeter. Barnehagene i Eigersund oppfyller veiledende norm som stiller krav om minimum 5,3 kvadratmeter, og snittet for de kommunale og private barnehagene ligger på eller over snittet i landet som helhet. Dette må sies å være positivt. (Databasen BASIL inneholder dessverre ingen opplysninger om barnehagenes uteareal).

Figur 26 – Antall kvadratmeter lekeareal per barn i de kommunale barnehagene i Eigersund. Historisk utvikling (Kilde: KOSTRA).

Kommentar og vurdering: Lekearealet per barn har økt og har i hele tidsperioden vært større i Eigersund enn snittet i Rogaland og landet som helhet. Dette må sies å være positivt.

Figur 27 – Antall kvadratmeter lekeareal per barn i de private barnehagene i Eigersund. Historisk utvikling (Kilde: KOSTRA).

Kommentar: I de private barnehagene har det også vært en positiv utvikling.

Vurdering: Foreldreundersøkelsen som ble gjennomført i samtlige kommunale barnehager våren 2016 viser at de foresatte er fornøyde med barnehagetilbudet. På seks av åtte indikatorer oppnår barnehagene høyere score enn landssnittet, noe som må sies å være bra. På spørsmål knyttet til barnas fysiske miljø scorer kommunen også over landssnittet.

Barnehagene i Eigersund oppfyller veiledende norm for oppholdsareal per barn, og snittet for de kommunale og private barnehagene ligger på eller over landssnittet. Dette må sies å være positivt. Barnehagestyrerne vi har vært i kontakt med sier også rimelig fornøyde med barnehagens innemiljø, inne- og uteområder, foruten vedlikehold.

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen og gjennomgått av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Bernt Mæland.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriterier anvendt:

- Barnehageloven med forskrift
- Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (forskrift til barnehageloven)
- Kunnskapsdepartementets veileder for tilsyn med barnehagene
- Nasjonalpolitiske vedtak, mål og føringer
- Kvalitetsplan for de kommunale barnehagene i Eigersund kommune
- Administrative retningslinjer, mål, føringer og lignende

Plan for barnehagene i Eigersund (2010 – 2014) er kommunens overordnet plan for de kommunale barnehagene. Planen er styrende for innholdet i de kommunale barnehagene og er fremdeles gjeldende, men en ny plan vil bli utarbeidet i løpet av inneværende år. Planen skisserer følgende visjon for kommunens barnehager: «Barnehagene i Eigersund – et godt sted å være - et godt sted å leke og lære.» Verdigrunnlaget i planen er trygghet, trivsel, glede og mestring. Planen lister opp følgende satsingsområder:

- Tilstrekkelig fagpersonale og bemanning
- Rekruttere og beholde kvalifisert personale
- Fokus på voksenrollen
- Godt arbeidsmiljø
- Kvalitet i hverdagsaktiviteter
- Videreføre satsing på sosial kompetanse
- Videreføre satsing på språkstimulering
- Fokus på barns medvirkning
- Videreføre satsing på fagområdene i rammeplanen

Barnehageloven § 8 gir kommunen en plikt til å påse at både de kommunale og de private barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Siden Rammeplanen er en forskrift til barnehageloven, skal kommunen som tilsynsmyndighet også etterse det pedagogiske arbeidet i den enkelte barnehage. I denne forskriften har departementet gitt nærmere retningslinjer for barnehagens innhold.

Barnehageloven § 8 andre ledd gir kommunen en plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen. Det er kommunens ansvar å oppfylle retten til barnehageplass for alle barn som er bosatt i kommunen.

Kommuneplan for Eigersund kommune 2007-2019 har som ett av hovedmålene full barnehagedekning. I kommuneplanen heter det at kunst og kultur må bli en del av oppvekstmiljøet. Kommunen satser på den «kulturelle skolesekken» for styrke kunstens plass i grunnskolen, og i dette ligger også et ønske om å øke den kulturelle aktiviteten i skolene og barnehagene.

Barnehageloven § 18 sier følgende om antall barn per voksen (voksenteitet): «bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive tilfredsstillende pedagogisk virksomhet».

Forskrift om pedagogisk bemanning § 1, angir krav til kompetanse³⁰. Forskriften slår fast at det skal være minimum én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år. Et barn anses i denne sammenhengen for å være tre år fra det kalenderåret det fyller tre år.

Opplæringsloven § 5-7 gir barn under opplæringspliktig alder rett på spesialpedagogisk hjelp ved behov.

Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning fastsetter at «ved å sette inn spesialpedagogiske hjelpetiltak vil det være mulig å gripe inn på et tidlig stadium og ta tak i barnets problemer før de utvikler seg ytterligere. Dette følger også av Stortingsmelding nr. 18 «Læring og fellesskap», som tar til orde for tidlig innsats i barnehagen. Gjennom tidlig intervensjon og forebygging er målet å forhindre utvikling av alvorlige vansker.

Barnehageloven § 8 gir kommunen som barnehageeier et ansvar for at barnehagene drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk.

Barnehageloven § 16 fastsetter at kommunen skal føre tilsyn og gi pålegg ved behov for retting av uforvarslike eller ulovlige forhold.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, med hjemmel i folkehelseloven, skal sikre at barnas miljø i barnehagen ivaretas.

Barnehageloven § 12 fastsetter at alle godkjente barnehager i kommunen skal samarbeide om opptak av barn, og kommunen skal legge til rette for et samordnet opptak. Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved opptaket.

Barnehageloven § 14 fastsetter at kommunen har ansvaret for tildeling av tilskudd til private barnehager. Tilskuddet blir beregnet ut fra gjennomsnittlige utgifter i de kommunale barnehagene³¹.

Veileder for godkjenning av barnehager fra Kunnskapsdepartementet gir en veiledende norm for oppholdsareal. Her heter det at små barn under tre år skal i gjennomsnitt ha 5,3 kvadratmeter oppholdsareal, mens store barn skal ha 4,0 kvadratmeter. Utearealet bør være seks ganger så stort som innearealet.

³⁰ Fastsatt av Barne- og familiedepartementet 16. desember 2005, med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr 64 § 18 sjettede ledd (barnehageloven). Kravet gjelder når barnas daglige oppholdstid er over 6 timer.

³¹ Tilskudd til private barnehager er regulert i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager (FOR-2010-10-29-1379). I 2012 ble det på oppdrag fra KS og PBL utarbeidet en veileder til forskriften for å få en standardisert, korrekt og etterprøvbart tilskuddsberegning. Denne veilederen inneholder også en mal for selve beregningen.

Metode

Tilnærmingen er basert seg på en gjennomgang av relevante planer og dokumenter fra kommunen, og intervjuer med nøkkelpersoner. Statistiske data som kan bidra til å belyse problemstillingene, er også blitt tatt med i vurderingsgrunnlaget. Først og fremst gjelder det KOSTRA og Utdanningsdirektoratets database BASIL, men også kommunens egne tall.

I prosjektet har vi foretatt en såkalt metodetriangulering av data. Dette innebærer at de ulike problemstillingene belyses gjennom bruk av forskjellige datakilder. Trianguleringen bidrar til å utvide og forsterke datagrunnlaget i analysen, og forskjellige innsamlingsmetoder gir ulike perspektiv på analysegrunnlaget. For eksempel er det foretatt en rekke tallanalyser. Vi har testet ut tallene i intervju med ledelse og fagpersoner, samt innhentet innspill fra et utvalg samarbeidspartnere. Dette for å sikre et bredest mulig tilfang av data innenfor prosjektets rammer.

Metodisk er det dermed benyttet analyse og intervju, samt sammenligninger (mot seg selv over tid og andre kommuner).

Verifisering av intervjudata har foregått underveis, samt ved å sørge for et visst antall respondenter.

Informanter:

- Eivind Galtvik, kommunalsjef Kultur og oppvekst
- Karina Leidland, barnehagekonsulent
- Morten Iversen, personalrådgiver, Seksjon personalutvikling
- Tone Tunheim, personalrådgiver, Seksjon personalutvikling
- Bjarne Rosenblad, kommunelege
- Irene Rasmussen, styrer i Grøne Bråden barnehage og leder for kommunens ekstraassistenter
- Margrethe Seim, styrer i Hellvik barnehage og leder for kommunens spesialpedagoger
- Aud Harriet Olsen, styrer i Rundevoll og Husabø barnehage
- Jorunn Eide, Varden andelsbarnehage SA
- Nina Eikestein Aamodt, styrer Kiellandskogen FUS barnehage
- Mette Grimsrud, styrer Jernhagen barnehage
- Randi Helland Stråtveit, leder Miljørettet helsevern, Rogaland brann og redning IKS
- Anne Margrethe Herigstad, leder Dalane PP-tjeneste

Skriftlige dokumenter:

- Kommuneplanen for Eigersund kommune, 2009- 2019
- Medarbeiderundersøkelsen i Eigersund kommune 2015.
- Tilsynsrapporter i tilknytning til Forskrift om miljørettet helsevern, Eigersund kommune, 2015
- Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler
- Fylkesmannens tilsynsrapport etter tilsyn i 2012
- Sivilombudsmannens brev av 20.06.2016 til Eigersund kommune
- Kunnskapsdepartementets Veileder om godkjenning av barnehager

Befolkningsframskriving 2014-2026

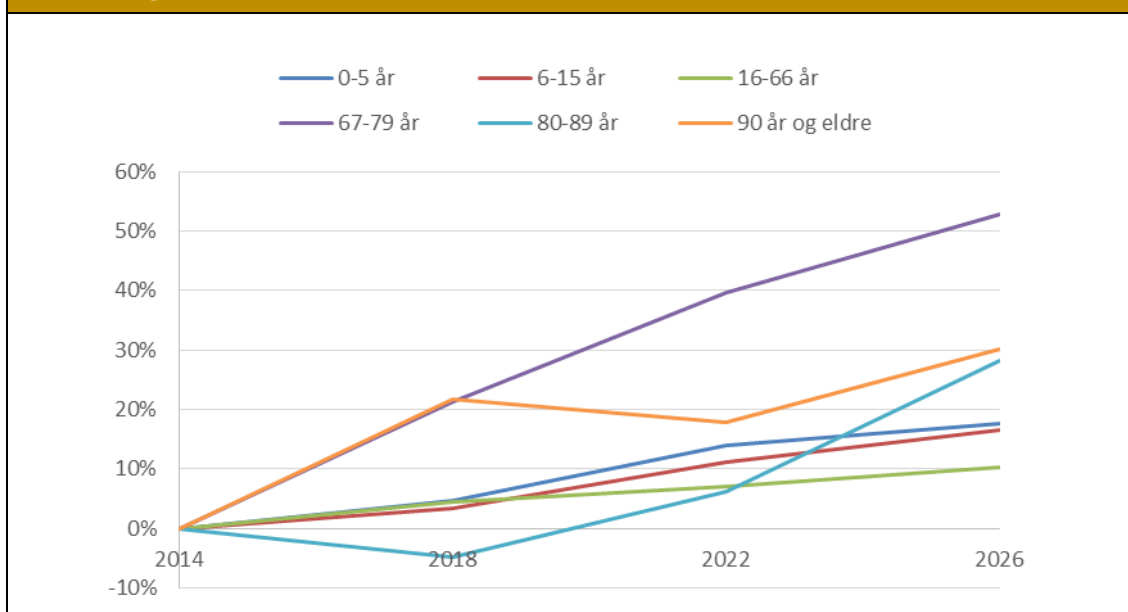
Vi har lagt til grunn middels befolkningsvekst, som er et av SSBs framskrivingsalternativer. Nedfor viser vi framskrivingen av befolkningstallet i Eigersund kommune for de neste tolv årene. Vi har delt periodene inn i fireårssykluser.

Tabell 1 – Befolningsframskrivinger – Middels vekst SSB

Alder	2014	2018	2022	2026
0-5 år	1141	1194	1301	1342
6-15 år	1924	1990	2137	2241
16-66 år	9808	10255	10491	10806
67-79 år	1312	1591	1831	2003
80-89 år	520	495	552	666
90 år og eldre	106	129	125	138

Kommentar: Det er ikke i nederste aldersgruppen man forventer den sterkeste befolkningsveksten. Vi ser en liten oppgang i aldersgruppen 0-5 år, og det er dermed grunn til å anta at behovet for barnehageplasser ikke vil avta.

I figuren ser vi nærmere på den prosentvise endringen innenfor hver aldersgruppe, der nullpunktet eller utgangspunktet er befolkningstallet for 2014.

Figur 1 – Befolningsframskriving fra 2014 til 2026 – Prosentvis vekst i ulike alderskategorier

Kommentar: I løpet av den første fireårsperioden er det sterk vekst innenfor aldersgruppen 67-79 og 90 år og eldre. Det blir færre mellom 80 og 89, men denne aldersgruppen øker betydelig den neste åtteårsperioden. Det er en moderat vekst i aldersgruppene mellom 0-66 i løpet av tolvårsperioden, mens det er en sterk vekst i de tre øverste alderskategoriene.

Mer om Utdanningsdirektoratets tall på andel barn med behov for spesialpedagogisk hjelp

Fram til og med 2013 inkluderer tallene for Eigersund og landet som helhet både;

- Barn som får spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7.
- Barn med nedsatt funksjonsevne som er tatt opp ved prioritering etter barnehagelovens §13 første ledd.

- Barn som er tatt opp ved prioritering etter barnehageloven § 13 andre ledd.

Fra og med 2014 er definisjonen snevret inn, fordi innføringen av retten til barnehageplass har redusert omfanget av barn i de to sistnevnte kategoriene.

Alle tall fra Utdanningsdirektoratet er for øvrig basert på årsmeldinger for barnehagene per 15.12. hvert år.

Utfyllende forklaring til kategoriene i Eigersund kommunes avvikssystem

Vaktmestermelding er serviceoppdrag til vaktmester som gjelder byggtekniske forhold, eksempelvis defekte utelys, dårlig ventilasjon eller en vannkrane som lekker. Systemet synliggjør utfordringene, og gir kommunen en pekepinn på hva som må prioriteres.

Ansattes fysiske og psykiske forhold tar utgangspunkt i kravene i arbeidsmiljøloven om temperatur, ventilasjon i bygninger etc. Kategoriene omfatter også psykososiale forhold på arbeidsplassen.

Barns arbeidsmiljø omhandler avvik i forhold til lov om miljørettet helsevern. Loven stiller krav om at barna skal ha mulighet for aktivitet og hvile, foruten drikkevann, godt inneklima osv.

Data- og informasjonssikkerhet omhandler barnehagens behandling av taushetsbelagte opplysninger.

Skade-, trussel og vold mot ansatte. Dette kan typisk være at en ansatt ved et uhell kutter seg på brødkniven eller faller på glatta.

Skadeskjema barnehage (skade på barnet). Et eksempel her er brukket arm etter fall fra lekestativ.

Om medarbeiderundersøkelsen i Eigersund kommune

Kommunen bruker Bedrekommune.no, som er et nettbasert verktøy, for måling av medarbeider-tilfredshet. I medarbeiderundersøkelsen, som gjennomføres annet hvert år, er det mulig å regne seg frem til et snitt-tall, og tallet var det samme for barnehagene som for hele kommunen som helhet (4,5). I 2013 var tallet for barnehagene 4,7, mens tallet for hele kommunen var 4,6. I medarbeiderundersøkelsen blir de ansatte stilt ulike spørsmål innenfor følgende hovedkategorier:

- Overordnet ledelse
- Nærmeste leder
- Faglig personlig utvikling
- Innhold i jobben
- Lønns- og arbeidstidsordninger
- Stolthet over egen arbeidsplass
- Fysiske arbeidsforhold
- Samarbeid og trivsel med kollegaene
- Mobbing og diskriminering
- Organisering av arbeidet
- Helhetsvurdering av arbeidsplassen

Om brukerundersøkelsen og sammenligning med andre kommuner

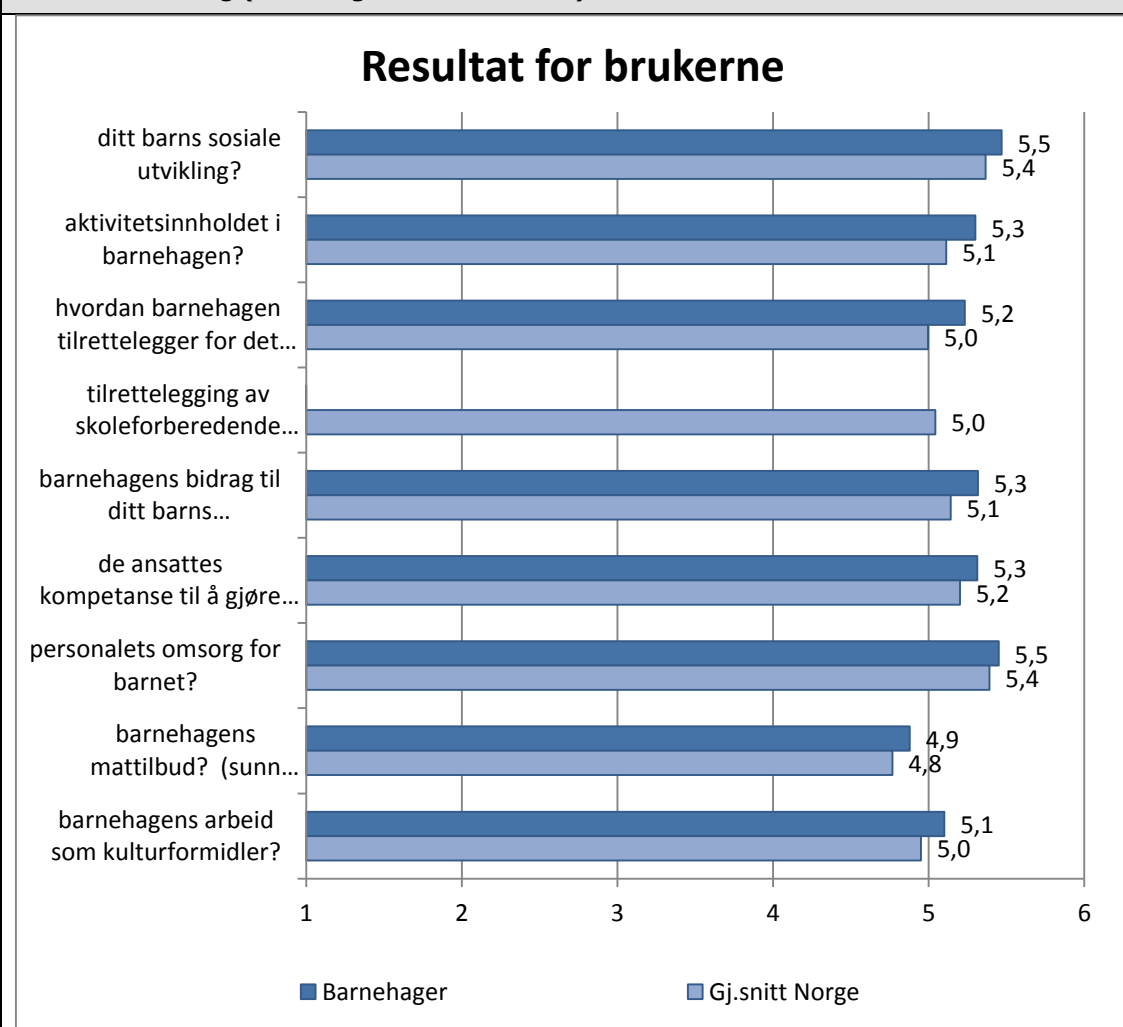
For å kunne sammenligne resultater fra Eigersund med andre kommuner, har kommunen tatt inn spørsmål fra Bedrekommune.no, som er et nettbasert verktøy for måling av tjenestekvalitet. Eigersunds resultater kan sammenlignes med 108 andre kommuner ved følgende fire indikatorer:

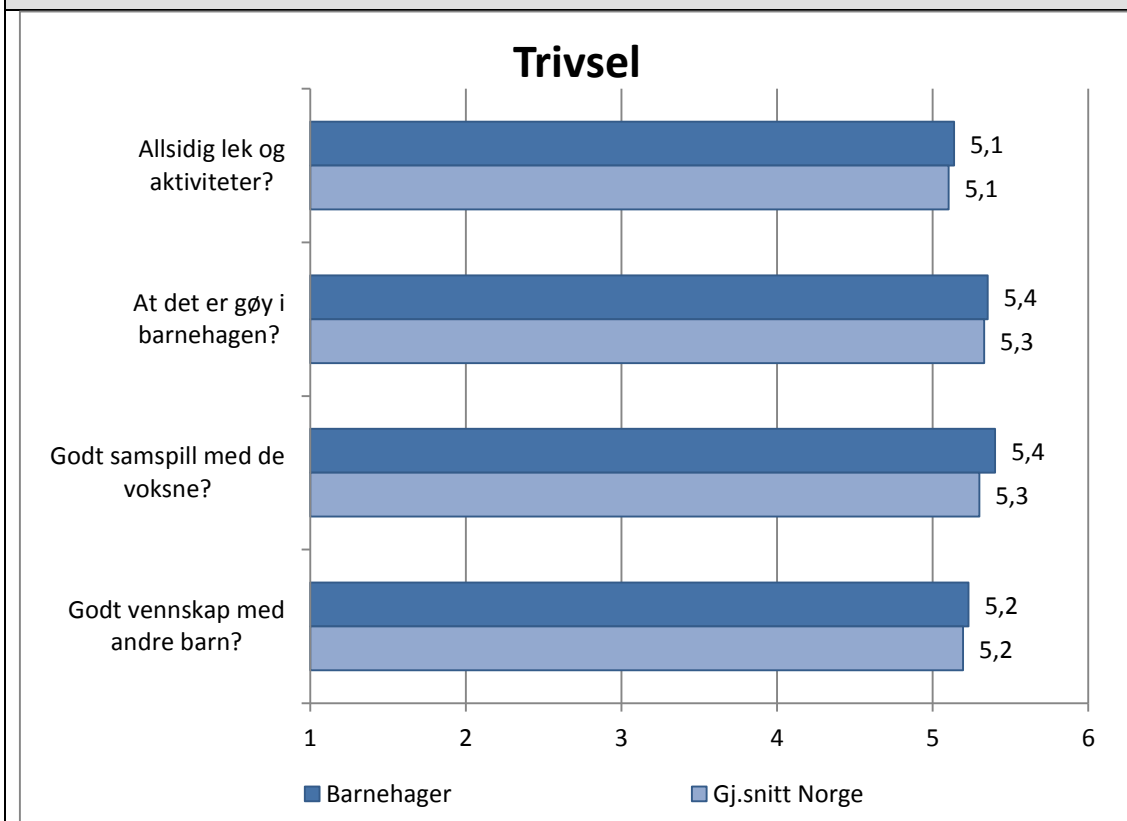
- *Resultat for bruker*
- *Brukermedvirkning*
- *Fysisk miljø*
- *Helhetlig vurdering*

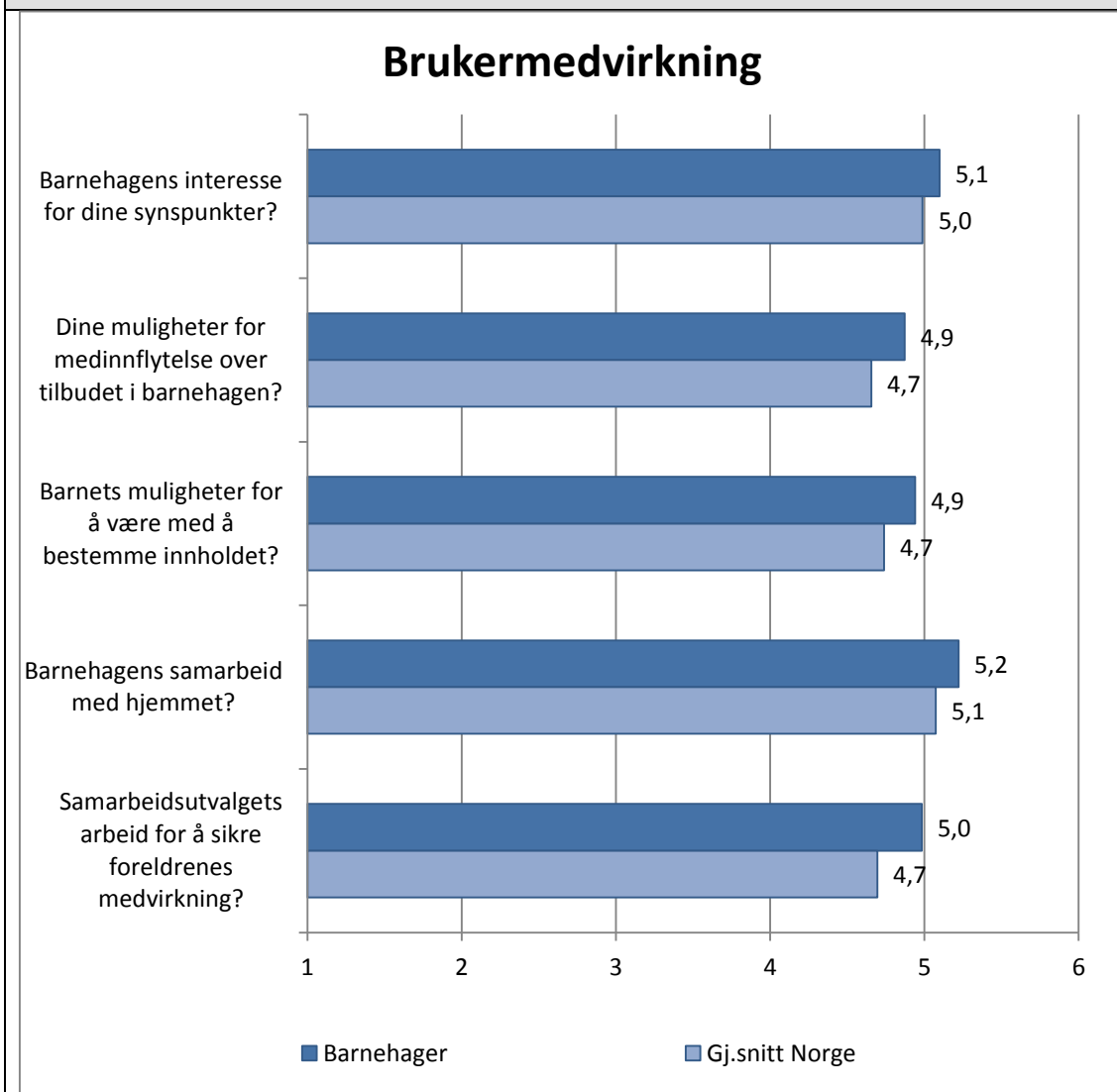
(I Trondheim og Bergen gjennomføres egne undersøkelser som gjør at disse resultatene ikke kan sammenlignes).

Eigersund kommune scorer over gjennomsnittet for de 108 kommunene og ligger på samme nivå som de andre storbykommunene som har gjennomført samme undersøkelse.

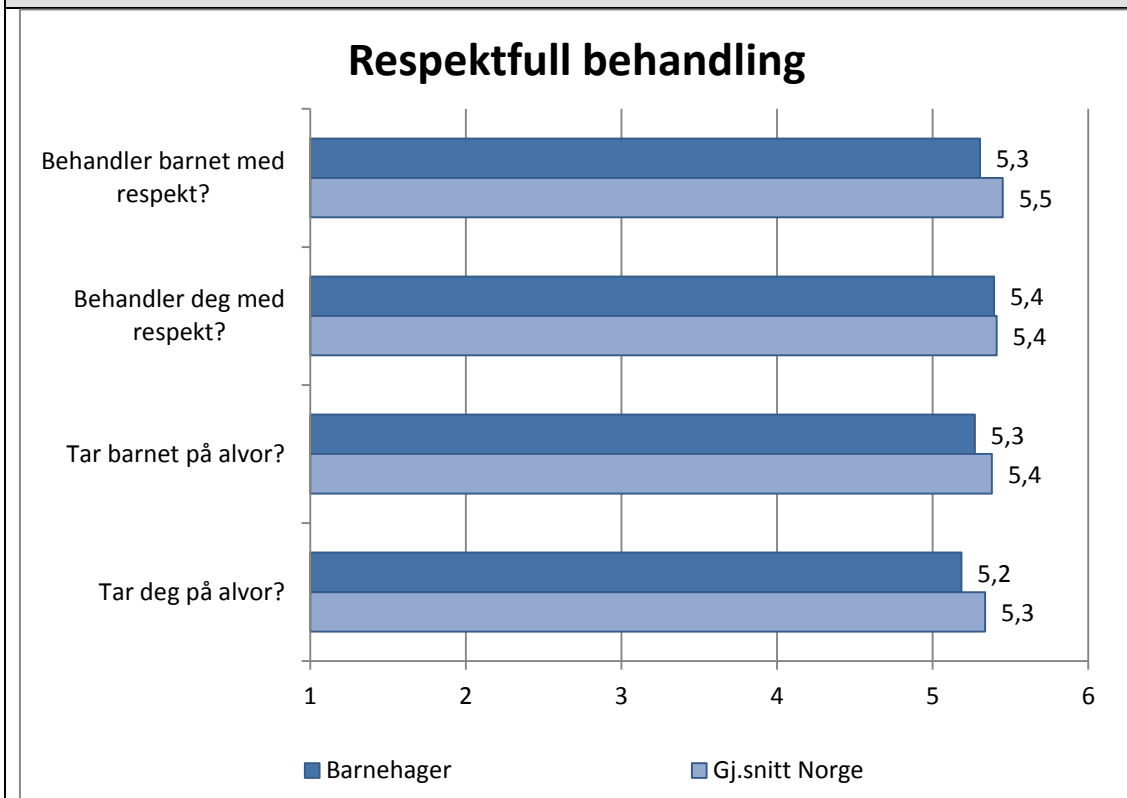
Figur 2 – Brukerundersøkelse blant foresatte i kommunale barnehager i Eigersund. Historisk utvikling (Kilde: Eigersund kommune)



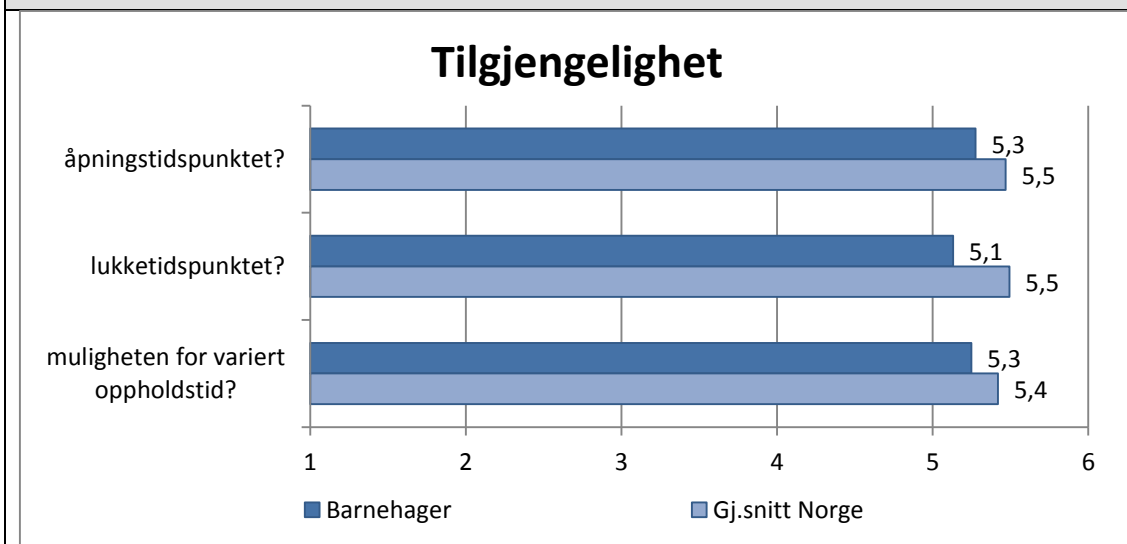
Figur 3 – Brukerundersøkelse blant foresatte i kommunale barnehager i Eigersund. Historisk utvikling (Kilde: Eigersund kommune)

Figur 4 – Brukerundersøkelse blant foresatte i kommunale barnehager i Eigersund. Historisk utvikling (Kilde: Eigersund kommune)

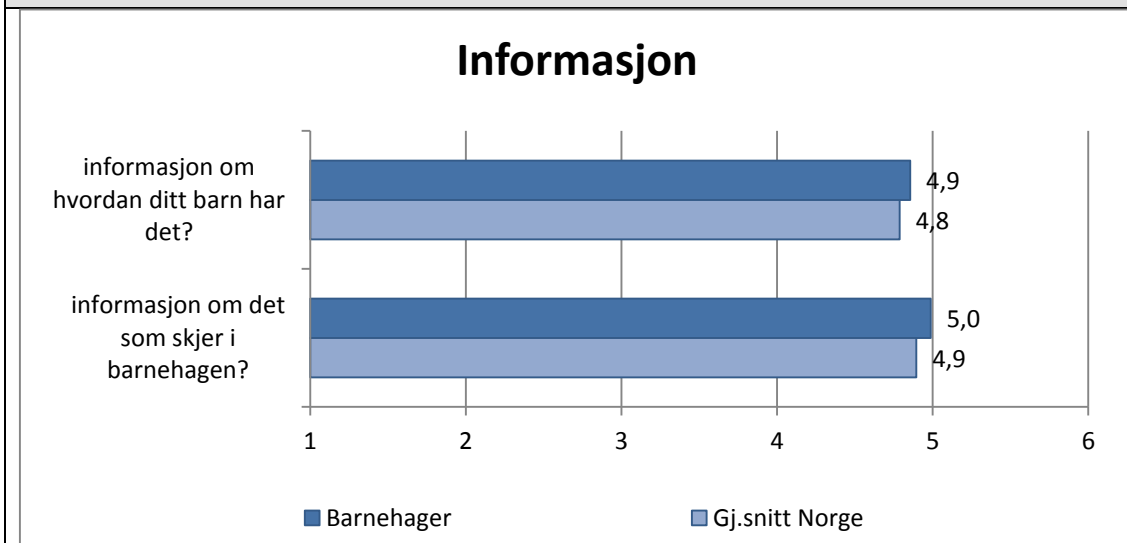
Figur 5 – Brukerundersøkelse blant foresatte i kommunale barnehager i Eigersund. Historisk utvikling (Kilde: Eigersund kommune)



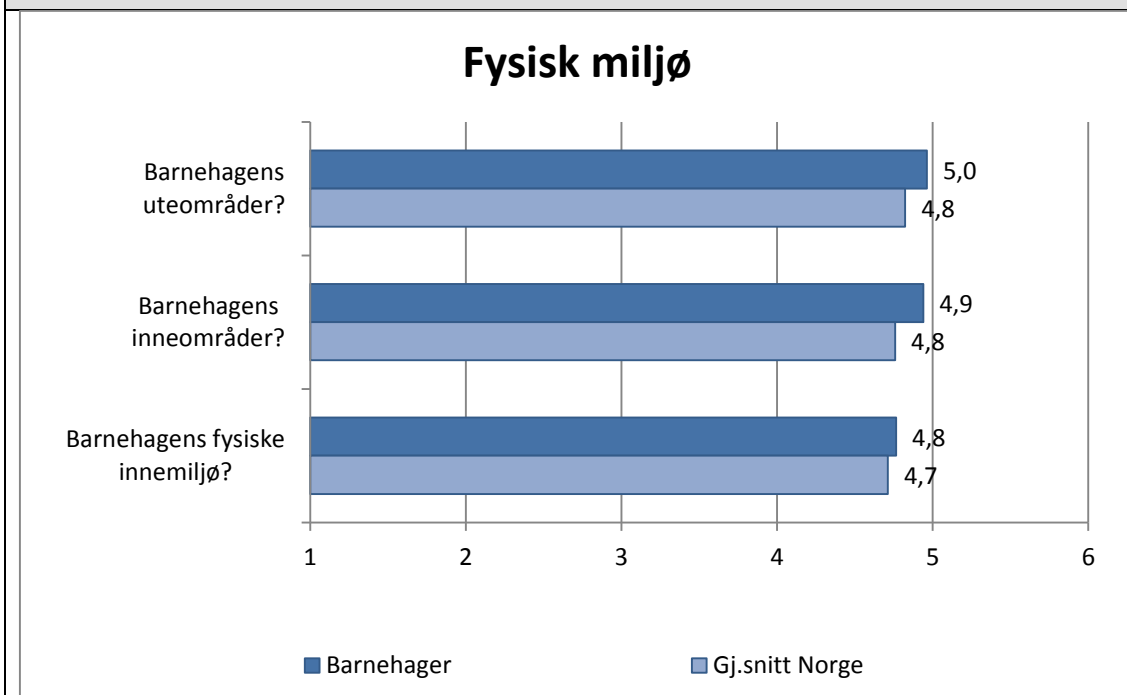
Figur 6 – Brukerundersøkelse blant foresatte i kommunale barnehager i Eigersund. Historisk utvikling (Kilde: Eigersund kommune)

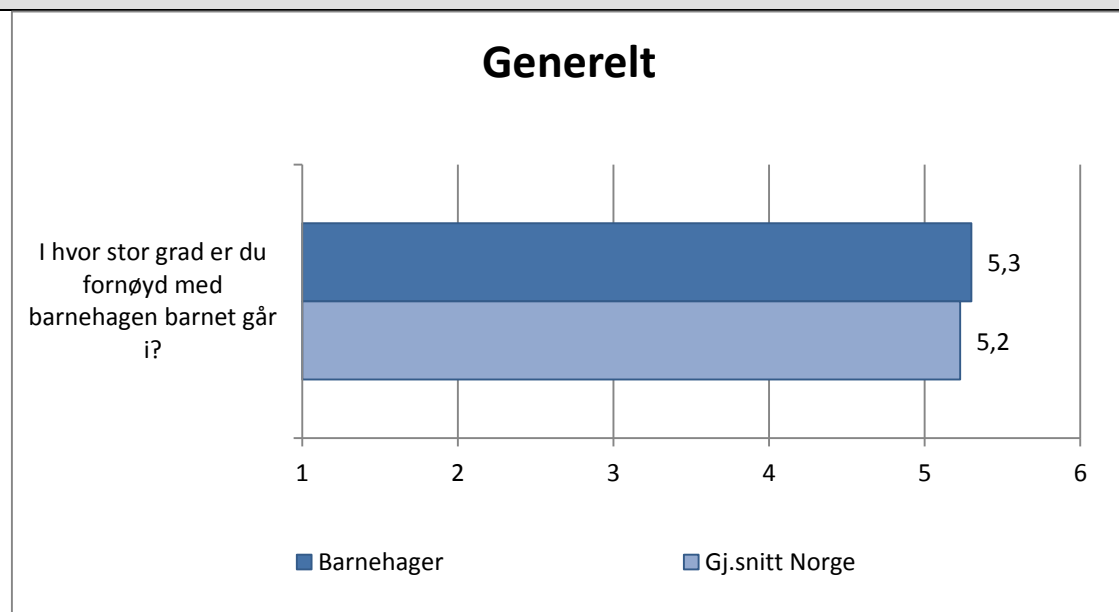


Figur 7 – Brukerundersøkelse blant foresatte i kommunale barnehager i Eigersund. Historisk utvikling (Kilde: Eigersund kommune)



Figur 8 – Brukerundersøkelse blant foresatte i kommunale barnehager i Eigersund. Historisk utvikling (Kilde: Eigersund kommune)



Figur 9 – Brukerundersøkelse blant foresatte i kommunale barnehager i Eigersund. Historisk utvikling (Kilde: Eigersund kommune)



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no