



Foto: Utdanningsdirektoratet

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR.07-2025

BEMANNING OG KOMPETANSE I KOMMUNALE BARNEHAGER

LILLESTRØM KOMMUNE

JUNI 2025

INNHold

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING	3
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	3
1.2 Formål og problemstillinger.....	3
1.3 Organisering av barnehagene i Lillestrøm kommune	3
1.4 Metode.....	4
1.4.1 Generelt.....	4
1.4.2 Avgrensninger.....	4
1.4.3 Dokumentanalyse	5
1.4.4 Statistikk fra Utdanningsdirektoratet.....	5
1.4.5 Intervjuer med barnehageeier og fire barnehagestyrere.....	5
1.4.6 Skriftlige spørsmål til barnehagemyndigheten og gjennomgang av dispensasjoner ...	6
1.4.7 Verifiseringsprosesser.....	6
1.5 Kommunedirektørens uttalelse	6
1.6 Revisjonskriterier	7
1.7 Rapportens oppbygning.....	7
2 ANTALL ANSATTE	8
2.1 Problemstilling og revisjonskriterier	8
2.2 Faktagrunnlag.....	8
2.2.1 Minimumsnormen for grunnbemanning.....	8
2.2.2 Barnehageeiers oversikt over bemanningen i barnehagene	9
2.2.3 Rutiner og systemer som sikrer at barnehagene har nok ansatte på jobb	10
2.3 Revisjonens vurderinger og konklusjon.....	12
3 TILSTREKKELIG KOMPETANSE.....	13
3.1 Problemstilling og revisjonskriterier	13
3.2 Faktagrunnlag.....	13

3.2.1	Oppfyllelse av pedagognormen	13
3.2.2	Oversikt over behovet for barnehagelærere	17
3.2.3	Plan og tiltak for å sørge for nok barnehagelærere	18
3.2.4	Midlertidig dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogisk leder	19
3.3	Revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger.....	23
LITTERATUR- OG KILDELISTE		25
VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRS UTTAELSE		27
VEDLEGG 2 REVISJONSKRITERIER		29
	Revisjonskriterier og kilder	29
	Tilstrekkelig bemanning	29
	Tilstrekkelig kompetanse	31
Tabell 1 Barnehagenes oppfyllelse av pedagognormen		14
Tabell 2 Barnehager som ikke oppfyller pedagognormen		15
Tabell 3 Barn per barnehagelærer		16
Tabell 4 Dispensasjoner fra utdanningskravet		19
Tabell 5 Antall innvilgelser og avslag til kommunale barnehager		21
Tabell 6 Utvalgte vedtak om innvilgelse av dispensasjon.....		21

SAMMENDRAG

Romerike revisjon har gjennomført en forvaltningsrevisjon av bemanning og kompetanse i kommunale barnehager i Lillestrøm kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Lillestrøm kommune den 16.10.2024 i sak 50/24. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere Lillestrøm kommunes innsats for å sikre tilstrekkelig bemanning og kompetanse i kommunale barnehager.

Hovedfunn

1. Av de 28 undersøkte barnehagene, er det 4 barnehager som ikke oppfylte minimumskravet til antall pedagogiske ledere. Feil i rapporteringen fra tre av barnehagene, har ført til at kommunen ikke oppdaget at disse barnehagene manglet de nødvendige dispensasjonene.
2. Kommunen manglet 47 av 238 årsverk barnehagelærere for å oppfylle minimumskravet til antall pedagogiske ledere uten dispensasjoner.
3. Kommunens praksis med å gi dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogiske ledere er i tråd med lov og forskrift i de tolv vedtakene som revisjonen har gjennomgått.

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager stiller krav til et minimumsantall pedagogiske ledere som skal være ansatt i barnehagene (pedagognormen). Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer eller en likeverdig utdanning, men barnehagene kan søke om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet.

Undersøkelsen viser at kommunen som barnehageeier ikke har sørget for at pedagognormen er oppfylt i alle barnehager. Per 15.12.2024 var det fire barnehager som ikke oppfylte pedagognormen selv med dispensasjoner. Barnehagene skal rapportere til kommunen som barnehageeier om bemanning og kompetanse, men feil i rapporteringen fra tre av barnehagene har ført til at kommunen ikke oppdaget at barnehagene manglet de nødvendige dispensasjonene.

Videre viste undersøkelsen at 9 av de 28 undersøkte barnehagene per 15.12.2024 oppfylte pedagognormen uten dispensasjoner, noe som vil si at de ikke manglet barnehagelærere for å oppfylle minimumskravet. Til sammen har de 28 barnehagene behov for 238 årsverk med barnehagelærere eller noen med likeverdig utdanning for å oppfylle normen uten dispensasjoner – og til det manglet kommunen 47 årsverk. Det er betydelige forskjeller mellom barnehagene, og flere barnehager manglet flere årsverk. Revisjonen er samtidig klar over at det er mangel på barnehagelærere.

Lillestrøm kommune har på undersøkelsestidspunktet påbegynt, men ikke ferdigstilt en skriftlig plan for rekruttering på barnehageområdet

Revisjonen har gjennomgått 12 av 82 innvilgede dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogisk leder i kommunale barnehager i 2024. Gjennomgangen viser at barnehagemyndighetens praksis med å gi dispensasjon fra utdanningskravet i de gjennomgåtte vedtakene er i tråd med lov og forskrift.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at kommunedirektøren:

- iverksetter ytterligere tiltak for at barnehagene oppfyller pedagognormen.
- ferdigstiller og iverksetter den skriftlige planen for rekruttering på barnehageområdet.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Lillestrøm kommune bestilte 16.10.2024 (sak 50/24) en prosjektplan for en forvaltningsrevisjon på barnehageområdet. Utvalget vedtok prosjektplanen for undersøkelsen 20.11.2024 (sak 57/24).

Etter barnehageforliket på Stortinget i 2003, fulgte en storstilt utbygging av kommunale og private barnehageplasser. Etter hvert har oppmerksomheten i sektoren flyttet seg fra utbygging til kompetanse og bemanning. I 2018 ble det innført en bemanningsnorm i barnehagen, som er et lovbestemt krav til hvor mange ansatte det skal være i barnehagene. Samtidig ble pedagognormen, som setter krav til antall pedagoger i barnehagen, skjerpet (Kunnskapsdepartementet 2023, side 9).

At det er tilstrekkelig bemanning i barnehagen styrker barnas muligheter til å leke, lære og få omsorg. Personalet er barnehagens viktigste ressurs. De har det daglige ansvaret for barna, bistår foreldrene i oppdragelsen, gir råd og veiledning og kan samarbeide med og henvise til hjelpeinstanser der det er nødvendig. Personalets kompetanse og kvalifikasjoner er avgjørende for kvaliteten på tilbudet til barna og for den pedagogiske virksomheten (Kunnskapsdepartementet 2006, side 49-50)

For mange kommuner er det vanskelig å innfri kravene kompetanse i barnehagen. Mange ansatte har ikke relevant utdanning. Dessuten har mange barnehager høyt sykefravær og mangel på vikarer, noe som fører til perioder med uforutsigbar og lav bemanning (Kunnskapsdepartementet 2023, side 12). Samtidig er det mangel på barnehagelærere i Norge - det mangler 2700 årsverk med barnehagelærere for at alle barnehager skal kunne oppfylle pedagognormen (Utdanningsdirektoratet 2025a).

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere Lillestrøm kommunes innsats for å sikre tilstrekkelig bemanning og kompetanse i kommunale barnehager.

1. I hvilken grad er bemanningen i de kommunale barnehagene tilstrekkelig?
2. I hvilken grad sikres tilstrekkelig kompetanse i de kommunale barnehagene?

1.3 Organisering av barnehagene i Lillestrøm kommune

I Lillestrøm kommune var det på undersøkelsestidspunktet 28 ordinære kommunale barnehager og 29 ordinære private barnehager.¹ De kommunale barnehagene ligger under en kommunalsjef for barnehager. Kommunen er *barnehageeier* for disse 28 barnehagene, og har ansvaret for tilbudet i

¹ Se delkapittel 1.4.2 for en forklaring på ordinære barnehager og andre barnehager.

den enkelte barnehage. Barnehageeier har ansvaret for å ansette tilstrekkelig og kompetent personale (Kunnskapsdepartementet 2024).

I tillegg er kommunen lokal *barnehagemyndighet*. Da har kommunen ansvar for godkjenning av barnehagene i kommunen, både private og kommunale, samt å føre tilsyn. Barnehagemyndigheten ligger under fagstaben til direktøren for oppvekst.

1.4 Metode

1.4.1 Generelt

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon som er fastsatt av styret i NKRF - Kontroll og revisjon i kommunene. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon. Arbeidet er kvalitetssikret i henhold til Romerike revisjon IKS sine interne rutiner.

1.4.2 Avgrensninger

Vi har avgrenset undersøkelsen av problemstilling 1 til kommunen som barnehageeier. Det betyr at vi ikke har sett på hvordan kommunens barnehagemyndighet er utøvd. Deler av problemstilling 2 er avgrenset på samme måte, bortsett fra delen hvor vi ser på barnehagemyndighetens arbeid med å behandle søknader om midlertidige dispensasjoner fra utdanningskravet for pedagogiske ledere. Når vi har avgrenset oss til barnehageeiers arbeid, er det fordi vi ville vurdere kommunens innsats, tiltak og praktiske arbeid for å få på plass den nødvendige bemanningen og kompetansen.

Vi har avgrenset problemstilling 2 om tilstrekkelig kompetanse, til å handle om kommunens arbeid med å oppfylle pedagognormen, det vil si å få tak i nok barnehagelærere.² Ifølge rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver, har de pedagogiske lederne en viktig rolle i barnehagen. De er gitt ansvaret for å iverksette og lede det pedagogiske arbeidet, i tråd med godt faglig skjønn. De skal veilede og sørge for at barnehageloven og rammeplanen oppfylles gjennom det pedagogiske arbeidet. Som nevnt undersøker vi også under problemstilling 2 barnehagemyndighetens arbeid med å behandle søknader om midlertidige dispensasjoner fra utdanningskravet for pedagogiske ledere.

Undersøkelsen omfatter 28 kommunale ordinære barnehager, og er dermed avgrenset fra de de to åpne barnehagene som kommunen eier. Bemanning og kompetanse i åpne barnehager skiller seg fra vanlige barnehager. I en åpen barnehage er foreldrene sammen med barna sine i barnehagen. Driften er basert på at de voksne som følger barna, er en del av bemanningen og aktivt tar del i det daglige arbeidet (Utdanningsdirektoratet 2019). Forskriften om pedagogisk bemanning gjelder ikke for åpne barnehager (Utdanningsdirektoratet 2016).

² Eller likeverdig utdanning.

I noen barnehager er det ekstra bemanning, som følge av at barn får spesialpedagogisk hjelp. Kommunen skal fatte et enkeltvedtak om at barn skal få hjelpen. Vi har avgrenset undersøkelsen fra å se på om denne ekstra bemanningen er på plass i barnehagene.

Utdanningsdirektoratet publiserte i mars 2025 en veileder om tilstrekkelig bemanning i barnehagen. Veilederen skal hjelpe barnehagene med å vurdere om bemanningen til enhver tid er tilstrekkelig, og når det skal settes inn vikar. Revisjonen har ikke lagt denne til grunn for revisjonskriteriene i undersøkelsen, ettersom veilederen ikke har vært gjeldende i undersøkelsesperioden.

1.4.3 Dokumentanalyse

Vi har bedt Lillestrøm kommune sende oss relevant dokumentasjon for problemstillingene, inkludert prosedyrer og rutiner for de to problemstillingene. Vi har gjennomgått og vurdert dokumentasjonen.

I tillegg har vi hatt behov for å gjennomføre intervjuer for å forstå hvordan kommunen arbeider med bemanning og kompetanse.

1.4.4 Statistikk fra Utdanningsdirektoratet

Flere steder i rapporten viser vi til statistikk fra Utdanningsdirektoratet om bemanning og kompetanse i barnehagene. Statistikken er basert på at alle landets barnehager årlig rapporterer opplysninger til utdanningsdirektoratet i Basil (Utdanningsdirektoratets innrapporteringssystem for barnehager). Opplysningene leveres og godkjenneres av hver barnehage. Kommunen kontrollerer og godkjenner rapporteringen. Statsforvalteren utfører ytterligere kvalitetskontroller og godkjenner skjemaene. Utdanningsdirektoratet har det overordnede ansvaret og utfører også egne kontroller av rapporterte opplysninger. Statistikken er per 15.12.2024 (Utdanningsdirektoratet 2025b).

1.4.5 Intervjuer med barnehageeier og fire barnehagestyrere

I undersøkelsen av kommunen som barnehageeier, har vi intervjuet kommunalsjefen for de kommunale barnehagene, for å forstå hvordan kommunen som barnehageeier arbeider for at barnehagene skal ha tilstrekkelig bemanning og forsvarlig kompetanse.

Vi har også intervjuet styrerne i fire kommunale barnehager: Blaker, Breidablikk, Garderåsen og Volla barnehage. I tillegg til å spørre om hvordan barnehagene arbeider med bemanning og kompetanse, stilte vi spørsmål om deres oppfatning av samarbeidet med barnehageeier.

To av disse barnehagene valgte vi ut fordi de hadde problemer med å få tak i barnehagelærere, mens de to andre hadde nok barnehagelærere til å oppfylle pedagognormen. Formålet med utvalget var å få innsikt hva som gjør at noen barnehager oppfyller pedagognormen, mens andre ikke klarer det. Barnehagene ble valgt ut på bakgrunn av statistikk fra Utdanningsdirektoratet om bemanning og kompetanse, samt barnehageeiers vurdering av barnehagene. I tillegg tok vi hensyn til barnehagenes størrelse.

Det er ikke mulig å generalisere fra de fire barnehagene til alle kommunens barnehager. Intervjuene må derfor ses på som et innblikk i hvordan noen barnehager arbeider med bemanning og kompetanse.

1.4.6 Skriftlige spørsmål til barnehagemyndigheten og gjennomgang av dispensasjoner

Undersøkelsen av kommunens praksis med å gi midlertidige dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogiske ledere, og som dermed er rettet mot kommunen som barnehagemyndighet, har vi gjennomført ved å sende skriftlige spørsmål til kommunen.

I tillegg har vi gjennomgått 12 innvilgede dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogisk leder, gitt til kommunale barnehager i 2024. Vi fikk opplyst at barnehagemyndigheten til sammen innvilget 82 av disse dispensasjonene til kommunale barnehager i 2024, og at 5 søknader ble avslått. Vi har sett på hvordan barnehagemyndigheten har begrunnet vedtakene, og hvilke krav som er stilt til barnehagene. Av de tolv dispensasjonene, er fire gitt til barnehager hvor en liten andel av de pedagogiske lederne er på dispensasjon. Fire er gitt til barnehager med hvor en middels stor andel er på dispensasjon og fire er gitt til barnehager hvor en stor andel er på dispensasjon.

Utvalget vårt må ses på som eksempler på barnehagemyndighetens saksbehandling, og det er ikke representativt for alle vedtakene. At vi har sett på 12 av 82 innvilgede dispensasjoner, betyr at vi har innhentet ca. en åttendel av dispensasjonene.

1.4.7 Verifiseringsprosesser

Et bearbeidet referat fra intervjuene er sendt til de som er intervjuet for verifisering, og informasjon fra de verifiserte intervjureferatene er benyttet i rapporten. Annen muntlig informasjon vi har fått er bekreftet skriftlig.

Rapporten ble sendt administrasjonen i sin helhet til gjennomgang av fakta og uttalelse 19.05.2025. På den måten sikrer vi at administrasjonen også mener at faktagrunnlaget er riktig.

Revisjonen mener gode verifiseringsprosesser av muntlige fremkommet data, og av rapporten i sin helhet, er viktig for å sikre gyldighet og pålitelighet i undersøkelsens datagrunnlag.

1.5 Kommunedirektørens uttalelse

Revisjonen sendte et utkast til rapporten til uttalelse til kommunedirektøren den 19.05.2025. Etter å ha foretatt noen endringer og justeringer, sendte vi et nytt utkast den 28.05.2025. Vi mottok kommunedirektørens uttalelse den 03.06.2025.

Kommunedirektøren skriver at det fremover vil være viktig å fortsette å ha trykk på arbeidet med de tiltakene som er i gang for å rekruttere og beholde barnehagelærere, men skriver ikke noe om kommunen vil iverksette ytterligere tiltak. Revisjonen vil understreke at det er viktig at kommunen både sikrer at pedagognormen er oppfylt i alle barnehager, og at den arbeider godt for å få på plass nok barnehagelærere.

I uttalelsen viser kommunedirektøren til at det i utkastet til rapport står at kommunen ikke har en skriftlig kompetanseutviklingsplan. Kommunedirektøren opplyser at kommunen har en slik plan, og henviser til «kompetansekatalog barnehage 2024-2025». Vi kan ikke se at vi har fått opplysninger om katalogen i løpet av undersøkelsen. Vi har justert den endelige rapporten slik at den reflekterer at kommunen har en slik plan.

Videre vil kommunedirektøren sørge for at malen for vedtak for dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogisk leder endres, og for å utarbeide en mal for veiledningsplan for den som får dispensasjon.

1.6 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunen vurderes opp mot. Kriteriene utledes fra lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og hva som anses som god forvaltningsskikk og faglig anerkjente normer på området.

I dette prosjektet er revisjonskriteriene blant annet hentet fra barnehageloven og forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis i kapittel 2 og 3, og i vedlegg 2 i rapporten.

1.7 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 tar for seg problemstilling 1 undersøkelsen, og handler kommunens arbeid med å få nok ansatte i barnehagen, både på papiret og i det daglige. I denne delen av undersøkelsen vurderer vi kommunen som barnehageeier. Det neste kapitlet handler om kompetanse, mer konkret om kommunens innsats for å få nok barnehagelærere og dermed oppfylle pedagognormen. Her handler de to første delkapitlene om kommunens arbeid som barnehageeier. Det siste delkapitlet tar for seg kommunens praksis med å behandle søknader om dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogiske ledere, og da ser vi på kommunen som barnehagemyndighet.

2 ANTALL ANSATTE

I dette kapitlet beskriver og vurderer vi kommunes arbeid med å få på plass nok ansatte i de kommunale barnehagene.

2.1 Problemstilling og revisjonskriterier

For problemstilling 1 har vi utledet følgende krav og forventninger til kommunen:

Problemstilling	Krav og forventninger til kommunen
1. I hvilken grad sikrer kommunen at bemanningen i de kommunale barnehagene er tilstrekkelig?	Som barnehageeier skal kommunen sørge for: ➤ At barnehagene oppfyller minimumsnormen for grunnbemanning. Som barnehageeier bør kommunen sørge for: ➤ Rutiner og systemer som sikrer oversikt over at barnehagene har et tilstrekkelig antall ansatte – også i det daglige. ➤ Rutiner og systemer som sikrer at barnehagene har nok ansatte på jobb, for eksempel når ansatte er fraværende.

2.2 Faktagrunnlag

2.2.1 Minimumsnormen for grunnbemanning

Grunnbemanningen – ansatte på papiret

Minimumsnormen for grunnbemanningen gjelder minstekrav til antall årsverk i barnehagen. Dermed er det ikke gitt at dette er ansatte som er fysisk til stede på jobb hver dag. Hvis en eller flere av de ansatte for eksempel er sykemeldte, oppfyller barnehagen fremdeles minimumskravet til bemanning i form av årsverk. Minimumsnormen stiller heller ikke krav om at de ansatte er til stede i hele åpningstiden. Minimumsnormen skal bare omfatte antall årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen (Utdanningsdirektoratet 2025c).³

³ Dette innebærer at pedagogiske ledere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter som utfører oppgaver innenfor det ordinære barnehagetilbudet, skal regnes med i grunnbemanningen. Den tiden styrer arbeider direkte med barna kan også tas med i beregningen. Personer som er i barnehagen i praksis eller arbeidstiltak, lærlinger, spesialpedagoger og andre som er å anse som ekstra personale i barnehagen, skal holdes utenfor beregningen.

Statistikk fra Utdanningsdirektoratet viser at alle de 28 undersøkte barnehagene i Lillestrøm kommune har nok ansatte til å oppfylle barnehagelovens minimumskrav til grunnbemanning. Av disse ligger 12 barnehager akkurat på minimumskravet med 6 ansatte per barn.⁴ Resten av barnehagene varierer mellom 5,9 og 5,1 barn per ansatt. Kommunalsjefen for barnehager forteller i intervju at grunnen til at noen barnehager ligger litt over minimumskravet, er barnehagenes organisering (oppdeling i avdelinger osv.).

Gjennomsnittet for de 28 barnehagene er 5,7 barn per ansatt. Det er det samme som gjennomsnittet for alle landets barnehager.

Kommunalsjefen for barnehager oppgir i intervju at kommunen ikke har noen rutine for at barnehagene skal vurdere behovet for bemanning utover minimumskravet. På grunn av kommunens økonomiske begrensninger, er det gitt at barnehagene skal ligge på minimumsbemanningen. De tre styrerne vi spurte om dette, gir uttrykk for det samme – at det ikke er mulighet for å ansette flere enn minimumskravet.

Den faktiske bemanningen i det daglige

Den daglige bemanningen er beskrevet i en sak kommunedirektøren la frem for kommunestyret den 14.5.2023 (sak 93/2023). Saken belyser først og fremst mulighetene og konsekvensene ved at bemanningsnormen oppfylles i hele åpningstiden i alle barnehager. Kommunedirektøren skriver at bemanningen i de kommunale barnehagene ikke er tilstrekkelig store deler av dagen. Barnehagene har 10 timers åpningstid fra klokka 07-17, samtidig som de ansatte har 7,5 timers arbeidstid. Resultatet er at bemanningsnormen er oppfylt ca. fire av ti timer om dagen. Det står videre at «dagens bemanningsnorm medfører at det i store deler av dagen oppleves for ansatte som om det er for få på jobb til å drive tilfredsstillende, forsvarlig pedagogisk virksomhet, og det er for lite bemanning til at barna får den oppmerksomheten fra voksne som de trenger.» I saken konkluderer kommunedirektøren at kostnadene ved at bemanningsnormen skal oppfylles hele dagen vil bli for store. Hun kan heller ikke se at det er mulig å prioritere økningen innenfor kommunens økonomiske rammer. Kommunestyret tok saken til orientering.

2.2.2 Barnehageeiers oversikt over bemanningen i barnehagene

Vi har sett på om kommunen har rutiner og systemer som sikrer oversikt over at barnehagene har et tilstrekkelig antall ansatte – også i det daglige.

Grunnbemanningen – ansatte på papiret

Kommunalsjefen for de kommunale barnehagene forteller i intervju at hun, for å holde oversikt over om barnehagene har nok ansatte, hovedsakelig ser på rapporteringen som barnehagene skal sende Utdanningsdirektoratet mot slutten av hvert år (Basil-rapporteringen). Utdanningsdirektorats statistikk viser om de enkelte barnehagene oppfyller bemanningsnormen.

I tillegg er bemanningen i barnehagene et tema i den månedlige rapporteringen fra barnehagene til barnehageeier. Her skal barnehagen rapportere om antall barn og antall ansatte i

⁴ I Utdanningsdirektoratets statistikk teller barn under 3 år dobbelt i denne utregningen.

grunnbemanningen.⁵ Basert på disse tallene kan barnehageeier regne seg frem til om barnehagen har minimumsbemanningen på plass.

Videre oppgir kommunalsjefen at bemanning er et tema i en-til-en møtene som barnehageeier har med styrerne hver 6. uke. Det er ikke noen fast skriftlig agenda for møtene.

Alle de fire styrerne vi intervjuet mener at barnehageeier har god oversikt over hvordan grunnbemanningen er i deres barnehage.

Den faktiske bemanningen i det daglige

Kommunalsjefen forteller i intervju at ansvaret for at bemanningen er tilstrekkelig og forsvarlig i det daglige, er delegert til styrerne.

Ifølge kommunalsjefen skal barnehagen melde avvik hvis bemanningsnormen ikke oppfylles, eller en planlagt aktivitet som f.eks. plantid for pedagoger ikke kan gjennomføres. I kommunens overordnede prosedyre for avviksmeldinger står det at avvik blant annet er brudd på lover og forskrift, og at alle ansatte er ansvarlige for å rapportere avvik som oppdages. Kommunen har ikke skriftlige retningslinjer som angir konkret at barnehagen skal melde avvik for lav bemanning og i hvilke tilfeller eller situasjoner barnehagene skal gjøre det.

Kommunalsjefen forteller i intervju, at hun kan se på avviksstatistikken at det i virkeligheten forekommer flere avvik enn det som meldes. Kommunalsjefen oppgir at hun jevnlig minner styrerne og de ansatte i barnehagene på at det skal meldes avvik i de nevnte tilfellene.

Av de 28 undersøkte barnehagene, var det 7 barnehager som meldte avvik på for lav bemanning i kommunens avvikssystem hele 2024. Disse 7 barnehagene sto for til sammen 18 avviksmeldinger. I intervjuene med de fire barnehagestyrerne, kom det frem at barnehagene kunne bli bedre til å melde avvik på bemanningssituasjonen.

2.2.3 Rutiner og systemer som sikrer at barnehagene har nok ansatte på jobb

Det finnes ikke noen prosedyre for i hvilke tilfeller barnehagene skal innkalle en vikar, så det er opp til styrerne å vurdere når det er behov for det.

Kommunalsjef for barnehager, forteller at barnehagene skal innkalle vikar hvis styrer mener det er behov for det, for å opprettholde bemanningsnormen. Hvis det ikke er mulig, kan et tiltak være å redusere åpningstidene i barnehagen.

Styrerne i de fire barnehagene oppgir at de innkaller en vikar, hvis det er behov for det, for å opprettholde en forsvarlig drift. Hva som er en forsvarlig drift, er en vurdering ut fra antall ansatte på jobb, antall barn i barnehagen den dagen, osv. To av styrerne oppgir at bemanningen kan være forsvarlig, selv om den ligger under minimumskravet til grunnbemanningen. Tre av styrerne oppgir at de prøver å flytte på barn og ansatte internt først, og hvis det ikke er nok, innkaller de en vikar.

⁵ Antall barn under 3 år, antall barn over 3 år, antall pedagoger i grunnbemanning, samt antall barne- og ungdomsarbeidere og assistenter i grunnbemanning.

Rammeavtale for vikartjenester

Et system kommunen har for å sikre at det er nok ansatte på jobb, ved fravær av fast ansatte, er en rammeavtale barnehagene har for å innkalle vikarer.

Lillestrøm kommune har inngått en parallell rammeavtale med tre leverandører for anskaffelse av vikartjenester. Barnehagene skal selv gjennomføre avrop på avtalen ved anskaffelse av vikar. Avrop vil i enkelthet si å foreta en bestilling av vikartjeneste fra leverandørene som er med i rammeavtalen. Ved bestilling skal eget avropsskjema benyttes.

Ifølge veilederen til avtalen, skal leverandøren som er rangert som nummer 1 spørres først. Dersom leverandør 1 ikke kan levere, skal det ifølge veilederen gjennomføres en minikonkurranse mellom de øvrige to leverandørene. Barnehagene kan ikke gå rett til for eksempel leverandør nummer to eller tre, uten å gjennomføre en minikonkurranse hvor alle leverandørene har fått anledning til å delta.

I minikonkurransen skal barnehagen utarbeide en enkel behovsbeskrivelse og tildelingskriterier som vil bli vektlagt i valg av vinner av minikonkurransen. Tildelingskriteriene skal ha sammenheng med det som skal bestilles, og kan f.eks. være pris og leveringskapasitet. Tildelingskriteriene skal vektles, og til sammen utgjøre 100%.

Det skal videre fastsettes en svarfrist for leverandørene. Avhengig av oppdragets lengde og tid for tiltredelse, kan fristen ifølge veilederen settes til 1 time innen samme virkedag, 24 timer eller 7 virkedager. Barnehagene skal evaluere tilbudene i henhold til tildelingskriteriene som ble stilt i minikonkurransen, og benytte et eget evalueringsskjema.

Pilotprosjekt med vikarpool

Som følge av et verbalvedtak i budsjettprosessen i 2022 (Verbalvedtak 33), startet kommunen med å prøve ut et «vikarpool» for barnehagene Linbråten, Melby og Uglebakken på Skjetten. Et av målene var å redusere bruken av private vikarbyråer.

Vi fikk tilsendt et udatert utkast til en statusrapport for prosjektet. Ifølge utkastet startet utprøvingen opp i august 2024. De tre barnehagene ble oppbemannet med til sammen fire assistentstillinger, noe som ga barnehagene mulighet til å låne ut ansatte til andre avdelinger, uten at de ble underbemannet selv. Prosjektet ble gjennomført innenfor de tre barnehagens budsjett. De ekstra assistentstillingene skulle bare dekke korttidsfravær, og hvis det var fullt oppmøte, så var barnehagene i praksis overbemannet. Da skulle de ekstra ansatte dekke opp for fravær i forbindelse med kurs, møter og plantid. Tanken var først at de ekstra ansatte skulle dekke korttidsfravær på tvers av barnehagene, men de ble kun brukt i den barnehagen man var tilknyttet.

Statusrapporten viste at de foreløpige resultatene er positive. Blant annet har oppbemanningen gitt en samlet besparelse på 144 100 kroner etter fire måneders utprøving i 2024. Ifølge rapporten er det imidlertid for tidlig å konstatere med at prosjektet vil realisere alle de forventede gevinstene, ettersom kommunen har fått prøvd ut ordningen i for kort tid. En anbefaling om en eventuell utrulling til flere barnehager, basert på den korte utprøvingen, vil derfor være tuftet på svake antakelser. Derfor foreslås det videre utprøving i de tre barnehagene ut 2025.

2.3 Revisjonens vurderinger og konklusjon

Revisjonens vurdering er at Lillestrøm kommune har sørget for at barnehagene oppfyller minimumsnormen for grunnbemanning. Grunnbemanningen i de 28 barnehagene ligger på eller litt over minimumsnormen i barnehageloven. Revisjonen merker seg imidlertid at kommunen ikke har noen rutiner for å vurdere behovet for bemanning utover minimumsnormen.

Videre vurderer revisjonen at kommunen som barnehageeier til dels har rutiner og systemer som sikrer oversikt over at barnehagene har et tilstrekkelig antall ansatte. Barnehageeieren har oversikt over grunnbemanningen, eller bemanningen på papiret, blant annet gjennom barnehagenes årlige rapportering til Utdanningsdirektoratet.

Oversikten over bemanningen i det daglige kan imidlertid forbedres, ved at barnehagene kan melde flere avvik på bemanningen. Da kan barnehageeier få bedre data om hvordan bemanningen er i det daglige, og om når bemanningen ikke er tilstrekkelig eller forsvarlig. Avviksmeldinger kan også gi verdifull informasjon om hvorfor bemanningen ikke er god nok.

Videre vurderer revisjonen at kommunen har rutiner og systemer som sikrer at barnehagene har nok ansatte på jobb, for eksempel når ansatte er fraværende. Barnehagene vurderer vikarbehovet opp mot antall ansatte, antall barn, osv. og foretar en vurdering ut fra det om det er nødvendig med vikar. At kommunen ser gode foreløpige resultater av forsøksprosjektet med en vikarpool, er etter revisjonens vurdering positivt.

Kommunen har også en rammeavtale med et vikarbyrå. Revisjonen stiller spørsmål ved om avrop på rammeavtalen med bestemmelser om gjennomføring av minikonkurranse, dersom leverandør 1 ikke kan levere, er hensiktsmessig. En mulig konsekvens av avropsmekanismen i rammeavtalen kan være at barnehagestyrere ikke får tak i en vikar.

Konklusjonen på den første problemstillingen er at kommunen langt på vei sikrer at bemanningen i de kommunale barnehagene er tilstrekkelig.

3 TILSTREKKELIG KOMPETANSE

I dette kapitlet beskriver og vurderer vi kommunes arbeid med å sikre nok barnehagelærere i barnehagene. I de tre første delkapitlene vurderer vi kommunens arbeid som barnehageeier. I det fjerde delkapitlet ser vi på barnehagemyndighetens praksis med å gi dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogiske ledere.

3.1 Problemstilling og revisjonskriterier

For problemstilling 2 har vi utledet følgende krav og forventninger til kommunen:

Problemstilling	Krav og forventninger til kommunen
2. I hvilken grad sikres tilstrekkelig kompetanse i de kommunale barnehagene?	Kommunen skal ➤ som barnehageeier sørge for at pedagognormen er oppfylt i alle barnehager ➤ som barnehagemyndighet sørge for at praksisen med å gi dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogisk leder er i tråd med kravene i lov og forskrift. Kommunen bør som barnehageeier ha sørget for: ➤ Oversikt over behovet for barnehagelærere ➤ En plan og tiltak for å få på plass nok barnehagelærere.

3.2 Faktagrunnlag

3.2.1 Oppfyllelse av pedagognormen

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager stiller krav til et minimumsantall med pedagogiske ledere som skal være ansatt i barnehagene (pedagognormen). Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer eller likeverdig, men barnehagene kan søke om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet.⁶

Tabell 1 viser om barnehagene oppfyller pedagognormen eller ikke. Deretter viser tabellen hvor mange årsverk med pedagogiske ledere hver barnehage må ha for å oppfylle pedagognormen, og

⁶ Ifølge barnehagelovens §25 må pedagogiske ledere ha «... utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høghskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.»

så hvor mange årsverk barnehagelærere (eller likeverdig) hver barnehage mangler for å oppfylle normen uten dispensasjoner. Statistikken er per 15.12.24.

Tabell 1 Barnehagenes oppfyllelse av pedagognormen

Barnehage	Oppfyller pedagognormen	Krav til årsverk pedagogiske ledere	Årsverk barnehagelærere som mangler for å oppfylle normen uten dispensasjon
Asak Kommunal barnehage	Ja	6	0
Blaker barnehage	Ja	5	0
Breidablikk kommunale barnehage	Med dispensasjon	11	5
Bråtejordet barnehage	Med dispensasjon	13	3
Dalen barnehage	Ja	6	0
Fjellboveien barnehage	Ja	3	0
Frogner barnehage	Med dispensasjon	6	3
Garderåsen barnehage	Ja	5	0
Hagan barnehage	Med dispensasjon	6	1
Idrettsparken barnehage	Med dispensasjon	9	2
Kjeller barnehage	Med dispensasjon	13	2
Korshagen kommunale barnehage	Med dispensasjon	7	0.6
Lillestrøm barnehage	Ja	9	0
Linbråten barnehage	Nei	12	6
Melby barnehage	Nei	6	0,6
Måsan barnehage	Med dispensasjon	6	1
Nordli barnehage	Med dispensasjon	7	1
Paviljongene barnehage	Nei	4	1,1
Ramstadskogen barnehage	Ja	9	0
Riisløkka barnehage	Med dispensasjon	19	4
Sagelva barnehage	Med dispensasjon	18	1,1
Strømmen kommunale barnehage	Med dispensasjon	8	2

Tienbråten ressurshage	Med dispensasjon	12	1,2
Tæruddalen barnehage	Nei	4	1,4
Uglebakken barnehage	Ja	5	0
Vardeåsen barnehage	Ja	7	0
Volla barnehage	Med dispensasjon	17	10
Åsenhagen barnehage	Med dispensasjon	5	1
Totalt	-	238	47

Kilde: Kravet til årsverk med pedagogiske ledere, og antall årsverk med barnehagelærere som mangler for å oppfylle normen uten dispensasjon, er regnet ut av revisjonen, på bakgrunn av Utdanningsdirektoratets statistikk. For å regne ut hvor mange barnehagelærere hver barnehage mangler, har vi summert hvor mange årsverk pedagogiske ledere barnehagen mangler for å oppfylle pedagognormen og hvor mange årsverk som har dispensasjon fra utdanningskravet. Hvis noen barnehager har hatt flere årsverk pedagogiske ledere enn de behøver i forhold til normen, har vi trukket disse fra antallet på dispensasjon. Hvis en barnehage har flere pedagogiske ledere uten dispensasjoner enn de behøver i forhold til normen, så står de med null i kolonnen til høyre, ettersom kolonnen bare skal vise antall barnehagelærere som mangler.

Tabellen viser at de 28 barnehagene til sammen har behov for 238 barnehagelærere for å oppfylle pedagognormen uten dispensasjoner – og at det mangler 47 årsverk med barnehagelærere (19,7 prosent). Tabellen viser også at det er betydelige forskjeller mellom barnehagene. Ni barnehager mangler ingen barnehagelærere, mens flere barnehager mangler flere barnehagelærere for å oppfylle normen. Volla barnehage, som er en stor barnehage med 174 barn, mangler flest barnehagelærere; den mangler 10 barnehagelærere.

Som tabellen over viser, er det fire barnehager som heller ikke med dispensasjoner oppfyller pedagognormen. Tabellen under viser hvor mange pedagogiske ledere disse barnehagene mangler:

Tabell 2 Barnehager som ikke oppfyller pedagognormen

Barnehage	Årsverk pedagogiske ledere totalt i barnehagen (med og uten dispensasjon)	Årsverk pedagogiske ledere nødvendig for å oppfylle pedagognormen
Linbråten kommunale barnehage	11	12
Melby kommunale barnehage	5,4	6
Paviljongen kommunale barnehage	3,9	4
Tæruddalen kommunale barnehage	3,6	4

Kilde: Utdanningsdirektoratets statistikk for barnehager. Antall årsverk som er nødvendig for å oppfylle normen er regnet ut av revisjonen.

Som tabellen viser, mangler hver barnehage ett årsverk eller mindre med pedagogiske ledere for å oppfylle pedagognormen, og til sammen er det 2,1 årsverk. Kommunsjefen opplyser at Melby, Paviljongen og Tæruddalen barnehage ikke oppfyller pedagognormen, fordi de ikke har søkt om de nødvendige dispensasjonene for den aktuelle perioden. At det manglet pedagogiske ledere, ble avdekket i forbindelse med Basil-rapporteringen mot slutten av 2024, og vedtak om dispensasjon

kan ikke fattes med tilbakevirkende kraft. Assisterende kommunalsjef for barnehager opplyste at Linbråten barnehage manglet ett årsverk med pedagogiske ledere, fordi barnehagen ikke hadde fått på plass en dispensasjon fra utdanningskravet på rapporteringstidspunktet.

Det er 32 prosent av de 28 kommunale barnehagene i Lillestrøm som oppfyller normen for pedagogisk bemanning uten dispensasjoner. Det er en betydelig mindre andel enn i hele Norge hvor 65 prosent av alle barnehagene oppfyller normen uten dispensasjoner.

For å få et enda mer utfyllende bilde av barnehagelærerdekningen i Lillestrøm kommune, kan vi se på antall barn per barnehagelærer. Tabell 3 viser tallene for de kommunale barnehagene, sortert fra barnehagen som har færrest barn per barnehagelærer til barnehagen med flest barn per barnehagelærer.

Tabell 3 Barn per barnehagelærer

Barnehage	Barn per barnehagelærer
Vardeåsen barnehage	10,7
Asak Kommunal barnehage	11,3
Blaker barnehage	12,8
Dalen barnehage	13
Ramstadskogen barnehage	13
Garderåsen barnehage	13,2
Fjellboveien barnehage	13,7
Lillestrøm barnehage	13,9
Uglebakken barnehage	14
Hagan barnehage	14,4
Måsan barnehage	14,4
Sagelva barnehage	14,4
Korshagen kommunale barnehage	14,7
Åsenhagen barnehage	15
Tienbråten ressursbarnehage	15,5
Melby barnehage	15,6
Nordli barnehage	15,8
Riisløkka barnehage	15,9
Idrettsparken barnehage	16,3
Kjeller barnehage	16,5
Paviljongene barnehage	16,6

Strømmen kommunale barnehage	16,8
Bråtejordet barnehage	17,4
Tæruddalen barnehage	20,8
Breidablikk kommunale barnehage	24,7
Frogner barnehage	27
Linbråten barnehage	28
Volla barnehage	33,4

Kilde: Utdanningsdirektoratets statistikk for barnehager

Tabellen viser at også antall barn per barnehagelærer i kommunens barnehager varierer. I Vardeåsen barnehage er det færrest barn per barnehagelærer, med 10,7 barn per barnehagelærer, mens det i Volla barnehage er 33,4 barn per barnehagelærer.

I gjennomsnitt er det 16,3 barn per barnehagelærer i de kommunale barnehagene i Lillestrøm kommune, mens det i hele Norge er 13,5 barnehagelærere per barn. I Lillestrøm kommune er det altså flere barn per barnehagelærer enn i gjennomsnittet for alle Norges barnehager.

3.2.2 Oversikt over behovet for barnehagelærere

Kommunen har ikke en samlet oversikt over hvor mange barnehagelærere den enkelte barnehage mangler eller en dokumentert kartlegging av kompetansebehovet i de kommunale barnehagene.

Kommunen som barnehageeier holder i praksis oversikt over behovet for barnehagelærere på samme måte som den holder oversikt over antall ansatte, beskrevet over i delkapittel 2.2.2. Barnehageeieren ser hovedsakelig på den årlige rapporteringen i BASIL, og finner ut hvor mange barnehagelærere som mangler. I tillegg er som nevnt bemanning et tema i samtaler med styrerne.

I den månedlige rapporten fra barnehagene skal styreren oppgi hvor mange pedagoger det er i grunnbemanningen. Kommunalsjefen opplyser at styreren i feltet for «pedagog» både skal angi pedagoger med og uten dispensasjoner fra utdanningskravet. Det betyr at barnehagene ikke skal rapportere om hvor mange utdannede barnehagelærere de har, eller hvor mange de mangler. Ut fra antall barn, som barnehagene også rapporterer om, er det mulig for barnehageeier å regne ut om barnehagen oppfyller pedagognormen med dispensasjoner fra utdanningskravet. Barnehageeier oppgir at det ikke er et felt i rapporten hvor barnehagen skal angi om pedagognormen er oppfylt eller ikke, fordi barnehageeier har behov for å regne ut dette selv.

Som vi beskriver i forrige delkapittel, er det fire barnehager som ikke oppfyller pedagognormen per 15.12.24, heller ikke med dispensasjoner. Som nevnt over, forklarer kommunalsjefen at det skyldes at tre av barnehagene ikke hadde søkt om dispensasjon, og det ble avdekket at barnehagene manglet pedagogiske ledere i forbindelse med Basil-rapporteringen mot slutten av 2024. Vedtak om dispensasjon kan ikke fattes med tilbakevirkende kraft. Kommunesjefen opplyser at dette ikke hadde blitt oppdaget før, fordi barnehagene ikke hadde rapportert korrekt i månedsrapporten. Kommunalsjefen opplyser videre at kommunen har meldt avvik på dette i internkontrollsystemet, og at den følger opp styrer med veiledning. Den skal også ha barnehagemyndigheten inne på et styrernetverk for å veilede og minne på rutiner om dispensasjoner.

Som nevnt tidligere, mener alle de fire styrerne vi intervjuet at barnehageeier hadde god oversikt over bemanningssituasjonen i deres barnehage.

3.2.3 Plan og tiltak for å sørge for nok barnehagelærere

Kommunalsjefen opplyser at det er to viktige årsaker til at det er vanskelig å rekruttere barnehagelærere. Den første er mangelen på barnehagelærere i kommunens geografiske område. Den andre er lønn. Kommunalsjefen opplyser at lønn ikke er offentlig informasjon, men at Lillestrøm kommune i hvert fall ligger lavere enn Oslo kommune.

Kommunen har som barnehageeier en Kompetansekatalog for barnehager. Planen skal sikre at kommunen har gode kompetanseutviklingstiltak forankret i forskning. Den inneholder blant annet kurs og nettverk for barnehagene.

Barnehageområdet har påbegynt, men ikke ferdigstilt en handlingsplan for rekruttering, som det er krav om at skal utarbeides i kommunens overordnede rekrutteringsstrategi. Strategien gir føringer for hvordan kommunen skal sikre rekruttering til tjenestene i årene fremover. Rekruttering spenner fra å tiltrekke kvalifiserte søkere, til det påfølgende arbeidet med å beholde medarbeidere. Ifølge strategien skal det lages handlingsplaner for hvert tjenesteområde. Strategien ble vedtatt i PSU (partssammensatt utvalg) 21.8.2024. I svaret på vår dokumentbestilling til Lillestrøm kommune 17.1.2025, fikk vi opplyst at kommunen straks ville gå i gang med å lage en egen tiltaksplan for barnehagene med bakgrunn i den overordnede strategien. Kommunalsjefen opplyser at det første arbeidsmøtet med barnehagestyrerne skulle holdes 14.2.25.

Kommunen har en egen prosedyre for utlysning og tilsetting av pedagogiske ledere. Ifølge prosedyren foregår utlysning og tilsetting i samarbeid med kommunalsjef barnehage og HR. Etter søknadsfristens utløp fordeles kandidatene mellom barnehagene for intervju. Dersom det ikke foreligger kvalifiserte søkere, skal styrer søke om dispensasjon fra utdanningskravet.

Kommunen har frem til nå hatt felles utlysninger for flere barnehager om gangen, og kommunalsjefen opplyser at kommunen har lyst ut stillinger som pedagogisk leder jevnlig. Kommunen er i en prosess med å gå fra felles utlysninger til at hver barnehage kan legge ut sine egne stillingsannonser. Styrerne vi intervjuet er positive til endringen. Flere forteller at prosessen med fellesutlysninger tok for lang tid, noe blant annet førte til at søkere falt fra, fordi de har fått et annet tilbud i mellomtiden.

Et annet tiltak i Lillestrøm kommune for å få flere barnehagelærere, er at ansatte i de kommunale barnehagene kan utdanne seg til barnehagelærer ved siden av arbeidet. De ansatte kan få 80 prosent lønn for 60 prosent stilling i de fire årene det tar å ta utdanningen.⁷ De 28 barnehagene hadde i studieåret 24/25 15 studenter i ABLU-forløpet. Av disse skal fem bli ferdig utdannet våren 2025. Kommunalsjefen opplyser at tre av de fem som fullførte studieløpet i 2024, sa opp i kommunen etter at utdanningen var ferdig.

⁷ Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU). Studieplassene er reservert for ansatte i barnehager i Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold (tidligere Viken), og kommuner og bydeler med størst mangel på barnehagelærere prioriteres. Oslo Met gjennomfører studiet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. (OsloMet 2025)

Både kommunalsjefen og styrerne i de fire barnehagene forteller at de ansatte blir oppfordret til å ta utdanningen som barnehagelærer. Videre forteller kommunalsjefen at utdanning av de ansatte er kostnadsdrivende og krevende for den enkelte barnehage, som må innkalle vikar og legge til rette for den ansatte. Derfor har Lillestrøm kommune et krav om en motivasjonssamtale med den ansatte.

Kommunalsjefen opplyste videre at kommunen er aktive på rekruteringsdager og rekruteringsarenaer for å rekruttere barnehagelærere. Kommunen har også forsøkt å være aktive og synlige i fagmiljøer, slik at mulige nye barnehagelærere skal legge merke til kommunen og dens barnehager. Dette har ikke gitt nevneverdige resultater.

Kommunalsjefen forteller også at Lillestrøm kommune kan tilby god oppfølging av nyutdannede, med veiledning de to første årene. Dette ser kommunen at den vinner noe på, men det er utfordrende å beholde de barnehagelærerne som blir rekruttert.

Det er noen barnehager i Lillestrøm kommune som mangler ganske mange barnehagelærere, jf. tabell 1 og 2. Kommunalsjefen forteller i intervjuet at kommunen har forsøkt å styre søkerne på fellesannonsene fra den barnehagen de opprinnelig søkte på, til barnehager der behovet for barnehagelærere er størst. Det har ikke lyktes. Nå blir søkerne tildelt den barnehage de har ønsket. På spørsmål om barnehageeier har gjort noe annet for de barnehagene som har størst utfordringer, svarer kommunalsjefen at de har iverksatt tiltak vi allerede har nevnt over: Gjentatte utlysninger, en lokal rekrutteringskveld og oppfordring av ansatte til å ta barnehagelærerutdanning.

Kommunalsjefen legger til at det har vært drøftet å flytte barnehagelærere mellom barnehager, men at kommunen er redd for at et slikt tiltak kan bidra til at den mister barnehagelærere. Kommunalsjefen påpekte at dette er en yrkesgruppe som kan velge og vrake blant barnehager i Lillestrøm og nabokommuner og at det derfor er stor risiko for å miste folk.

Ifølge kommunalsjefen har kommunen ikke systematisk kartlagt årsakene til at ansatte sier opp gjennom sluttsamtaler. Dette er et mulig tiltak som kommunalsjefen vil ta med seg inn i arbeidet med tiltaksplanen for rekruttering. Utover det mener kommunalsjefen at kommunen har prøvd det meste innenfor de økonomiske rammene den har for å få tak i barnehagelærere, og at det er økonomien som er det store hinderet.

3.2.4 Midlertidig dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogisk leder

Kommunen har som barnehagemyndighet anledning til å innvilge dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder, etter en søknad fra barnehageeier.

Antall dispensasjoner

Tabell 4 viser hvor mange årsverk med midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogiske ledere som hver barnehage har. Tabellen viser også totalt antall årsverk med pedagogiske ledere i hver enkelt barnehage (både de som har fått innvilget dispensasjon fra utdanningskravet og de som har barnehagelærerutdanning). Tallene i tabellen er per 15.12.24.

Tabell 4 Dispensasjoner fra utdanningskravet

Barnehage	Antall årsverk pedagogiske ledere med midlertidig dispensjon fra utdanningskravet	Totalt antall årsverk pedagogiske ledere (inkludert de som har fått dispensasjon fra utdanningskravet)
Asak Kommunal barnehage	0	7
Blaker barnehage	0	5,3
Breidablikk kommunale barnehage	5	11
Bråtejordet barnehage	3	13
Dalen barnehage	0	6
Fjellboveien barnehage	1	4
Frogner barnehage	3	6
Garderåsen barnehage	0	5
Hagan barnehage	1	6
Idrettsparken barnehage	2	9
Kjeller barnehage	2	13
Korshagen kommunale barnehage	0,6	7
Lillestrøm barnehage	0	9
Linbråten barnehage	5	11
Melby barnehage	0	5,4
Måsan barnehage	1	6
Nordli barnehage	1	7
Paviljongene barnehage	1	3,9
Ramstadskogen barnehage	0	9
Riisløkka barnehage	5	20
Sagelva barnehage	1,6	18,5
Strømmen kommunale barnehage	2	8
Tienbråten ressursbarnehage	1,2	12
Tæruddalen barnehage	1	3,6
Uglebakken barnehage	0	5
Vardeåsen barnehage	0	8,5
Volla barnehage	10	17
Åsenhagen barnehage	1	5

Totalt	47,4	241,2
--------	------	-------

Kilde: Utdanningsdirektoratets statistikk for barnehager

Tabellen viser at det er en del barnehager hvor flere av de pedagogiske lederne har dispensasjon fra utdanningskravet. Barnehagene som har størst andel pedagogiske ledere på dispensasjon er Breidablikk (5 av 11), Linbråten (5 av 11) og Volla (10 av 17).

Tabell 5 viser hvor mange vedtak barnehagemyndigheten har opplyst at den fattet i henholdsvis 2022, 2023 og 2024, hvor den innvilget søknaden om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk ledere. Tabellen viser også antall avslag fra barnehagemyndigheten per år. Merk at tallene kun gjelder kommunale barnehager.

Tabell 5 Antall innvilgelser og avslag til kommunale barnehager

År	Antall innvilgede søknader om dispensasjoner fra utdanningskravet	Antall avslåtte søknader om dispensasjoner fra utdanningskravet
2022	125	2
2023	85	8
2024	82	5

Kilde: Lillestrøm kommune, barnehagemyndigheten, 2025.

Tabellen viser at barnehagemyndigheten innvilger de aller fleste søknadene.

Gjennomgang av utvalgte innvilgede dispensasjoner

Revisjonen har etterspurt og fått oversendt tolv utvalgte vedtak om innvilgelse av midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder. Alle dispensasjonene er gitt til kommunale barnehager.

Tabellen under viser en oversikt over vedtakene. Tabellen viser hvilken stillingsbrøk barnehagen har søkt for, varighet på dispensasjonen, og totalt antall årsverk barnehagen kommer til å ha inkludert det aktuelle vedtaket. Tabellen viser videre minimumskravet til antall barnehagelærere i barnehagen henhold til forskriften og hvor lang tid barnehagemyndigheten brukte på å behandle søknaden.

Tabell 6 Utvalgte vedtak om innvilgelse av dispensasjon

Nr.	Stillingsbrøk	Varighet på dispensasjonen (ca.)	Totalt antall årsverk som har dispensasjon fra utdanningskravet (inkludert vedtaket)	Krav til antall årsverk pedagogiske ledere	Saksbehandlings-tid
1	100%	7,5 mnd	10	17	1 virkedag
2	20%	3,5 mnd	6	12	1 virkedag

3	100%	8 mnd	5	11	1 virkedag
4	20%	2,5 mnd	2	9	1 virkedag
5	80%	3,5 mnd	1,8	9	Samme dag
6	100%	12 mnd	3	13	Samme dag
7	100%	12 mnd	3	13	Samme dag
8	100%	12 mnd	1	7	2 virkedager
9	60%	12 mnd	1,6	18	1 virkedag
10	100%	12 mnd	2,6	18	1 virkedag
11	60%	12 mnd	3,6	7	1 virkedag
12	100%	9 mnd	9	17	5 virkedager

Kilde: Vedtak om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet, Lillestrøm kommune 2025.

Kommunen har utarbeidet en prosedyre for hvordan barnehagemyndigheten skal behandle søknader om dispensasjoner om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet.

Gjennomgangen viser at alle de tolv vedtakene har en tematisk lik struktur og hovedsakelig lik tekst. I innledningen beskrives: stillingsbrøk og tidspunkt det søkes dispensasjon for, barnehageeiers ansvar for etterlevelse av lover og regelverk og det rettslige grunnlaget for eventuell innvilgelse av dispensasjon. Deretter følger en beskrivelse av utlysningen av stillingen/vikariatet, og en beskrivelse av barnehageeiers innsats for å skaffe kvalifisert søker, blant annet at stillingen har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg en kvalifisert søker. Videre gjøres det rede for antall barn i den konkrete barnehagen som er over og under tre år. Det gjøres også rede for bestemmelsen i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager §1 *Norm for pedagogisk bemanning*, og kravet til hvor mange barnehagelærere barnegruppen som et minimum skal ha basert på antall barn over og under tre år. Det henvises til slutt til tekst fra søknaden om styrers beskrivelser og kompetansen til den det søkes om dispensasjon for.

Praksis for innvilgelse av dispensasjoner

Revisjonen ser at kompetansen til den det søkes om dispensasjon for, blir gjort rede for i samtlige av de tolv vedtakene om innvilgelse av dispensasjon. Det henvises i vedtakene til styrers beskrivelser og styrers vurderinger av vedkommende sin reelle kompetanse.

Gjennomgangen av de tolv vedtakene viser at den samme teksten står i alle tolv vedtakene:

Kommunen viser til styrers beskrivelse av hvordan barnehagen skal løse veiledning til vedkommende det søkes dispensasjon for. Plan for veiledning som inneholder mål, tiltak, metode tidsplan og hvem som er ansvarlig for veiledningen er vedlagt søknaden.

Gjennomgangen av de tolv innvilgede vedtakene viser at barnehagemyndigheten alltid stiller vilkår om at det skal gis veiledning, og at det skal foreligge en veiledningsplan.

Det følger også av kommunens egen prosedyre, *Midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet (2024)*, at veiledningen skal sikre at den som får midlertidig dispensasjon, får den nødvendige kompetansen til å drive barnehagen til beste for barn og foreldre.

Vi spurte kommunen som barnehageeier, om den hadde iverksatt noen konkrete tiltak for å tilpasse kompetansen til de pedagogiske lederne som er på dispensasjon fra utdanningskravet. Kommunalsjefen for barnehager svarte at kommunen oppfordrer ansatte til å ta barnehagelærerutdanning og henviste til muligheten for å jobbe 60 % for 80 % lønn. Utover dette ble det vist til at det finnes krav om veiledning til de som er på dispensasjon i vedtakene fra barnehagemyndigheten.

På spørsmål fra revisjonen om hvordan barnehagemyndigheten sikrer at det er nok barnehagelærere som kan gi veiledning og følge opp den det søkes om dispensasjon for, så svarer barnehagemyndigheten at dette er utfordrende, men at de stiller like vilkår til alle barnehager. Det betyr at barnehager som har flere på dispensasjon vil ha barnehagelærere eller styrere som får større ansvar, da de skal ivareta veiledning av den som får dispensasjon i tillegg til eget ansvarsområde.

3.3 Revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger

Revisjonens vurdering er at kommunen som barnehageeier ikke har sørget for at pedagognormen er oppfylt i alle barnehager. Undersøkelsen viser at 4 av de 28 undersøkte barnehagene per 15.12.2024 ikke oppfylte normen selv med dispensasjoner. Videre er det bare 9 av barnehagene som oppfylte pedagognormen uten dispensasjoner. Til sammen har de 28 barnehagene behov for 238 barnehagelærere for å oppfylle normen uten dispensasjoner – og de mangler 47 årsverk barnehagelærere.⁸ Det er betydelige forskjeller mellom barnehagene, og flere barnehager manglet flere årsverk. Samtidig er revisjonen klar over at det er mangel på barnehagelærere, og vurderingen må ses i lys av det.

Videre vurderer revisjonen at Lillestrøm kommune som barnehageeier i stor grad har sørget for oversikt over behovet for barnehagelærere. Kommunen har en-til-en møter med barnehagestyrerne, hvor bemanning er et tema, og barnehagene rapporterer til barnehageeier om bemanning og kompetanse. Imidlertid har feil i rapporteringen ført til at kommunen ikke oppdaget tre barnehager som manglet de nødvendige dispensasjonene, og følgelig ikke oppfylte pedagognormen.

⁸ Eller likeverdig: Ifølge barnehageloven er det tilsvarende med annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Videre vurderer revisjonen at Lillestrøm kommune har iverksatt tiltak for å sørge for nok barnehagelærere, men at arbeidet kan være mer systematisk. Kommunen har på undersøkelsestidspunktet påbegynt, men ikke ferdigstilt en skriftlig plan for rekruttering på barnehageområdet. Revisjonen vil påpeke at kommunen står i en krevende situasjon, hvor de 28 undersøkte barnehagene til sammen mangler 47 årsverk barnehagelærere for å oppfylle pedagognormen uten dispensasjoner. Noen barnehager mangler mange barnehagelærere.

Det er videre revisjonens vurdering at barnehagemyndighetens praksis med å gi dispensasjon fra utdanningskravet i de tolv gjennomgåtte vedtakene er i tråd med lov og forskrift.

Konklusjonen på den andre problemstillingen, er at kommunen til dels har sikret tilstrekkelig kompetanse i de kommunale barnehagene.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at kommunedirektøren:

- iverksetter ytterligere tiltak for at barnehagene oppfyller pedagognormen.
- ferdigstiller og iverksetter den skriftlige planen for rekruttering på barnehageområdet.

LITTERATUR- OG KILDELISTE

Lover og forskrifter

Lov av 17.6.2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)

Forskrift av 22.6.2017 om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager

Forskrift av 24.4.2017 nr. 487 om rammeplan for barnehagens innhold og oppgave

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

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

Rundskriv

Kunnskapsdepartementet (2006): Rundskriv F-08/2006 Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager(barnehageloven) med forskrifter og departementets merknader til bestemmelsene

Kunnskapsdepartementet (2011): Rundskriv F-04/2011 Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter

Veiledere

Utdanningsdirektoratet (2024): Veileder om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren

Utdanningsdirektoratet (2025c): Veileder om tilstrekkelig bemanning i barnehagen

Dokumenter fra Lillestrøm kommune

Kommunestyret i Lillestrøm: Sak 93/23 (14.6): Verbalvedtak nr. 10 – Bemanningsnorm i hele barnehagens åpningstid.

Rekrutteringsstrategi 2024-2027 – Rekruttere – utvikle – beholde (vedtatt i PSU 21.08.2024)

Rutine for registrering og håndtering av avvik i Lillestrøm kommune (godkjent 5.10.2023)

Rutine for midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet (godkjent 23.05.2024)

Veiledning til avrop og minikonkurranse – Rammeavtale vikartjenester (udatert)

Midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet (godkjent 23.05.2024)

Annet

Kunnskapsdepartementet (2022): Kompetanse for fremtidens barnehage - Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2023–2025

Kunnskapsdepartementet (2023): Barnehagen for en ny tid – Nasjonal barnehagestrategi mot 2030

Kunnskapsdepartementet (2024): Hvem har ansvaret for hva i barnehagesektoren?

OsloMet (2025): Barnehagelærerutdanning, arbeidsplassbasert (ABLU) - Oslo, Østfold, Buskerud og Akershus (lest 26.3.2025, [Barnehagelærerutdanning, arbeidsplassbasert \(ABLU\) - Oslo, Østfold, Buskerud og Akershus - OsloMet](#)).

Utdanningsdirektoratet (2012): Unntak fra kravet om pedagogisk bemanning ved redusert oppholdstid

Utdanningsdirektoratet (2016): Tolkingsuttalelse: Krav til pedagogisk bemanning i åpne barnehager

Utdanningsdirektoratet (2019): Hva er en åpen barnehage?

Utdanningsdirektoratet (2025a): Fakta om barnehager 2024

Utdanningsdirektoratet (2025b): Om statistikken: Ansattes utdanning i barnehagen – andel (<https://statistikkportalen.udir.no/api/rapportering/rest/v1/Tekst/visTekst/137224?dataChanged=2025-03-24 124700>)

VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRS UTTALELSE



ROMERIKE REVISJON IKS
Ringvegen 4
2050 JESSHEIM

Dato: 02.06.2025
Vår ref: 24/25581-20
Deres ref:
Saksbeh.: Trine Kirsti Hasmo
Telefon:

Tilbakemelding på rapport- Bemanning og kompetanse i kommunale barnehager

Lillestrøm kommune viser til utkast til revisjonsrapport fra Romerike revisjon, om bemanning og kompetanse i kommunale barnehagene, mottatt 19.05.2025, samt nytt utkast sendt 28.05.2025.

Vi vil innledningsvis takke for en god rapport. Revisjonen har satt seg godt inn i det arbeidet som har blitt og blir gjort i Lillestrøm kommune knyttet til bemanning i barnehagene. Vi mener at rapporten i all hovedsak gir et balansert og riktig bilde av status i kommunen på dette området per nå.

Når det gjelder de konkrete funnene og konklusjonspunktene, har vi følgende kommentarer:

Konklusjonspunkt 1 – Iverksette ytterligere tiltak for at barnehagene oppfyller pedagognormen

Som revisjonen påpeker i rapporten, er Lillestrøm kommune i et område av landet der det er for få barnehagelærere sammenlignet med etterspørselen. Det er konkurranse mellom kommunene, og en krevende rekrutteringssituasjon. Revisjonen påpeker også at kommunen har gjort mange tiltak for å rekruttere flere barnehagelærere til de kommunale barnehager for å sørge for en bedre pedagogdekning.

Revisjonen viser til under punkt 3.2.3 (s. 18) at kommunen ikke har en skriftlig kompetanseutviklingsplan. Kommunedirektøren viser til at kommunen har en slik plan, som er utarbeidet i samarbeid mellom barnehageeier og Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPA) – se «Kompetansekatalog Barnehage 2024-2025» i vedlegget. Denne planen skal sikre at vi har gode kompetanseutviklingstiltak forankret i forskning. Den inneholder blant annet kurs og nettverk for barnehagene. Kompetansetiltakene sees i nær sammenheng med Kvalitetsplan for omsorgs-, leke- og -læringsmiljøet i barnehager. Planen revideres årlig og har tilbud både for nytilsatte og mer erfarne ansatte i barnehagene. Barnehagene kan også via denne planen bestille kurs fra PPA etter eget behov. Planen er et viktig verktøy både for å rekruttere og beholde barnehagelærere.

Kommunedirektøren mener det fremover vil være viktig å fortsette å ha trykk på arbeid med de tiltakene som er i gang, for å rekruttere og beholde barnehagelærere. Det vil blant annet være viktig framover å fortsette å være synlige på ulike plattformer og arenaer for å vise fram kommunen som en attraktiv arbeidsplass for barnehagelærere.

Konklusjonspunkt 2 – Ferdigstille og iverksette den skriftlige planen for rekruttering på barnehageområdet.

Kommunedirektøren jobber fortsatt med å utarbeide vår handlingsplan for rekruttering på barnehageområdet, i tråd med kommunens overordnede rekrutteringsstrategi.

Kontaktinformasjon: <https://www.lillestrom.kommune.no/>
Postadresse: Postboks 313, 2001 Lillestrøm
E-post: postmottak@lillestrom.kommune.no
Sentralbord: 66 93 80 00
Org.nr.: 820 710 592

Besøksadresse:
Telefon:

Konklusjonspunkt 3 – Kommunens praksis med å gi dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogiske ledere er i tråd med lov og forskrift i de tolv vedtakene revisjonen har gjennomgått

Revisjonen har tatt for seg kommunens praksis med å behandle søknader om midlertidige dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogiske ledere. Revisjonen konkluderer med at barnehagemyndighetens praksis med å gi dispensasjon fra utdanningskravet i de tolv gjennomgåtte vedtakene, er i tråd med lov og forskrift.

Kommunedirektøren vil bemerke at barnehagemyndigheten gjør en selvstendig vurdering av alle opplysninger i undersøkelsesfasen, før det fattes et vedtak om dispensasjon. Veiledningsplanen blir gjennomgått, sammen med personens CV, styrers beskrivelse av personens kompetanse og kvalifikasjoner. Videre innhentes opplysninger om veileders kompetanse. Styrers vurdering av barnehagens samlede kompetanse er også et viktig moment i kommunens endelige vurdering.

Kommunedirektøren ser for øvrig at det i vedtakene kan komme tydeligere frem arbeidet som gjøres for å sikre at den som det søkes for, blir i stand til å fylle stillingen med støtte i veiledningen. Vedtaksmalen vil derfor endres noe, for å få dette tydeligere frem

Videre er veiledningsplanene som legges ved søknadene fra barnehagene ulike i omfang og i kvalitet. Kommunen har i enkelte tilfeller gitt avslag på søknader der barnehagens veiledningsplan, sammen med andre vurderinger, ikke er tilfredsstillende. I flere tilfeller har kommunen bedt om at veiledningsplanen utarbeides på nytt, enten fordi mål og tiltak ikke er klart nok, at metode, tidsplan eller evaluering ikke kommer tydelig nok fram. Med bakgrunn i dette, har kommunen besluttet å utarbeide en mal for veiledningsplan. Dette vil gi barnehagene et tydeligere signal på hva som forventes på dette området, og kommunen vil få et bedre vurderingsgrunnlag.

Med hilsen

Bente Gravdal
fung. kommunedirektør

Dagfinn Cock
direktør

Dokumentet er godkjent elektronisk.

VEDLEGG 2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier og kilder

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov av 17.6.2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)
- Forskrift av 24.4.2017 nr. 487 om rammeplan for barnehagens innhold og oppgave
- Forskrift av 22.6.2017 om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager
- Prop 67 L 2017-2018 Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.)
- Prop. 96 L (2019–2020) Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)
- Utdanningsdirektoratet: Veileder om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren
- Utdanningsdirektoratet: Unntak fra kravet om pedagogisk bemanning ved redusert oppholdstid
- Kunnskapsdepartementet: Kompetanse for fremtidens barnehage - Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2023–2025

Tilstrekkelig bemanning

Barnehageloven §26 setter krav til hvordan bemanningen i barnehagene skal være:

§ 26.Grunnbemanning

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

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

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

Bemanningsnormen omfatter årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen. Pedagogiske ledere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter som utfører oppgaver innenfor det ordinære barnehagetilbudet, skal regnes med i grunnbemanningen. Den tiden styrer arbeider direkte med barna kan også tas med i beregningen. Personer som er i barnehagen i praksis eller arbeidstiltak, lærlinger, spesialpedagoger og andre som er å anse som ekstra personale i barnehagen, skal holdes utenfor beregningen. Bemanningsnormen gjelder for barnehagen i sin helhet. Barnehagen skal ikke runde oppover til nærmeste hele årsverk i beregningen av om bemanningsnormen er oppfylt. I stedet skal barnehagen beregne prosentvise stillinger for å oppfylle bemanningsnormen. (Prop 67 L 2017-2018, side 27-28).

Det tallfestede kravet til minimumsbemanning i §26 andre ledd viser antall årsverk som må ansettes, når det er klart hvor mange barn det skal være i barnehagen. Det betyr at kravet ikke nødvendigvis vil være oppfylt hele barnehagedagen (Prop 67L 2017-2018, side 25). Barnehageeier må uansett sørge for at bemanningen til er tilstrekkelig i hele barnehagens åpningstid til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det innebærer at barnehagene må innkalle vikarer hvis det er nødvendig. (Prop 96 L 2019-2020, side 111):

Kunnskapsdepartementet utdypet i 2011 hva det betyr at bemanningen skal være «tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet» (Kunnskapsdepartementet 2011, side 8). I utdypningen fremgår det også at barnehageeier skal vurdere hva som er en tilstrekkelig bemanning:

Barnehageloven § 18 femte ledd [nå §26 første ledd] lovfester kravet til den samlede bemanning i den enkelte barnehage; «bemanningen i barnehagen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet». Hva som er tilstrekkelig bemanning, skal vurderes ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. Med begrepet tilfredsstillende pedagogisk virksomhet menes at barnehagens bemanning og samlede kompetanse er tilstrekkelig til at den drives i samsvar med de krav til formål og innhold som framgår av formålsbestemmelsen, innholdsbestemmelsen, bestemmelsen om barns rett til medvirkning og rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Barnehagelovens (§9) handler om barnehageeiers ansvar for internkontroll i barnehagen:

Barnehageeier skal ha internkontroll for å sikre at kravene i denne loven med forskrifter følges.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal barnehageeier

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

Bestemmelsen sammenfaller med kommunelovens §25 om internkontroll.

I Utdanningsdirektoratets *Veileder om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren* står det at for å kunne avdekke avvik og risiko for avvik, er det sentralt at kommunen skaffer seg systematisk oversikt over risikoområder. Ifølge veilederen kan kommunen innhente og analysere informasjon fra flere kilder om hvordan barnehagen utfører sine oppgaver. Videre står det at når det avdekkes avvik eller risiko for avvik, må kommunen kartlegge årsaken til avviket. Kommunen må videre analysere den innhentede informasjon, og vurdere hvilke tiltak som kan være egnede til å endre praksis og hindre nye avvik i framtiden.

Barnehagelovens §26 om bemanning og §9 om internkontroll innebærer etter revisjonens syn at kommunen bør ha rutiner og systemer for å sikre en oversikt over at barnehagene har tilstrekkelig bemanning – også i det daglige. Uten denne oversikten, kan ikke kommunen vite om lovkravet til bemanning i barnehager er oppfylt. Videre innebærer det at barnehagene bør ha rutiner og systemer for at barnehagene har nok ansatte på jobb, for eksempel når ansatte er fraværende.

Vi har formulert revisjonskriteriene slik at det er kommunen som barnehageeier som bør ha sørget for at bemanningen i de kommunale barnehagene er tilstrekkelig. Det har vi gjort med grunnlag i barnehagelovens §7, hvor det står at det er barnehageeierens ansvar at barnehagen drives i samsvar med lover og forskrifter. Ifølge rammeplanen for barnehagens innhold og oppgave innebærer det at barnehageeier har det juridiske ansvaret for kvaliteten på barnehagetilbudet.

Ut fra gjennomgangen over legges følgende revisjonskriterier til grunn for problemstilling 1:

Problemstilling 1	Kriterier
I hvilken grad sikrer kommunen at bemanningen i de kommunale barnehagene er tilstrekkelig?	Som barnehageeier skal kommunen sørge for: ➤ At barnehagene oppfyller minimumsnormen for grunnbemanning. Som barnehageeier bør kommunen sørge for: ➤ Rutiner og systemer som sikrer oversikt over at barnehagene har et tilstrekkelig antall ansatte – også i det daglige. ➤ Rutiner og systemer som sikrer at barnehagene har nok ansatte på jobb, for eksempel når ansatte er fraværende.

Tilstrekkelig kompetanse

I tillegg til et tilstrekkelig antall ansatte, skal det også være forsvarlig pedagogisk bemanning i barnehagen. Ifølge barnehagelovens §25 må pedagogiske ledere ha «... utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høghskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.»

I forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager er det stilt krav om at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning. Det er videre fastslått hvor mange pedagogiske ledere det som et minimum skal være per barn (pedagognormen):

§ 1. Norm for pedagogisk bemanning

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.

Utdanningsdirektoratet har gjort det klart at antall pedagoger må beregnes ut fra hvert enkelt barn og at barnas oppholdstid ikke er avgjørende i denne vurderingen. Det er fordi pedagogen også har veiledningsansvar for det øvrige personalet samt medansvar for utvikling av barnehagen som pedagogisk virksomhet og barnehagens samarbeid med andre tjenester. Pedagogens oppgaver er derfor ikke kun knyttet til å ivareta ansvaret for barna som faktisk oppholder seg i barnehagen samtidig. (Utdanningsdirektoratet 2012)

Kunnskapsdepartementets strategi «Kompetanse for fremtidens barnehage» som gjelder for 2023-2025 skal støtte barnehageeiers arbeid med rekruttering og kompetanseutvikling. I strategien står det barnehagens eier og ledelse bør ha en plan for, og legge til rette for, kompetanseutvikling for alle ansatte (side 8,10). Sammen med personalet må ledelsen vurdere hvilke kompetansebehov den enkelte barnehage har. Ifølge strategien har barnehageeiere ansvaret for:

- kartlegging av kompetansebehov,
- en langsiktig plan for rekruttering og kompetanseutvikling,
- å prioritere der behovene er størst,
- og legge til rette for at de ansatte får nødvendig opplæring og kompetanseutvikling

Et delmål i strategien er at minst 50 prosent av de ansatte i barnehagen skal være barnehagelærere i 2025.

Strategien er ikke lovpålagt for kommunene, men viser at kravene til andelen med relevant utdanning i kommunene kan bli ytterligere strammet inn i de kommende årene.

I forrige delkapittel gjennomgikk §9 om internkontroll i barnehageloven og relevante deler av veilederen for internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren. Ut fra den gjennomgangen, og gjennomganger over, mener revisjonen at kommunen bør ha en oversikt over kompetansebehovet i barnehagene. Uten denne oversikten kan ikke barnehageeier vite om kravene om forsvarlig pedagogisk bemanning er oppfylt. Videre mener revisjonen kommunen bør sørge for en plan og tiltak for hvordan den skal få på plass nok barnehagelærere for å kunne tilfredsstille kravene, hvis de ikke er oppfylt.

Etter forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager kan kommunen innvilge dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder. I henhold til forskriftens §3 kan kommunen innvilge dispensasjon fra utdanningskravet for inntil ett år om gangen, dersom barnehageeier søker om det, stillingen det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker.

I merknad til forskriftens §3 kommer det frem at det er kommunen som barnehagemyndighet som skal vurdere om en søknad skal innvilges. Herunder kommer det også frem at barnehagemyndigheten skal vurdere den reelle kompetansen til vedkommende det søkes om dispensasjon for.

I merknad til forskriftens § 3 kommer det blant annet frem følgende:

[...]

Det er kommunen som barnehagemyndighet som skal vurdere om en søknad skal innvilges. Når den reelle kompetansen hos den det søkes for er vurdert, kan kommunen stille vilkår ved dispensasjonen. Hva slags vilkår som eventuelt stilles, vil være avhengig av den reelle kompetansen vedkommende har og hvordan kommunen vil sikre at vedkommende blir i stand til å fylle stillingen. Det kan for eksempel stilles krav om at den som får dispensasjon, mottar veiledning fra barnehagelærer.

Ved behandling av søknader om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet til styrer og pedagogisk leder i barnehage, skal de reelle kvalifikasjonene til den det søkes for vurderes av kommunen. Andre relevante momenter som kan tillegges vekt er for eksempel hvor lenge vedkommende har utført relevant arbeid i barnehage og hvor sannsynlig det er at barnehagen innen rimelig tid kan få ansatt en kvalifisert søker. En søknad om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder skal inneholde en skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer.

Ut fra utledningen over og §9 om internkontroll i barnehageloven, legges følgende revisjonskriterier til grunn for problemstilling 1:

Problemstilling 2	Kriterier
I hvilken grad sikres tilstrekkelig kompetanse i de kommunale barnehagene?	Kommunen skal ➤ som barnehageeier sørge for at pedagognormen er oppfylt i alle barnehager ➤ som barnehagemyndighet sørge for at praksisen med å gi dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogisk leder er i tråd med kravene i lov og forskrift. Kommunen bør som barnehageeier ha sørget for: ➤ Oversikt over behovet for barnehagelærere ➤ En plan og tiltak for å få på plass nok barnehagelærere.