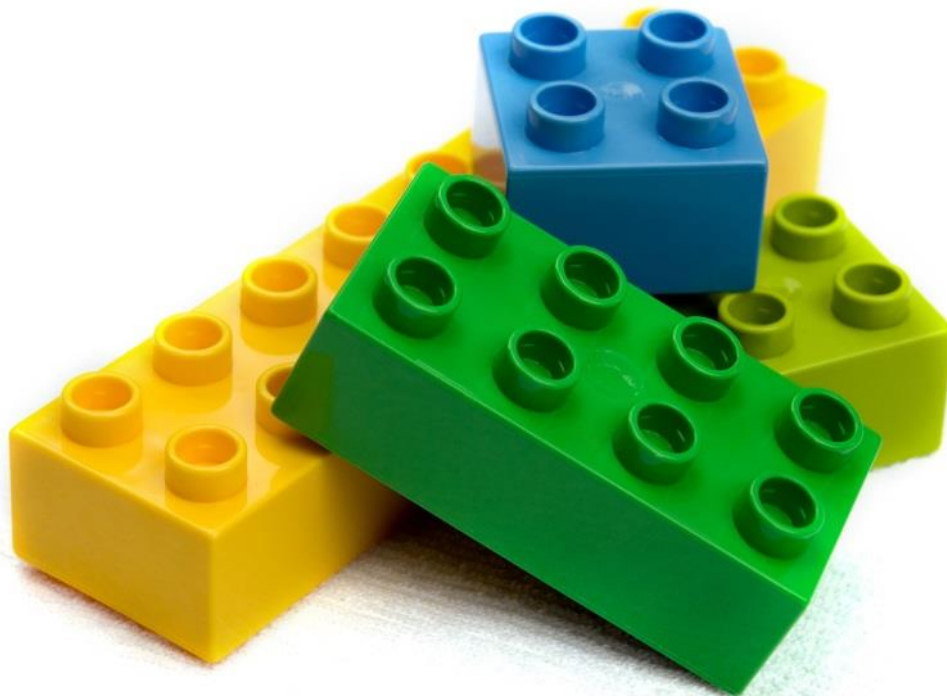


Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune Sykefravær og bruk av vikarer i barnehager



«Sykefravær og bruk av vikarer i
barnehager»

Oktober 2015

Rapporten er utarbeidet for Bergen
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Innledning	8
2.1	Bakgrunn	8
2.2	Formål og problemstillinger	8
2.3	Metode	9
2.3.1	Dokumentanalyse	9
2.3.2	Intervju og innledende kartleggingssamtale	9
2.3.3	Spørreundersøkelse	9
2.3.4	Statistisk analyse	9
2.3.5	Verifiseringsprosesser	9
2.4	Revisjonskriterier	9
3	Om tjenesteområdet	10
3.1	Organisering og ansvar	10
4	Mål og resultatindikatorer knyttet til reduksjon av sykefravær	12
4.1	Revisjonskriterier	12
4.1.1	Forebygging av sykefravær og mål for helse, miljø og sikkerhet	12
4.1.2	Arbeidsmiljøutvalg og arbeidsmiljøgrupper	13
4.2	Datagrunnlag	13
4.2.1	Målsetninger for inkluderende arbeidsliv på konsernnivå i Bergen kommune	13
4.2.2	Differensierte målsettinger for barnehagesektoren i Bergen kommune	13
4.3	Revisjonens vurderinger	15
5	Måloppnåelse og sykefraværutvikling	16
5.1	Revisjonskriterier	16
5.1.1	Mål for sykefravær	16
5.1.2	Statistikk over sykefravær	16
5.2	Datagrunnlag	17
5.2.1	Overordnede sykefraværstall for ansatte i kommunale barnehager	17
5.2.2	Oversikt over sykefraværutvikling i barnehagene	17
5.2.3	Oversikt over årsaker til sykefravær	18
5.2.4	Bruk av sykefraværstatistikk for å iverksette og evaluere tiltak	19
5.3	Revisjonens vurderinger	20
6	Arbeid for å redusere sykefravær	22
6.1	Revisjonskriterier	22
6.2	Datagrunnlag	22

6.2.1	Barnehagenes arbeid med å redusere sykefravær/øke nærvær	22
6.2.2	HR- seksjonens arbeid	25
6.2.3	Evaluering av iverksatte tiltak	26
6.3	Revisjonens vurderinger	26
7	Oppfølging av sykemeldte	27
7.1	Revisjonskriterier	27
7.2	Datagrunnlag	27
7.2.1	Oppfølgingsplaner og dialogmøter	27
7.2.2	Tilrettelegging av arbeidsoppgaver	29
7.3	Revisjonens vurderinger	30
8	Oversikt over kostnader	31
8.1	Revisjonskriterier	31
8.2	Datagrunnlag	31
8.2.1	Kostnader	31
8.2.2	Sikring av refusjonsinntekter	32
8.3	Revisjonens vurderinger	33
9	Konsekvenser for bemanning og vikarbruk	34
9.1	Revisjonskriterier	34
9.2	Datagrunnlag	34
9.2.1	Bemanning og omfang av vikarbruk	34
9.2.2	Vikarkilder	36
9.2.3	Samarbeid med Vikarservice	38
9.3	Revisjonens vurderinger	39
10	Konsekvenser for pedagogisk tilbud og sikkerhet	40
10.1	Revisjonskriterier	40
10.1.1	Barnehager som pedagogiske virksomheter	40
10.1.2	Sikkerhet og internkontroll	41
10.2	Datagrunnlag	41
10.2.1	Pedagogisk tilbud	41
10.2.2	Sikkerhetsrutiner	43
10.2.3	Håndtering av avvik	44
10.3	Revisjonens vurderinger	45
11	Konklusjon og anbefalinger	47
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	48
	Vedlegg 2: Sentrale dokumenter og litteratur	49

1 Sammendrag

Gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av sykefravær og bruk av vikarer i barnehager i Bergen kommune. Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan Bergen kommune arbeider for å redusere og følge opp sykefravær i barnehager, og hvordan kommunen sikrer tilstrekkelig kvalitet og sikkerhet i barnehagene ved sykefravær.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har revisjonen gjennomgått relevant dokumentasjon fra kommunen, gjennomført spørreundersøkelse til styrerne i de kommunale barnehagene og intervjuet et utvalg styrere og representanter fra HR- seksjonen og vikarservice. I tillegg ble det gjennomført innledende kartleggingsamtaler med tillitsvalgt og verneombud. Revisjonen har også innhentet informasjon fra områdeledere i byrådsavdelingen per e-post og telefon.

Revisjonens vurderinger og anbefalinger

Mål og tiltak knyttet til sykefravær

Bergen kommune har så langt ikke nådd de målene som er satt for å redusere sykefraværet i kommunale barnehager, og sykefraværet har økt de siste årene. Tallene viser at det samlede sykefraværet i barnehagene for 2014 ligger på 12,9 prosent, mens målsetningen for samlet sykefravær i barnehagene var satt til 10 prosent innen 2013, og justert opp til 10,8 prosent innen utgangen av 2018. Tallene viser en betydelig variasjon i sykefraværet fra barnehage til barnehage. Det er derfor viktig at Bergen kommune har fokus på å sikre informasjonsgrunnlag som kan forklare endringene og variasjonene i sykefraværet og på bakgrunn av slik informasjon iverksetter tilpassede tiltak.

Kommunens pågående arbeid med å revitalisere arbeidsmiljøgruppene er viktig for å følge opp byrådets vedtatte HMS-instruks¹ og kommunen bør arbeide for å sikre at alle barnehager har arbeidsmiljøgrupper. Dette vil bidra til å sikre at alle resultatenheter har et forum med dedikert ansvar for å drøfte utfordringer relatert til sykefravær, samt arbeide med planer m.m. i denne sammenheng.

40% av barnehagestyrerne fører ikke statistikk over alle tilfeller av sykdom som er resultat av arbeidet eller forhold ved arbeidsplassen. Revisjonen mener kommunen må sikre at dette registreres, jf. kravene i arbeidsmiljøloven § 5-1. Slik statistikk er viktig for å vite om arbeidsrelatert sykefravær øker eller minker, og statistikken gir viktig informasjon med tanke på hvor stor del av fraværet arbeidsgiver kan påvirke gjennom tiltak.

Undersøkelsen viser at det ikke er etablert et system som sikrer at det blir iverksatt og blir rapportert på tiltak for å redusere sykefravær i barnehager med særlig høyt fravær. Revisjonen mener det kan være hensiktsmessig å ha mer fokus på dette, for å sikre at relevante og tilpassede tiltak blir iverksatt i de barnehagene det er mest behov for det. I en slik tilnærming kan det også være hensiktsmessig å ha fokus på beste praksis, og vurdere om det er tiltak som har vist seg å ha god effekt noen steder som kan være overførbare også til andre barnehager.

Undersøkelsen viser at 18 prosent av barnehagestyrerne enten er *helt* eller *ganske uenig* i at kommunen tilbyr relevante og tilstrekkelig antall kurs i hvordan de som ledere skal arbeide for å øke nærværet. På bakgrunn av dette mener revisjonen at kommunen bør vurdere å kartlegge hvilke kurs barnehagestyrerne opplever å ha behov for og i størst mulig grad sikre at det blir gitt tilpasset opplæring eller kurs.

Både representanter fra HR seksjonen og barnehagene selv opplyser i intervju at de opplever det som krevende å finne gode indikatorer knyttet til om ulike tiltak for å redusere sykefravær har fungert. Revisjonen mener

¹ Vedtatt av Byrådet i sak 1455-13, 17.10.2013

kommunen likevel bør prøve å etablere slike indikatorer og at det derfor er positivt at byrådsavdelingen planlegger å innhente data for å følge opp de aktivitetsmål og tiltak som er angitt i byrådsavdelingens planer for oppfølging av gjeldende IA avtale.

Oppfølging av sykemeldte og tilpassing av arbeidsoppgaver

Undersøkelsen viser at en i enkelte kommunale barnehager ikke alltid følger opp sykemeldte i samsvar med krav i regelverket. Etter revisjonens vurdering må kommunen sikre at det alltid blir utarbeidet oppfølgingsplaner med unntak av de tilfeller der dette er åpenbart unødvendig. Kommunen må videre sikre at planen alltid inneholder aktuelle tiltak i regi av arbeidsgiver og at arbeidstaker blir kalt inn til dialogmøte, jf. krav i arbeidsmiljøloven § 4-6.

Ca 20 prosent av barnehagestyrerne er enten *ganske uenig* eller *helt uenig* i at de lykkes med å tilpasse arbeidsoppgaver slik at ansatte i størst mulig grad kan være på jobb. Revisjonen mener kommunen bør undersøke nærmere hva som oppleves som utfordrende i forbindelse med tilrettelegging av arbeidsoppgaver i barnehager, og hva man kan gjøre for å legge til rette for økt grad av tilpassing. Erfaringsdeling mellom barnehager når det gjelder hvordan tilrettelegging kan gjennomføres kan bidra til økt nærvær.

Kostnader

Kommunen har oversikt over vikarutgiftene i kommunale barnehager, men har ellers ikke foretatt noen spesifikk kostnadsberegning knyttet til sykefraværet i barnehagene. Revisjonen mener det kan være hensiktsmessig å gjennomføre ytterligere kostnadsberegninger fordi dette kan bidra til å synliggjøre overfor ledere på ulike nivå hvilke økonomiske effekter det vil ha dersom man klarer å redusere sykefraværet.

Undersøkelsen viser at to resultatenheter i løpet av det siste året har gått glipp av sykepengerefusjoner fra NAV som følge av for sen fraværsregistrering. Videre viser undersøkelsen at det ikke er alle barnehager som har rutiner som sikrer at det blir søkt om å få dekket sykepenger fra NAV i arbeidsgiverperioden i de tilfeller der regelverket åpner for dette. Etter revisjonens vurdering bør Bergen kommune sikre at alle barnehagestyrerne har kunnskap om refusjonsmuligheter og rutiner som sikrer at sykemeldinger blir fortløpende registrert slik at man unngår foreldede refusjonskrav.

Bemanning og vikarbruk

De kommunale barnehagene henter ikke alltid inn vikarer ved sykefravær. I en del tilfeller vurderes det som mer hensiktsmessig å omdisponere eget personale ved sykefravær, enn å hente inn en ukjent vikar. Revisjonen ser at det å ikke hente inn vikar kan være en hensiktsmessig vurdering i enkelte tilfeller, fremfor å bruke ressurser på å innhente og følge opp vikarer. En viktig forutsetningen for dette er at det blir gjort vurderinger i forhold til barnas sikkerhet og barnehagens muligheter til å gjennomføre pedagogiske planer.

Undersøkelsene viser videre at ikke alle barnehager lykkes med å sikre tilstrekkelig bemanning ved sykefravær. Særlig utfordrende er det å sikre tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft.

Det er variasjon når det gjelder i hvilken grad barnehagene benytter Vikarservice for å skaffe vikarer. Når Vikarservice benyttes, opplever et flertall av barnehagestyrerne at Vikarservice i stor grad skaffer vikarer raskt, men bare i noen grad klarer å skaffe vikarer barnehagen er tilfredse med. Eventuelle forbedringspunkt som kommer frem i forbindelse med planlagt brukerundersøkelse gjennomført av HR-bemanning/ vikarservice, bør følges opp med aktuelle tiltak for å forbedre tilbudet.

Sikkerhet og gjennomføring av pedagogiske planer

Undersøkelsen viser at sykefravær hver måned fører til at pedagogiske planer ikke blir gjennomført i over halvparten av barnehagene. I to barnehager skjer det ukentlig at pedagogiske planer ikke gjennomføres som følge av sykefravær. Sykefravær kan få konsekvenser for gjennomføringen av pedagogiske planer både på grunn av redusert bemanning, manglende stabilitet i bemanningen og bemanning som ikke er tilstrekkelig kvalifisert.

Undersøkelsen viser at fire av 47 barnehager i løpet av det siste året har hatt tilfeller der bemanningen i barnehagen ikke har vært tilstrekkelig til å kunne ivareta sikkerheten til barna. Dette er ikke tilfredsstillende, og kommunen må iverksette tiltak for å sikre at bemanningssituasjonen ikke går ut over barnas sikkerhet. Videre viser undersøkelsen at flere barnehager ikke har sikkerhetsrutiner, og at kun en tredjedel av barnehagestyrerne er helt enig i påstanden om at nye vikarer blir orientert om barnehagens sikkerhetsrutiner før de begynner å arbeide. Revisjonen mener at sikkerhetsrutiner i barnehagene, som blant annet omhandler hvordan

barnehagene skal håndtere sikkerhet ved redusert bemanning, kan bidra til å forebygge skader og ulykker. Revisjonen mener derfor at kommunen bør sikre at alle barnehager har rutiner som beskriver hvordan barnehagen skal ivareta sikkerhet ved redusert bemanning.

Revisjonen mener også at kommunen bør sikre at alle barnehager har rutiner for å registrere og gjennomgå avvik knyttet til barns sikkerhet i barnehager, slik det anbefales i Helsedirektoratets veileder knyttet til helse, miljø og sikkerhet. Det er også viktig at alle barnehager systematisk kartlegger aktuelle risikoer knyttet til sikkerheten i forbindelse med fravær. Systematiske risikokartlegginger og -vurderinger vil gi et viktig grunnlag for å etablere målrettede risikoreduserende tiltak.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen, anbefaler revisjonen Bergen kommune å sette i verk følgende tiltak:

1. Etablerer et system som sikrer at det blir iverksatt og rapportert på tiltak for å redusere sykefravær i barnehager med særlig høyt fravær.
2. Sikre at det registreres og føres statistikk over alt sykefravær som antas å ha sin grunn i arbeidet eller i forholdene på arbeidsplassen jf, kravene i arbeidsmiljøloven §5-1.
3. Vurdere om det er behov for å legge ytterligere til rette for erfaringsdeling mellom barnehager når det gjelder hvordan tilrettelegging av arbeidsoppgaver ved sykdom kan gjennomføres i barnehager.
4. Et mindretall av lederne gir uttrykk for at de ikke alltid følger opp arbeidsmiljøloven. Kommunen må sikre at *alle* sykemeldte blir fulgt opp i samsvar med arbeidsmiljøloven §4-6.
5. Vurdere om det kan være hensiktsmessig å gjennomføre ytterligere kostnadsberegninger knyttet til sykefravær for å synliggjøre den totale økonomiske effekten av reduksjon i fravær.
6. Sikre at *alle* barnehagestyrerne har kunnskap om refusjonsmuligheter og rutiner som sikrer at sykemeldinger blir fortløpende registrert slik at man unngår foreldede refusjonskrav.
7. Gjennomføre planlagt brukerundersøkelse for Vikarservice for å identifisere mulige forbedringspunkt.
8. Utarbeide sikkerhetsrutiner som bl.a. omhandler hvordan sikkerhet skal ivaretas i barnehagen ved redusert bemanning.
9. Sikre at rutiner for å melde avvik blir utarbeidet i alle barnehager, og at ansatte og vikarer er kjent med og følger disse rutinene.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling fra kontrollutvalget, saksnummer 43-13, gjennomført en forvaltningsrevisjon av sykefravær og bruk av vikarer i barnehager i Bergen kommune.

Overordnet analyse gjennomført i forbindelse med Plan for forvaltningsrevisjon 2012 – 2016 viste at det var høyt samlet sykefravær blant ansatte i barnehagene i Bergen kommune, og at manglende bruk av vikarer kunne gi risiko for redusert kvalitet på tjenestetilbudet.² På bakgrunn av dette har kontrollutvalget i Bergen kommune prioritert å gjennomføre en forvaltningsrevisjon av sykefravær og bruk av vikarer i barnehager.

2.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan Bergen kommune arbeider for å redusere og følge opp sykefravær i barnehager, og hvordan kommunen sikrer tilstrekkelig kvalitet og sikkerhet i barnehagene ved sykefravær.

Med bakgrunn i formålet med prosjektet ble det formulert følgende problemstillinger:

1. Er det utarbeidet mål og resultatindikatorer for å redusere sykefraværet i kommunale barnehager i Bergen kommune?
2. I hvilken grad når Bergen kommune de mål som er satt for å redusere sykefraværet i kommunale barnehager?
3. Har kommunen tilstrekkelig oversikt over utviklingen av sykefraværet i kommunale barnehager?
 - a. Hvordan har sykefraværet i barnehagene utviklet seg over tid?
 - b. I hvilken grad har kommunen oversikt over årsaker til sykefraværet i barnehagene?
 - c. I hvilken grad blir sykefraværstatistikk brukt aktivt for å iverksette og evaluere tiltak for å redusere sykefraværet?
4. Hvordan har kommunen organisert arbeidet med å redusere sykefravær i kommunale barnehager?
 - a. Hvilke tiltak har kommunen iverksatt for å redusere sykefravær i barnehager?
 - b. Hvordan blir tiltakene fulgt opp og hvordan blir effekten av tiltakene målt?
5. I hvilken grad blir sykemeldte ansatte i kommunale barnehager fulgt opp i samsvar med regelverket og egne rutiner?
6. Har kommunen tilstrekkelig oversikt over kostnader knyttet til sykefravær i kommunale barnehager?
 - a. Hvilket kostnadsomfang har sykefravær i barnehager i kommunen?
 - b. Har kommunen et tilfredsstillende system for å få refundert kostnader knyttet til sykefravær hos barnehageansatte?
7. Hvilke konsekvenser har sykefravær for bemanning og vikarbruk i de kommunale barnehagene?
 - a. I hvilken grad klarer barnehagene å sikre tilstrekkelig og kvalifisert arbeidskraft ved sykefravær?
 - b. I hvilken grad blir det hentet inn vikar i forbindelse med sykefravær i barnehagene?
 - c. Har de kommunale barnehagene et hensiktsmessig samarbeid med Vikarservice i kommunen?
8. I hvilken grad har sykefravær i barnehagene konsekvenser for det pedagogiske tilbudet til barna?

² Tall fra Bergen kommunes årsmelding fra 2012 viser at totalt sykefravær i kommunen var på 9,5 % i 2012, mens sykefraværet innen barnehagesektoren var på litt over 12 %.

- a. Er sykefravær til hinder for barnehagedrift i samsvar med nasjonale føringer for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen) og for planmessig pedagogisk arbeid?

2.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i tidsrommet februar 2014 til mai 2015.³

2.3.1 Dokumentanalyse

Kommunale styringsdokumenter, retningslinjer, rutiner mv, samt dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk m.m. har blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene.

2.3.2 Intervju og innledende kartleggingssamtale

Vi har gjennomført innledende kartleggingssamtaler med hovedverneombud innen barnehage og skole og tillitsvalgt/ ansattrepresentant i AMU på byrådsavdelingsnivå. Revisjonen har deretter gjennomført intervjuer med leder for HR-seksjonen og leder for bedriftshelsetjenesten, samt leder for vikarservice i kommunen. Revisjonen har også innhentet informasjon fra områdelederne for barnehagestyrene⁴ per telefon og e-post. Fem av åtte områdeledere svarte på revisjonens henvendelser.

Revisjonen har videre gjennomført intervju med seks barnehagestyrere. Utvalget har bestått av noen enheter med utfordringer knyttet til høyt sykefravær og noen enheter som har lavt sykefravær. Formålet med intervjuene har vært å få mer inngående kjennskap til rutiner og håndtering av sykefravær.

2.3.3 Spørreundersøkelse

Revisjonen gjennomførte i perioden desember 2014 til januar 2015 en spørreundersøkelse til styrerne i alle de kommunale barnehagene i Bergen kommune for å få informasjon om rutiner for håndtering og oppfølging av sykefravær, rutiner for å sikre vikarer ved fravær og om kompetanse og kontinuitet i driften av barnehagene blir tilstrekkelig ivaretatt ved sykefravær. Barnehagestyrene fikk også spørsmål knyttet til hvilke vikarkilder de foretrekker å benytte. Totalt 77 personer fikk tilsendt undersøkelsen og 47 svarte. Dette gir en svarprosent på 61 prosent.

2.3.4 Statistisk analyse

Revisjonen har benyttet statistikk fra kommunen vedrørende sykefravær for å si noe om utvikling av sykefravær i kommunens barnehager.

2.3.5 Verifiseringsprosesser

Referat fra intervju har blitt sendt til de intervjuede for verifisering. Det er informasjon fra verifiserte intervjureferat som har blitt benyttet i rapporten. Rapporten har blitt sendt til kommunen for høring og verifisering, og faktafeil er blitt rettet opp. Kommunens høringsuttalelse er vedlagt rapporten.

2.4 Revisjonskriterier

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

³ På bakgrunn av innføring av nytt HR system i Bergen kommune, Agresso HR, og at barnehagestyrene våren 2014 mottok en annen omfattende spørreundersøkelse, fant revisjonen det hensiktsmessig å gjennomføre datainnsamlingen i prosjektet over lenger tid enn opprinnelig planlagt. Vår oppfatning er at vi ville få bedre informasjon knyttet til hvordan barnehagestyrene opplever at Agresso HR systemet fungerer når de har brukt det over noe tid og eventuelle oppstartsvansker var over. Vår vurdering er videre at det er mest hensiktsmessig å unngå å be barnehagestyrene om å svare på enda en omfattende spørreundersøkelse kort tid etter at de allerede hadde besvart en annen. Dette ville kunne oppfattes som krevende og medføre få svar på spørreundersøkelsen.

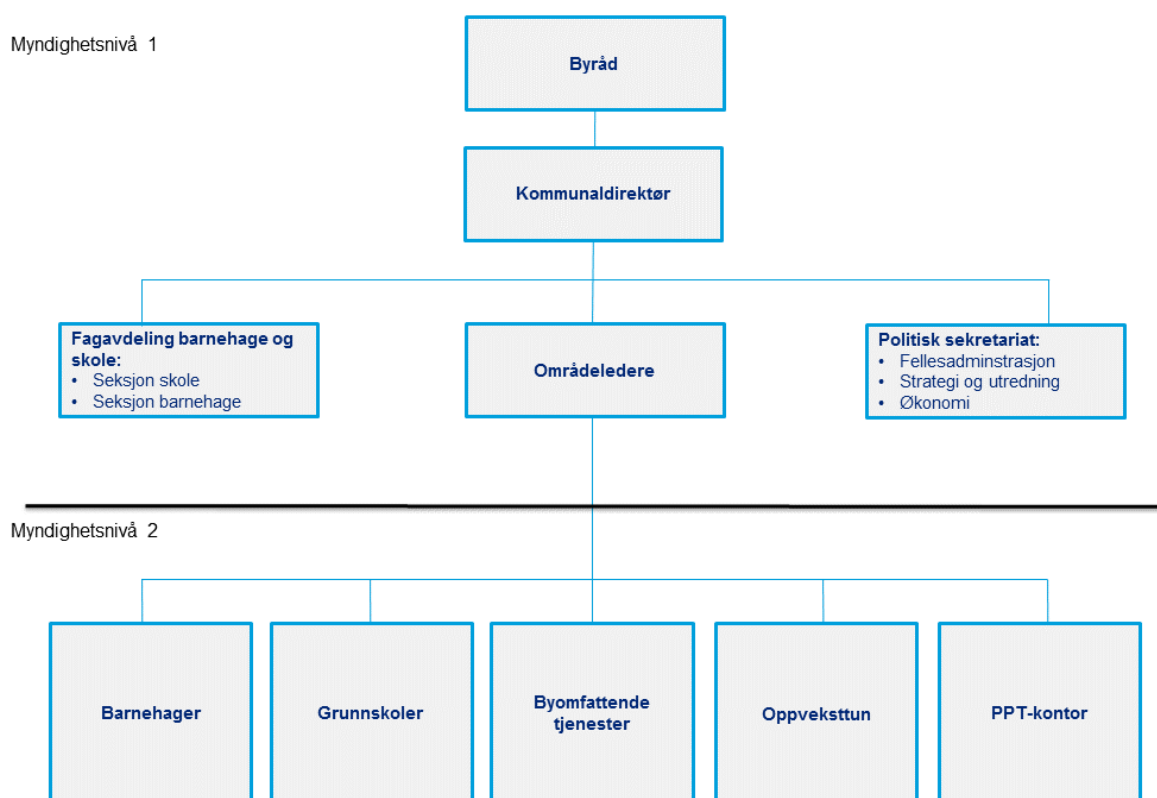
⁴ Områdelederne har hovedansvar for lederoppfølging av barnehager, skoler og PPT-kontorer i sine områder

3 Om tjenesteområdet

3.1 Organisering og ansvar

De kommunale barnehagene og oppveksttunene i Bergen kommune er organisert som resultatenheter under Byrådsavdeling for barnehage og skole. Nærmeste overordnede for barnehagestyrerne og lederne for oppveksttunene er åtte områdeledere med ansvar for resultatenheter innenfor hver sin bydel. Områdelederne er i direkte linje under kommunaldirektøren. Organisasjonsstrukturen går frem av figuren under:

Figur 1: Organisasjonskart for byrådsavdeling for barnehage og skole



Fagavdeling barnehage og skole er ansvarlig for utviklingsarbeid og forvaltning innenfor feltene barnehage og skole. Avdelingen er delt i seksjoner for henholdsvis skole og barnehage, der seksjon barnehage blant annet arbeider med veiledning, tilsyn og godkjenning, kompetanseutvikling, forvaltnings- og utviklingsoppgaver.

Områdelederne har hovedansvar for lederoppfølging av barnehagestyrerne. Områdeledernes arbeidsoppgaver omfatter blant annet oppfølging av resultatenhetsleder som leder, resultatoppfølging i forbindelse med balansert målstyring, implementering av felles satsingsområder, veiledning og resultatoppfølging av enhetene i forhold til pålagte rapporteringer lokalt og nasjonalt, oppfølging av utviklingsarbeid og prioriterte områder overfor enhetslederne og utvikling av gode oppvekstvilkår for barn og unge i samarbeide med andre fagenheter.

Når det gjelder resultatenhetslederne (styrere i barnehager og oppveksttun) er myndighet og administrative fullmakter delegert fra kommunaldirektør gjennom egen sak⁵. I saken er ulike fullmaktsområder for resultatenhetsleder beskrevet, herunder fullmakter knyttet til oppfølging av ansatte.

⁵ Sak 201122349-119, 17.10.13: «Delegering av administrative fullmakter til resultatenhetsledere i Byrådsavdeling for barnehage og skole».

Kommunens HR-seksjon er organisert under Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap, og har ansvaret for å utvikle og utforme kommunens strategiske HR-arbeid. Seksjonen arbeider på tvers av byrådsavdelingene, og skal være en pådriver for at de menneskelige ressursene sees i sammenheng med overordnet planlegging på andre områder. Når det gjelder den praktiske gjennomføringen av kommunens HR strategier, er det lederne i de ulike resultatenehetene som har ansvar for dette. Resultatenhetslederne har med basis i IA-avtale og lederavtale ansvar for å tilrettelegge for godt arbeidsmiljø og gode samarbeidsformer med de tillitsvalgte.

I HR-seksjonen finner vi også kommunens egen vikartjeneste, *Vikarservice*, under HR-bemanning. Vikarservice har ansvar for å rekruttere og formidle vikarer internt i Bergen kommune. HR-bemanning er en avdeling bestående av 3,5 stillinger, som bl.a. skal arbeide med rekruttering og formidling av vikarer.

4 Mål og resultatindikatorer knyttet til reduksjon av sykefravær

Er det utarbeidet mål og resultatindikatorer for å redusere sykefraværet i kommunale barnehager i Bergen kommune?

4.1 Revisjonskriterier

4.1.1 Forebygging av sykefravær og mål for helse, miljø og sikkerhet

Arbeidsgiver har etter arbeidsmiljøloven et ansvar for å sikre at det er tatt hensyn til arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet, og for å sørge for at det blir utført systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) på alle plan i virksomheten.⁶ Etter internkontrollforskriften har arbeidsgiver også et ansvar for å sikre at virksomhetens aktiviteter blir planlagt, organisert, utført og holdt ved like i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.⁷ Det blir spesielt stilt krav til systematisk arbeid med oppfølging av sykefravær. Etter regelverket skal helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet bl.a. omfatte følgende:

- «a) fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet,
- b) ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt,
- c) kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen,
- d) under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak,
- e) iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov,
- f) sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær,
- g) sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det, jf. bokstav c,
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt.»

Et slikt HMS-system skal ifølge Arbeidstilsynet beskrive rutiner og tiltak som kan forebygge utstøting og arbeidsrelatert sykdom, og arbeidsgiver har et ansvar for å legge til rette for at arbeidstakere med ulike helseforutsetninger skal kunne være i arbeid.⁸ Samtidig peker både arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften på at HMS-arbeidet skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter.⁹

⁶ Arbeidsmiljøloven (§ 3-1)

⁷ Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (§§ 4 og 3)

⁸ Atil.no/sykefravær

⁹ I en kommentar til Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter § 4 annet ledd blir det vist til at dette både er en rett og en plikt som arbeidstaker har.

4.1.2 Arbeidsmiljøutvalg og arbeidsmiljøgrupper

Arbeidsmiljølovens §7-1 omhandler plikten til å opprette arbeidsmiljøutvalg (AMU). Her står det at i virksomhet hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere, skal det være arbeidsmiljøutvalg, der arbeidsgiveren, arbeidstakerne og bedriftshelsetjenesten er representert

§ 7-2 i arbeidsmiljøloven omhandler Arbeidsmiljøutvalgets oppgaver. Her står det blant annet at arbeidsmiljøutvalget skal virke for gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten, delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd. Det står videre at utvalget skal gjennomgå alle rapporter om yrkessykdommer, arbeidsulykker og tilløp til ulykker, søke å finne årsaken til ulykken eller sykdommen, og se til at arbeidsgiveren treffer tiltak for å hindre gjentakelse.

HMS-instruks for Bergen kommune ble vedtatt av Byrådet i sak 1455-13, 17.10.2013.¹⁰ Her fremgår overordnede føringer for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet i Bergen kommune. Blant annet går det frem at arbeidet med HMS først og fremst er et lederansvar, og at det daglige arbeidet med HMS skal foregå på den enkelte resultatenhets/virksomhet. Videre fremgår det krav om at den enkelte virksomhet skal fastsette egne mål på HMS-området, og det skal innenfor hver virksomhet lages årlige tiltaksplaner/handlingsplaner for HMS-området.

Videre skal alle resultatenheter ha en arbeidsmiljøgruppe (AMG), og det fremgår av instruksjonen hvem som bør delta i denne. Verneombudsordningen er også omtalt, og det går frem at der det er flere verneombud innenfor en resultatenhets, skal verneombudene velge et resultatenhetsverneombud (REVO). Videre går det frem at alle nyutnevnte verneombud og alle ledere med personalansvar skal gjennomgå den obligatoriske grunnopplæringen i HMS. Det fremgår krav om at den enkelte virksomhet skal foreta internt tilsyn for å sikre at HMS-systemet fungerer som forutsatt.

Det foreligger også en veileder til Bergen kommunes overordnede HMS-system, som ble revidert i 2013 (revisjonsdato 22.11.13). I denne stilles blant annet følgende krav til at resultatenheter skal sette mål for HMS-arbeidet på alle tjenestesteder. Den som er ansvarlig for virksomheten skal ifølge veilederen føre tilsyn med HMS-systemet, herunder undersøke om systemet tilfredsstillende formelle og interne krav, og om systemet fungerer i praksis.

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Målsetninger for inkluderende arbeidsliv på konsernnivå i Bergen kommune

Bergen kommune har siden 2011 hatt en konsernovergripende avtale om inkluderende arbeidsliv. Denne avtalen forplikter kommunen til å jobbe mot de tre nasjonalt definerte målene om et arbeidsliv som er mer inkluderende, ved å redusere sykefravær, øke sysselsettingen av personer med redusert funksjonsevne og forlenge den gjennomsnittlige yrkesaktivitet etter fylte 50 år med seks måneder.

Hovedarbeidsmiljøutvalget (HAMU) i Bergen kommune inngikk 22. mai 2014 en ny IA-avtale med NAV Hordaland¹¹, som bygger på den nasjonale intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Den nye avtalen følger avtaleperioden for den nasjonale avtalen som er perioden 2014-2018.

Bergen kommune har utarbeidet egne resultat- og aktivitetsmål innenfor disse nasjonale satsingsområdene. Et av resultatmålene er målet om 7,9 % sykefravær.

4.2.2 Differensierte målsettinger for barnehagesektoren i Bergen kommune

Arbeidsmiljøutvalget (AMU) for Byrådsavdeling for barnehage og skole vedtok 19.02.15, i sak 3-15, følgende mål for inkluderende arbeidsliv i virksomheten for perioden 2014-2018:

1. *Byrådsavdeling for barnehage og skole skal innen 2018 ha oppnådd et samlet sykefravær på 7,9 % eller lavere.*

¹⁰ HMS instruks og Veileder til Bergen kommunes HMS-system ble revidert med bakgrunn i en revisjon av kommunens overordnede HMS-håndbok som ble gjennomført med bakgrunn i vedtak i HAMU (sak 27/11). Av saksfremstillingen til Byråds sak 1455/13 går det frem at «Resten av revidert HMS-håndbok benevnes Veileder til Bergen kommunes HMS-system (...)».

¹¹ Sak 17-14 den 22.05.14, Hovedarbeidsmiljøutvalget, Bergen kommune.

2. *Delmål for sykefravær barnehage pr 31.12.2018 settes til 10,8 % - skole med SFO til 7,0 % og PPT med fagsentre til 7,9 %.*
3. *Aktivitetsmål for oppfølging av ansatte med redusert arbeidsevne og tilrettelegging for ulike livsfaser og forlenget yrkeskarriere vedtas slik de fremkommer av saksfremstillingen i denne saken.*
4. *Resultatenheter i Byrådsavdeling for barnehage og skole utarbeider sine egne lokale målsettinger/handlingsplan med utgangspunkt i det som fremkommer i denne saken.*

De nye målsettingene er i stor grad de samme målsettingene som ble inngått i forbindelse med oppfølging av forrige IA-avtale for byrådsavdelingen, inngått i 2012¹². En endring som er gjort er å oppjustere delmålet for sykefravær i barnehagene, fra 10 prosent til 10,8 prosent. I saksfremstillingen kommenteres det at måltallet er justert opp for barnehagene fordi kommunen ønsker en realistisk målsetning som det er mulig å nå.

Av intervju kommer det frem at mens noen av styrerne er godt kjent med målsettingene for sykefraværsreduksjon i sektoren, mener andre at dette ikke er godt nok kommunisert og at målene knyttet til reduksjon i sykefravær ikke er godt nok kjent i alle barnehager i kommunen. En av de intervjuede barnehagestyrerne opplever at styringskortet som benyttes i styringsdialogen mellom barnehagen og byrådsavdelingen ikke er oppdatert når det gjelder måltall for fravær.

Videre kommer det frem at det også varierer i hvilken grad styrerne har fokus på målsettingene i IA-avtalen i arbeidet med sykefraværsreduksjon i den enkelte barnehage. Noen av styrerne forteller at de aktivt tar i bruk måltallene i IA-avtalen, og informerer om og diskuterer disse på ulike møter med de ansatte. Andre styrere opplever at måltallene ikke er hensiktsmessig å bruke i kommunikasjonen med de ansatte omkring sykefravær.

I spørreundersøkelsen til styrerne i de kommunale barnehagene opplyser 83 prosent av styrerne som svarte på undersøkelsen¹³ at deres barnehage ikke har utarbeidet egne måltall for hvor mye sykefraværet skal reduseres. I intervju blir det videre pekt på at det er stor variasjon mellom barnehagene med hensyn til hvordan arbeidsmiljøgruppene utarbeider handlingsplaner og mål. Noen enheter har store og detaljerte planer, mens andre enheter ikke har planer eller lite gjennomarbeidede planer. Det blir imidlertid også vist til at det har vært en positiv utvikling i byrådsavdelingen det siste året med hensyn til å revitalisere arbeidsmiljøgruppene og deres planarbeid.

I saksfremstillingen til sak i AMU om mål for inkluderende arbeidsliv i virksomheten for perioden 2014-2018,¹⁴ konkretiseres videre en rekke aktivitetsmål/tiltak for hvordan byrådsavdelingen skal nå målsettingene for sykefraværsreduksjon i barnehagesektoren. Byrådsavdeling for barnehage og skole skal blant annet:

- Legge til rette for individuelle tilpasninger,
- Følge opp sykemeldte i tråd med IA-avtalen,
- Tilby kurs for ledere i god personalledelse og oppfølging av arbeidstakere,
- Tilby kurs gjennom HR-seksjonen for ledere, ansatte, tillitsvalgte og verneombud,
- Samarbeide tett med NAV vedr. langtidssykemeldte,
- Utvide prosjektet «Tett på» til Årstad og Bergenhus bydel,
- Benytte bedriftshelsetjenesten til å følge opp barnehager med prosjekt innenfor ergonomi og støy, følge opp gravide og tilby kurs i stressmestring,
- Fokuserer på fysisk tilrettelegging for ansatte i målgruppen,
- Samarbeide med NAV om støtteordninger som kan hjelpe ansatte å fungere i en tilrettelagt arbeidssituasjon,
- Tilby kurs og kompetanseutvikling for ledere og arbeidsmiljøgrupper.

Aktivitetsmålene knyttet til den nye avtalen inneholder alle de samme aktivitetsmålene som tidligere, men i tillegg er det lagt til flere og mer konkrete aktivitetsmål, som utviding av enkeltprosjektet «Tett på» og mer aktiv involvering av bedriftshelsetjenesten i IA-arbeidet.

Revisjonen har fått opplyst at det ikke foreligger overordnet rapportering knyttet til gjennomføring av de aktivitetsmål/tiltak som har blitt lagt frem for AMU, men at det er planlagt å etterspørre data om ett til halvannet år for å få rede på status i forhold til oppfølging av resultatmålene og gjennomføring av tiltak.

¹² Sak 4-12, 15.02.2012, Arbeidsmiljøutvalget (AMU) for Byrådsavdeling for barnehage og skole.

¹³ N=47

¹⁴ Sak 3-15 i AMU

4.3 Revisjonens vurderinger

Bergen kommune har gjennom vedtak i AMU i Byrådsavdeling for barnehage og skole¹⁵ utarbeidet resultat- og aktivitetsmål knyttet til arbeidet med å redusere sykefraværet i kommunale barnehager. Revisjonen mener det er positivt at kommunen planlegger å gjennomføre rapportering knyttet til fastsatte aktivitetsmål/tiltak og mener dette er viktig for å få en overordnet oversikt over i hvilken grad de blir gjennomført og oppleves som hensiktsmessige.

Av vedtaket i AMU går det frem at resultatene i Byrådsavdeling for barnehage og skole i tillegg til de overordnede målsetningene, skal utarbeide egne lokale målsetninger og handlingsplaner for reduksjon av sykefravær. Samtidig går det frem at flertallet av kommunale barnehager ikke har utarbeidet egne måltall for reduksjon av sykefravær. Revisjonen mener at tilpassede og realistiske måltall knyttet til reduksjon av sykefravær kan være hensiktsmessig å ha også på resultatnivå, og vil anbefale at kommunen vurderer å utarbeide dette.

Videre bør kommunen arbeide for å sikre at alle barnehager har arbeidsmiljøgrupper i samsvar med byrådets vedtatte HMS-instruks¹⁶ om at alle resultatenheter skal ha dette. Dette vil bidra til å sikre at alle resultatenheter har et forum med dedikert ansvar for å drøfte utfordringer relatert til sykefravær, samt arbeide med planer m.m. i denne sammenheng.

¹⁵ 19.02.15, sak 3-15

¹⁶ Vedtatt av Byrådet i sak 1455-13, 17.10.2013

5 Måloppnåelse og sykefraværutvikling

I hvilken grad når Bergen kommune de mål som er satt for å redusere sykefraværet i kommunale barnehager?

Har kommunen tilstrekkelig oversikt over utviklingen av sykefraværet i kommunale barnehager?

a. Hvordan har sykefraværet i barnehager utviklet seg over tid?

b. I hvilken grad har kommunen oversikt over årsaker til sykefraværet i barnehagene?

c. I hvilken grad blir sykefraværsstatistikken brukt aktivt for å iverksette og evaluere tiltak for å redusere sykefraværet?

5.1 Revisjonskriterier

5.1.1 Mål for sykefravær

Nåværende mål for barnehagene er som nevnt i kapittel 4.2.2 et sykefravær på 10,8 prosent innen 2018. I forrige IA avtale var målet at sykefravær i barnehager skulle være redusert til 10 prosent innen utgangen av 2013.

5.1.2 Statistikk over sykefravær

Arbeidsgiver skal ifølge arbeidsmiljøloven § 5-1 og folketrygdloven § 25-2 føre statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom. Arbeidsgiver skal også føre statistikk over alle personskader som oppstår under utføring av arbeid, samt sykdom som en antar er et resultat av arbeidet eller forholdene på arbeidsplassen. Fravær i forbindelse med barns sykdom skal ikke regnes med som sykefraværsdager i statistikken.¹⁷

I forskrift om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom (FOR 1997-03-25 nr. 272), § 2 står det videre at:

”Formålet med føring av sykefraværsstatistikk er å sette søkelyset på sykefraværet på arbeidsplassen. Sykefraværsstatistikken skal bidra til at arbeidsgiveren og arbeidstakeren i samarbeid kan iverksette og evaluere tiltak for å redusere sykefraværet.”

I forskriften § 6 heter det også at:

”Sykefraværsstatistikken skal for øvrig brukes på arbeidsplassen.”

Arbeidsgiver har ikke rett til opplysninger om årsaker til sykdom annet enn om sykdommen er arbeidsrelatert eller ikke. Dersom arbeidsgiver ønsker ytterligere opplysninger f.eks. i forbindelse med tilrettelegging for arbeidstaker, må innhenting av slike opplysninger skje etter samtykke fra den sykemeldte.¹⁸

¹⁷ NAV: Veiledning for føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom. Dato 16.01.07. Versjon fra RTV sist endra januar 2002, korrigeret versjon 15.02.2007.

¹⁸ <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=78249/>

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Overordnede sykefraværstall for ansatte i kommunale barnehager

Tall revisjonen har mottatt fra byrådsavdelingen for barnehage og skole viser et samlet sykefravær for barnehagesektoren på 11,8 prosent i 2013 og 12,9 prosent i 2014. Det samlede sykefraværet for 2014 ligger 2,8 prosentpoeng over målsetningen som var satt knyttet til oppfølging av forrige IA-avtale (10 prosent).

Statistikk over sykefravær i barnehagene i Bergen kommune viser til dels store variasjoner mellom barnehager med lavt fravær og barnehager med høyt fravær. For 2013 lå sykefraværet i den barnehagen som hadde lavest fravær på under én prosent, mens det i barnehagen med høyest sykefravær lå på over 30 prosent. Av statistikken fremgår det videre at i 2013 hadde 28 av 74 barnehager et samlet sykefravær på 10 prosent eller lavere, mens 46 av 74 barnehager hadde et totalt sykefravær høyere enn 10 prosent.

Enkelte barnehager i kommunen er små enheter med relativt få ansatte. Her vil enkeltpersoner gjøre store utslag i den prosentvise beregningen av sykefravær, og disse enhetene vil få prosentvist høyt sykefravær selv om det er få ansatte som blir langtidssykemeldte.

5.2.2 Oversikt over sykefraværsutvikling i barnehagene

Revisjonen får opplyst at kommunen fører detaljert statistikk over sykefravær i barnehagesektoren. Fra 1.1.2014 har kommunen innført Agresso HR, og barnehagene registrerer fraværdata for enheten i dette systemet. Det blir videre opplyst at fraværdataene blir overført fra Agresso HR til systemet Corporater¹⁹ og lagt inn i styringskortene til den enkelte barnehage. Fraværstatistikken gir oversikt over totalt sykefravær i kommunen på konsernnivå, i Byrådsavdeling for barnehage og skole (BBS), for barnehagesektoren og for den enkelte barnehage. Statistikken er i tillegg brutt ned på sykefraværets varighet, slik at det er mulig å se hvor store andeler av sykefraværet i en resultatenheter eller på sektornivå som er korttids- og langtidsfravær (under eller over 16 dager). I 2014 var det en økning i langtidsfraværet, mens korttidsfraværet gikk ned sammenlignet med 2012 og 2013. Tabellen nedenfor viser fordelingen mellom korttidsfravær og langtidsfravær, samt totalt sykefravær for 2012-2014.

Tabell 1: Korttids- og langtidsfravær i barnehagesektoren og BBS i Bergen kommune²⁰

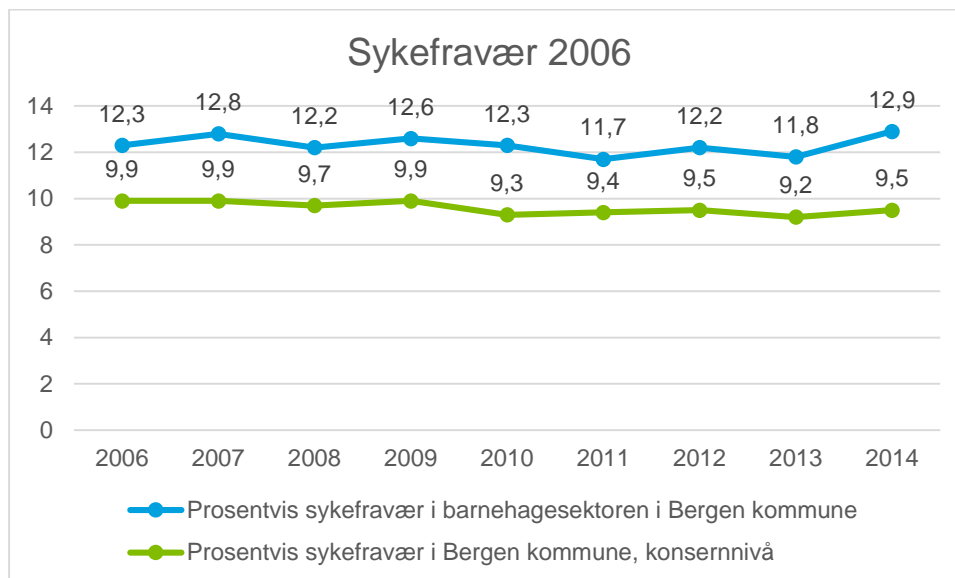
	Barnehager 2012	Barnehager 2013	Barnehager 2014	Byråds- avdeling for barnehage og skole 2012	Byråds- avdeling for barnehage og skole 2013	Byråds- avdeling for barnehage og skole 2014
Korttidsfravær 0-16 dager i prosent	4,3	4,3	3,2	3,2	3,2	2,3
Langtidsfravær 17- dager i prosent	7,8	7,4	9,5	5,6	5,6	7,0
Totalt sykefravær i prosent	12,2	11,8	12,9	8,8	8,8	9,3

I 2014 var det prosentvise sykefraværet i de kommunale barnehagene i Bergen kommune 12,9 prosent. Tallmaterialet viser videre at sykefraværet i barnehagesektoren i kommunen har ligget rundt 12 prosent i hele perioden fra 2006 til 2014. Sykefraværet i kommunen på konsernnivå ligger mellom to og tre prosentpoeng lavere enn sykefraværet i barnehagesektoren for hele denne perioden. Tabellen under viser utviklingen i sykefravær i barnehagesektoren i Bergen kommune fra 2006-2014:

¹⁹ Corporater er kommunens elektroniske verktøy som benyttes i arbeidet med balansert målstyring.

²⁰ Data oversendt fra BBS i forbindelse med forvaltningsrevisjon.

Figur 2 Sykefraværsutvikling innenfor barnehage i Bergen kommune, 2006-2014²¹



Registrering av sykefravær

De intervjuede barnehagestyrerne opplyser at de i hovedsak opplever å ha god oversikt over sykefraværet i sin resultatenheter og over utviklingen i fraværet over tid. Flere peker på at Agresso HR gir gode rapporter for oversikt over fravær og at systemet innebærer en klar fremgang sammenliknet med tidligere system for fraværshåndtering. Noen barnehager har gått sammen om å utplassere arbeidet med fraværshåndtering til en merkantil konsulent. Denne løsningen blir omtalt som effektiv og velfungerende bl.a. ved at barnehagestyrerne får frigjort tid til faglige oppgaver.

Enkelte styrere mener at rapportene i Agresso ikke alltid er helt oppdaterte, og at det er et visst tidsetterslep på oppdaterte sykefraværstall i systemet. Enkelte av styrerne synes også at rapportene i Agresso ikke er lette å hente ut og at brukermanualen til Agresso HR-systemet er for lite pedagogisk. En styrer forteller at vedkommende derfor har et eget manuelt system for fraværshåndtering i tillegg. Noen av styrerne etterlyser mer opplæring og oppfølging med hensyn til elementer ved programmet de er usikre på, og med hensyn til ytterligere bruksområder for Agresso HR.

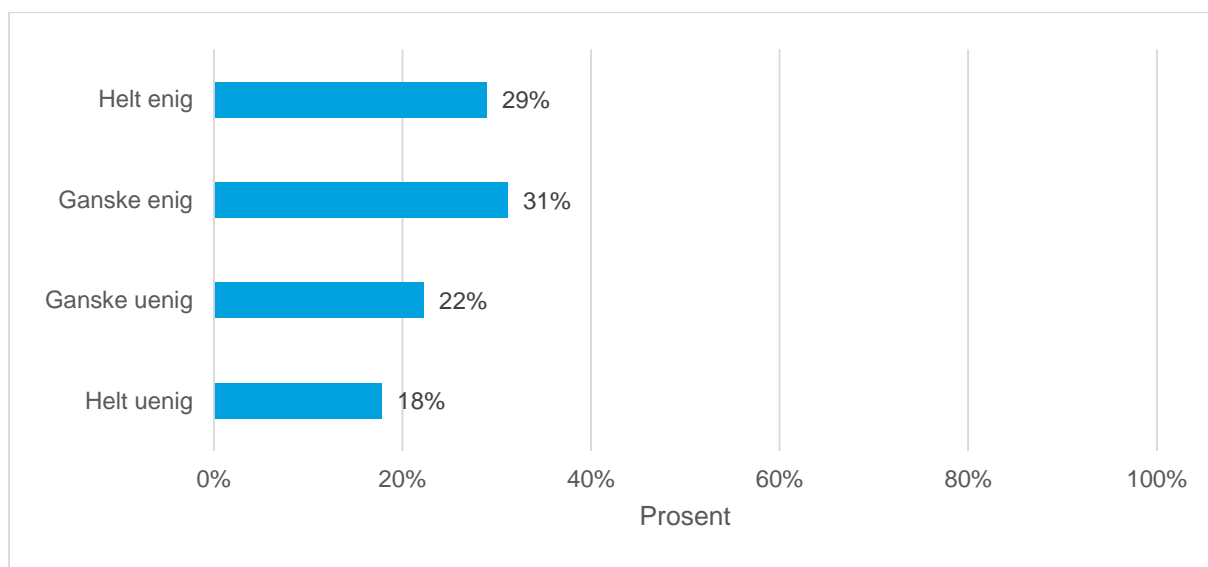
5.2.3 Oversikt over årsaker til sykefravær

I intervju opplyser barnehagestyrerne at de som ledere i stor grad opplever å ha oversikt over de ulike årsakene til sykefravær i egen barnehage. Flere av styrerne oppgir at de har en god dialog med sine ansatte når det kommer til fraværårsaker. Samtidig peker de på at arbeidet med å kartlegge årsaker til sykefravær er krevende fordi det tar tid, og fordi årsakene til sykefravær på en arbeidsplass er komplekse og ikke alltid noe styrer får fullstendig kjennskap til.

Data fra spørreundersøkelsen til barnehagestyrerne viser noe variasjon rundt påstanden om barnehagen fører statistikk over alle tilfeller av sykdom som er resultat av arbeidet eller forhold ved arbeidsplassen. 29 prosent av styrerne er *helt enig* i påstanden, mens 31 prosent er *ganske enig*. Samtidig er til sammen 40 prosent av respondentene *ganske uenig* (22 prosent) eller *helt uenig* (18 prosent) i den aktuelle påstanden. Figuren under viser svarfordelingen:

²¹ Data for 2006-2011 hentet fra saksutredning for Arbeidsmiljøutvalg for Byrådsavdeling for barnehage og skole (BBS) i forbindelse med fastsetting av IA-mål for BBS – sak AMUKIS /12, 31.01.12. Data for 2012-2014 oversendt fra BBS i forbindelse med forvaltningsrevisjon.

Figur 3: Barnehagen fører statistikk over alle tilfeller av sykdom som er resultat av arbeidet eller forhold ved arbeidsplassen (N=45)



Fra HR-seksjonen blir det opplyst at kommunen over tid, gjennom prosjekter og tiltak som har vært rettet mot sykefraværsreduksjon i barnehagene, har opparbeidet seg god kunnskap om hva som er utfordringene i barnehagene med hensyn til høyt sykefravær. Med utgangspunkt i denne kunnskapen arbeider HR-seksjonen med å utarbeide tiltak som er konkrete og rettet mot tydelige behov og som er mulige å ta tak i. En typisk sykefraværsutfordring i barnehagearbeid er for eksempel muskel- og skjelettrelaterte sykdommer. Det blir vist til at barnehagenes fysiske utforming er tilpasset små kropper, og det ble opplyst at mange barnehager ikke har fysisk tilrettelagt arbeidsverktøyene for de voksne.

5.2.4 Bruk av sykefraværsstatistikk for å iverksette og evaluere tiltak

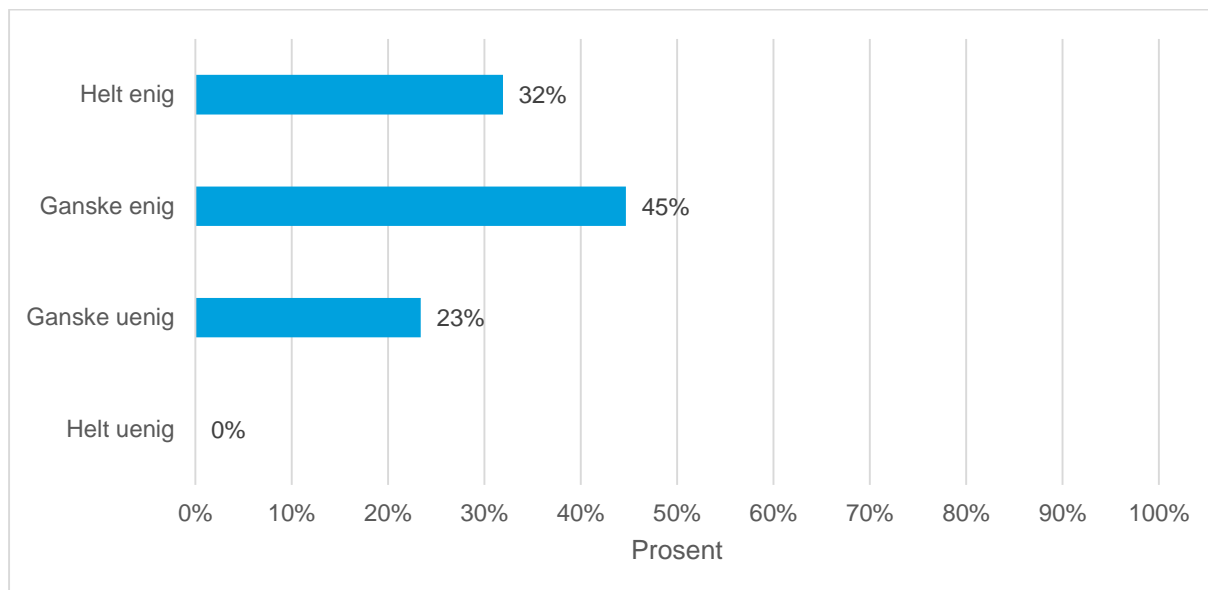
HR-seksjonen arbeider ikke systematisk mot de barnehagene som har særlige utfordringer knyttet til høye sykefraværstall. Det blir pekt på at eventuelle forespørsler om bistand knyttet til utfordringer relatert til sykefravær skal komme fra barnehagesektoren gjennom linjen, dvs. til HR-seksjonen via byrådsavdelingen. I nærværprosjektet²² som nå er avsluttet ble det imidlertid satt i verk tiltak fra HR-seksjonen direkte mot enheter med høyt sykefravær, inkludert barnehager.

Områdeledere opplyser at sykefraværsstatistikk og resultater fra medarbeiderundersøkelser blir brukt som grunnlag for leder- og oppfølgingssamtaler med barnehagestyrere. Typiske tema som drøftes i lys av fraværsstatistikk, er årsaker til at fravær ligger på det nivået det gjør, hvordan enheten har tenkt å håndtere fraværet, og hvilke tiltak som er satt inn eller skal settes inn for å øke nærværet i enheten. Områdelederne opplyser at når de følger opp lederne i ledersamtalene diskuteres også fravær og mulige tiltak for å øke nærværet i barnehagene. Det blir imidlertid vist til at det er barnehagestyrerne som har ansvar for å gjennomføre nærværarbeid og tiltak for å redusere sykefravær i sin enhet.

I spørreundersøkelsen ba vi styrerne ta stilling til en påstand knyttet til drøfting av tiltak med områdeleder. 23 prosent av styrerne er *ganske uenige* i påstanden om at «barnehagens tiltak og resultater knyttet til å sikre høyt nærvær blir drøftet i ledersamtalene med områdeleder». De fleste styrerne var imidlertid *ganske enig* (45 prosent) eller helt enig (32 prosent). Figuren under viser svarfordelingen:

²² I 2008 iverksatte Bergen kommune Nærværprosjektet for å senke et uønsket høyt sykefravær. Prosjektet har gått over tre og et halvt år og ble avsluttet i 2011.

Figur 4: Barnehagens tiltak og resultater knyttet til å sikre høyt nærvær blir drøftet i ledersamtalene med områdeleder (N=47)



Av styrerne som var *ganske uenig* i påstanden om at barnehagens tiltak og resultater knyttet til å sikre høyt nærvær blir drøftet i ledersamtalene med områdeleder, hadde tre styrere forventning om sykefravær på over ti prosent i 2014 for egen resultatenheter.

5.3 Revisjonens vurderinger

Bergen kommune har så langt ikke nådd de målene som er satt for å redusere sykefraværet i kommunale barnehager. Tallene viser at det samlede sykefraværet i barnehagene for 2014 ligger på 12,9 prosent, mens målsetningen for samlet sykefravær i barnehagene var satt til 10 prosent innen 2013, og justert opp til 10,8 prosent innen utgangen av 2018. Tallene viser videre en negativ utvikling i sykefravær siden 2013, med økning i samlet sykefravær i de kommunale barnehagene. Samtidig viser tallene en betydelig variasjon i sykefraværet fra barnehage til barnehage. Det er derfor viktig at Bergen kommune har fokus på å sikre informasjonsgrunnlag som kan forklare endringene og variasjonene i sykefraværet og på bakgrunn av slik informasjon iverksetter tilpassede tiltak.

Kommunen har gjennom registrering i Agresso-HR tilgjengelig statistikk over sykefravær både for hver enkelt barnehage og for sektoren samlet. Sykefraværstatistikken viser både samlet sykefravær for de kommunale barnehagene, og sykefravær fordelt på varighet (korttids- og langtidsfravær). Etter revisjonens vurdering er dette nyttig statistikk for kommunen med hensyn til å følge med på utvikling i sykefraværet.

Representanter fra HR-seksjonen og enhetslederne i kommunale barnehager gir i intervju uttrykk for at de opplever å ha god kjennskap til årsaker til sykefravær blant de ansatte. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at 40% av barnehagestyrerne ikke fører statistikk over alle tilfeller av sykdom som er resultat av arbeidet eller forhold ved arbeidsplassen. Revisjonen mener kommunen må sikre at det registreres og føres statistikk over alt sykefravær som opplyses å ha sin grunn i arbeidet eller forholdene på arbeidsplassen, jf. kravene i arbeidsmiljøloven § 5-1. Revisjonen vil videre peke på at slik statistikk er viktig for å vite om arbeidsrelatert sykefravær øker eller minker. Statistikken gir viktig informasjon med tanke på hvor stor del av fraværet arbeidsgiver kan påvirke gjennom tiltak.

Undersøkelsen viser at 23 prosent av barnehagestyrerne er ganske uenig i at barnehagens tiltak og resultater knyttet til å sikre høyt nærvær blir drøftet i ledersamtalene med områdeleder, og at styrere som hadde forventning om sykefravær over 10 prosent også svarte dette. Revisjonen mener dette indikerer at kommunen bør vurdere om områdeledere i større grad bør følge opp og drøfte nærvær og aktuelle tiltak i ledersamtalene. Dette er viktig både for å opprettholde høyt nærvær og for å redusere sykefravær.

Undersøkelsen viser at det ikke er etablert et system som sikrer at det blir iverksatt og blir rapportert på tiltak for å redusere sykefravær i barnehager med særlig høyt fravær. Revisjonen mener det kan være hensiktsmessig å ha mer fokus på dette, for å sikre at relevante og tilpassede tiltak blir iverksatt i de barnehagene det er mest behov for det. I en slik tilnærming kan det også være hensiktsmessig å ha fokus på beste praksis, og vurdere om det er tiltak som har vist seg å ha god effekt noen steder som kan være overførbare også til andre barnehager.

6 Arbeid for å redusere sykefravær

Hvordan har kommunen organisert arbeidet med å redusere sykefraværet i kommunale barnehager?

a. Hvilke tiltak har kommunen iverksatt for å redusere sykefravær i barnehager?

b. Hvordan blir tiltakene fulgt opp og hvordan blir effekten av tiltakene målt?

6.1 Revisjonskriterier

Krav i arbeidsmiljøloven, internkontrollforskriften og HMS-instruks for Bergen kommune er relevante for problemstillingene ovenfor. Se kapittel 4.1 for nærmere omtale av disse.

6.2 Datagrunnlag

6.2.1 Barnehagenes arbeid med å redusere sykefravær/øke nærvær

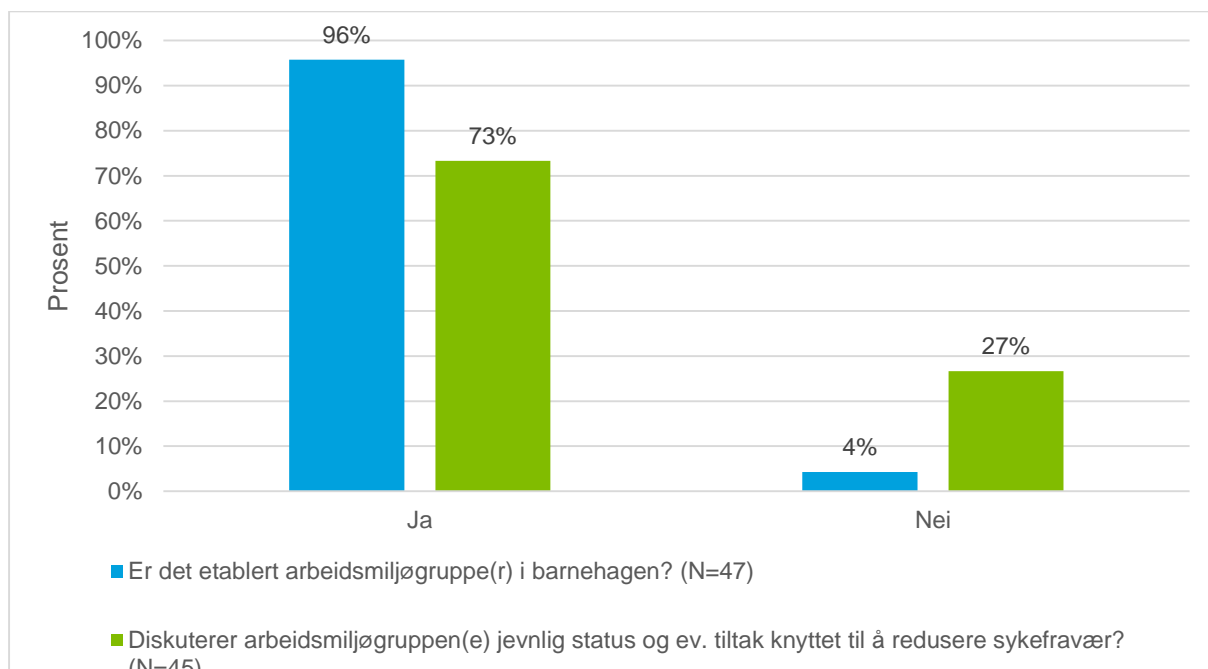
Arbeidsmiljøgruppene blir i intervju fremhevet som en viktig arena for kommunens nærværarbeid. Fra flere hold blir det imidlertid pekt på at det har vært vanskelig å få alle gruppene til å fungere godt og med fokus på arbeidsmiljø, blant annet fordi møtene ofte har blitt blandet sammen med drøftingsmøter med arbeidstakerorganisasjonene.

I intervju blir det samtidig vist til at det det siste året har vært en positiv utvikling i byrådsavdelingen med hensyn til å revitalisere arbeidsmiljøgruppene i resultatenehetene.

Det blir videre pekt på at arbeidsmiljøgruppene blant annet har fått mer fokus i byrådsavdelingens reviderte HMS håndbok, og at også HR-avdelingen i kommunen satser på arbeidsmiljøgruppene med blant annet økt fokus på opplæring av disse. I Åsane og Arna bydeler har det videre vært gjennomført et prosjekt som har fått navnet «Tett på» (2012-2014) som har hatt som formål å øke nærværet i barnehagene og revitalisere de lokale arbeidsmiljøgruppene. Prosjektet som er initiert fra byrådsavdeling for barnehage og skole var et samarbeid mellom NAV arbeidslivssenter og de kommunale barnehagene. Planen er at prosjektet også skal gjennomføres i andre bydeler.

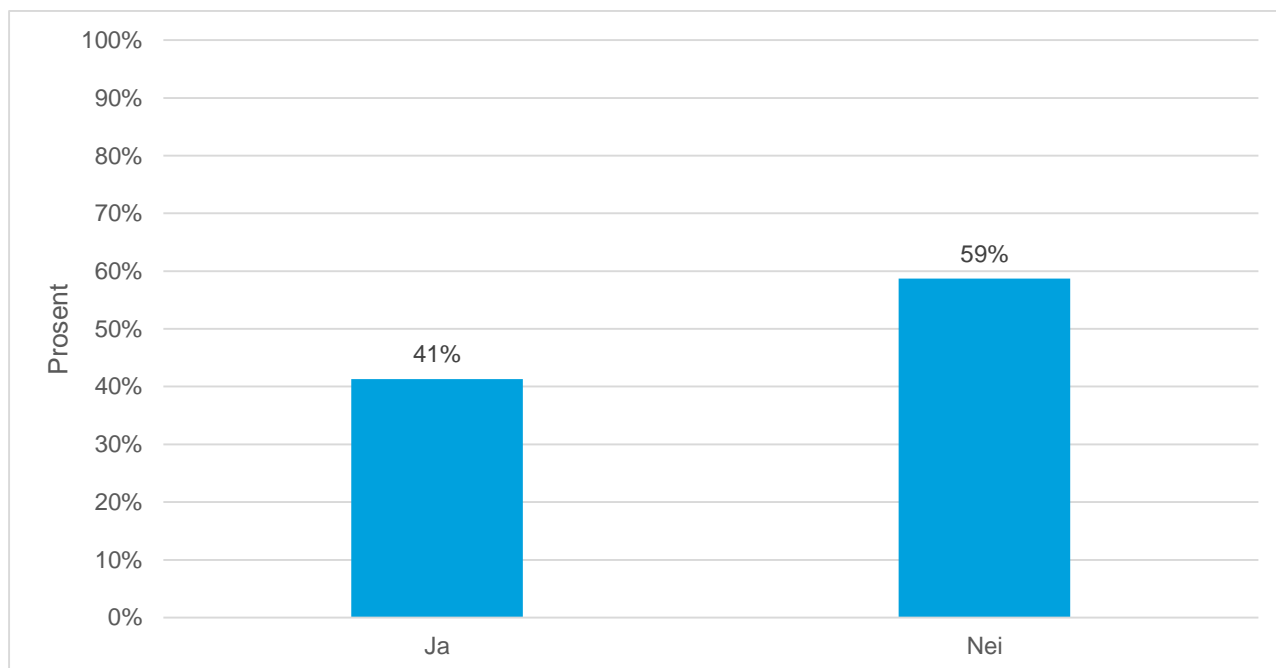
Av spørreundersøkelsen går det frem at det i 96 prosent av barnehagene som har besvart undersøkelsen, er etablert arbeidsmiljøgruppe(r). To barnehager har imidlertid ikke etablert arbeidsmiljøgruppe. Det går videre frem av undersøkelsen at mens 73 prosent av arbeidsmiljøgruppene jevnlig diskuterer status og ev. tiltak knyttet til å redusere sykefravær, opplyser 27 prosent av styrerne at arbeidsmiljøgruppe(ne) i deres resultatenheter ikke gjør dette. Figuren under viser svarfordelingen:

Figur 5: Arbeidsmiljøgrupper i barnehagene i Bergen kommune



Med hensyn til diskusjon omkring sykefraværstall internt i resultatenehetene svarer 41 prosent at barnehagene jevnlig diskuterer tallene i personalmøter. 59 prosent av styrerne opplyser at sykefraværstall ikke diskuteres jevnlig på personalmøtene i barnehagen. Av styrerne som ikke diskuterer sykefraværstall jevnlig i personalmøter, hadde 40 prosent (11 styrere) forventning om sykefravær på over 10 prosent i 2014 for egen resultatenehet. Figuren under viser svarfordelingen:

Figur 6: Diskuteres sykefraværstall jevnlig på personalmøter i barnehagen? (N=46)



I intervju med barnehagestyrerne blir det vist til at det ikke nødvendigvis er enkelt å diskutere sykefraværstall i personalgruppen fordi dette kan være vanskelig for de enkeltpersoner fraværet gjelder. En styrer forteller at vedkommende i stedet diskuterer fraværet med den eller de som er/har vært mye syk, for eksempel dersom en medarbeider har mye korttidsfravær.

Alle de intervjuede barnehagestyrerne forteller at det arbeides aktivt med tiltak knyttet til arbeidsmiljø i deres resultatenheter. I spørreundersøkelsen svarer over 80 prosent av barnehagestyrerne at de har satt i verk tiltak for å sikre høyt nærvær.

Mange av styrerne peker i kommentarfelt i spørreundersøkelsen på at det å jobbe med arbeidsmiljøet i barnehagen er sentralt for å sikre lavt sykefravær. Høyt trivselsnivå, følelsen av at man blir sett og at man bidrar og deltar i arbeidet som blir gjort i barnehagen er elementer som blir trukket frem som viktig under temaet *arbeidsmiljø*. I intervju peker flere av styrerne på at de aktivt jobber for å inkludere og involvere de ansatte i utvikling og planlegging av arbeidet som gjøres i barnehagen, og at dette blir gjort for på denne måten å skape motivasjon og mestringfølelse blant de ansatte. Det blir videre vist til viktigheten av å ha en positiv kultur på arbeidsplassen, preget av gode tilbakemeldinger, åpenhet og trygghet. Viktigheten av sosiale tiltak og trivselsgrupper også utenfor arbeidstid, vises også til av flere av de intervjuede.

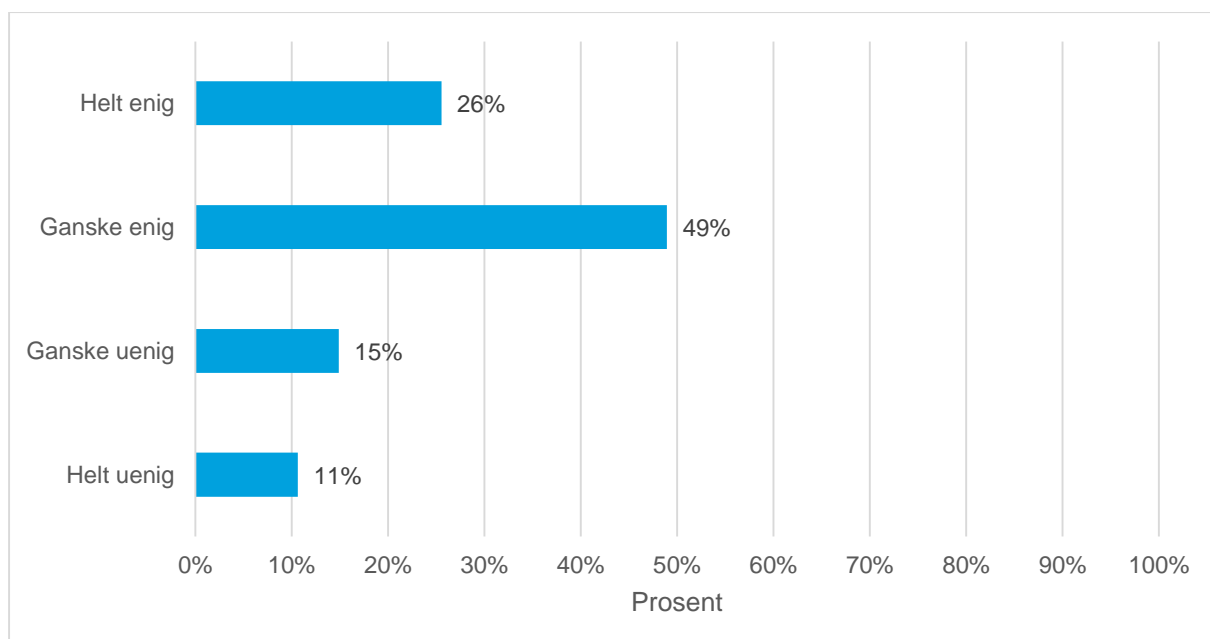
Noen av styrerne nevner også at et viktig tiltak er å bruke tilstrekkelig med vikarer i forbindelse med fravær, for å unngå økt slitasje på de som er på jobb. Videre nevner flere av barnehagestyrerne som er intervjuet ulike HMS-tiltak og fysiske tiltak utendørs (som f.eks. brodder om vinteren) som tiltak som blir brukt for å forsøke å holde sykefraværet nede.

Flere av styrerne opplyser at de, ved behov og i den grad det er mulig, forsøker å tilrettelegge og tilpasse individuelt arbeidsoppgaver for sine ansatte, og at sykemeldinger på denne måten kan reduseres. Samtidig trekker de frem at handlingsrommet for individuell tilpasning i en barnehage er forholdsvis lite.

Både i spørreundersøkelsen og i intervjuene kommer det frem at barnehagestyrerne opplever det som utfordrende å evaluere hvorvidt de ulike tiltakene som settes inn mot sykefravær gir økt nærvær. De intervjuede styrerne forteller imidlertid at de som ledere selv forsøker å vurdere kontinuerlig hvorvidt grepene de tar med hensyn til nærværarbeid fungerer eller ikke. Styrerne viser ellers til at det som evalueres er hvor godt de ansatte selv opplever at nærværarbeidet fungerer, gjennom direkte tilbakemeldinger og medarbeiderundersøkelser.

I spørreundersøkelsen ble barnehagestyrerne spurt i hvilken grad de var enige i påstanden om at det i kommunen er lagt godt til rette for at barnehagestyrere kan dele erfaringer om tiltak for å øke nærværet på arbeidsplassen. Svarene viser at de fleste av styrerne er *helt enig* (26 prosent) eller *ganske enig* (49 prosent) i påstanden, mens til sammen 26 prosent av styrerne er enten *ganske uenig* (15 prosent) eller *helt uenig* (11 prosent) i denne påstanden. Figuren under viser svarfordelingen:

Figur 7: I kommunen er det lagt godt til rette for at barnehagestyrere kan dele erfaringer om tiltak for å øke nærværet på arbeidsplassen (N=47)



Områdeledere opplyser at enhetslederne har mulighet til å dele erfaringer knyttet til sykefraværarbeid med andre barnehagestyrere gjennom møter organisert av områdelederne. Flere av områdelederne forteller at det i deres bydel er organisert månedlige nettverksmøter mellom barnehagestyrerne, der enhetslederne blant annet diskuterer nærværarbeid seg imellom. I tillegg blir det opplyst at det i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet «Tett på» ble holdt faste samlinger, kurs og gruppediskusjoner der barnehagene som deltok i prosjektet kan utveksle erfaringer.²³

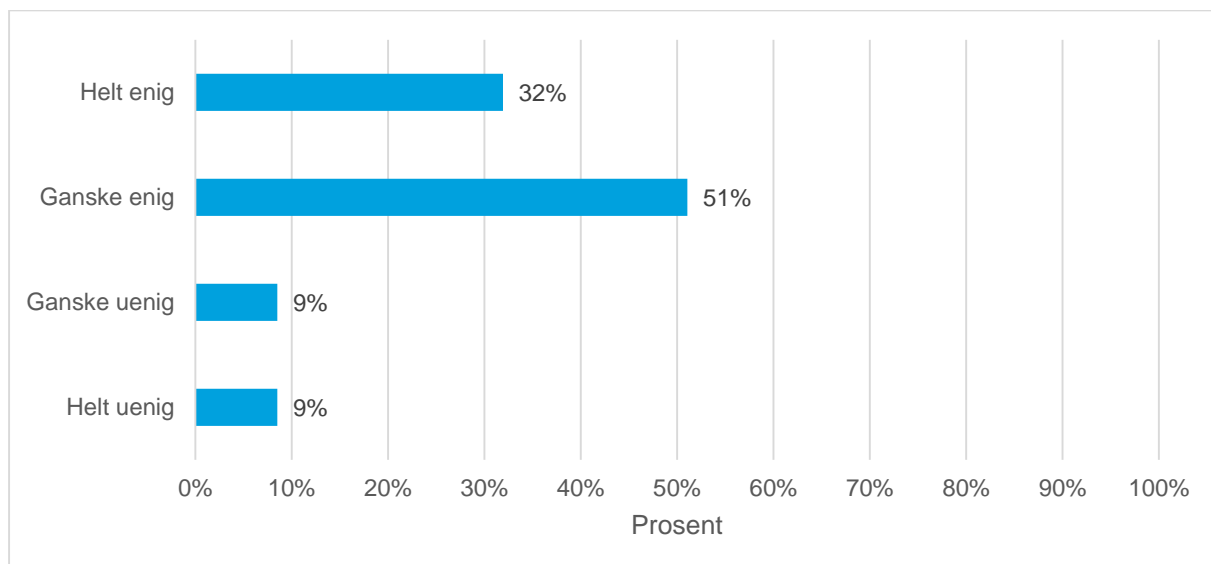
6.2.2 HR- seksjonens arbeid

Revisjonen har fått opplyst at en gruppe bestående av hovedverneombud og representanter fra ledelsen i byrådsavdelingen våren 2015 har gjennomført samlinger for barnehagestyrere der aktivitetsmålene knyttet til oppfølgingen av IA-avtalen har blitt presentert og der en har drøftet hvordan de kan følges opp best mulig i byrådsavdelingen. På disse møtene har det blant annet blitt informert om insentivsystemer for eksempel i form av tilretteleggingstilskudd fra NAV som kan bidra til at ansatte kan stå lenger i jobb uten å bli sykemeldte. Revisjonen har fått opplyst at tilsvarende samlinger vil finne sted for rektorer høsten 2015.

HR-seksjonen i Bergen kommune tilbyr blant annet egne IA-arbeidskurs for ledere, tillitsvalgte, verneombud og deltakere i arbeidsmiljøgrupper. Videre blir det tilbudt kurs i praktisk nærværarbeid for arbeidsmiljøgrupper og ledere og lederkurs i oppfølging av arbeidstakere med redusert arbeidsevne. HR-seksjonen tilbyr også kurs i håndtering av støy og ergonomi for ansatte i barnehager, samt kurs i oppfølging og tilrettelegging for gravide arbeidstakere.

Når det gjelder kommunens kurstilbud, viser data fra spørreundersøkelsen at til sammen 83 prosent av styrerne er enten *helt enig* (32 prosent) eller *ganske enig* (51 prosent) i at kommunen tilbyr relevante og tilstrekkelige antall kurs i hvordan de som ledere skal arbeide for å øke nærværet. Til sammen 18 prosent av styrerne er imidlertid enten *ganske uenig* (9 prosent) eller *helt uenig* (9 prosent) i påstanden om at kommunen tilbyr relevante og tilstrekkelig kurs. Figuren under viser svarfordelingen:

Figur 8: Kommunen tilbyr relevante og tilstrekkelige antall kurs i hvordan jeg som leder skal arbeide for å øke nærværet (N=47)



Fra HR-seksjonen blir det opplyst at kommunen over tid har satt inn en rekke tiltak rettet direkte mot å redusere sykefravær i barnehager, særlig gjennom bedriftshelsetjenesten. Noen av disse tiltakene ble gjennomført en del år tilbake i tid. Kommunen har blant annet gjennomført «Forflytningshjelpemiddel-prosjektet», der det ble satt fokus på de ansattes fysiske arbeidsmiljø. I dette prosjektet deltok alle de kommunale barnehagene, i alt 59 stykker i 2005. Alle kommunale barnehager deltok i «Prosjekt støy og hygiene» i 2008, som var en bevisstgjøring og utarbeiding av en verktøykasse knyttet til hygiene- og støyforhold i barnehagene. Prosjektet «Støy og ergonomi - Hånd i hånd» er en pågående satsing i regi av bedriftshelsetjenesten der de kartlegger ergonomiske forhold og arbeidssituasjoner i barnehagene, samt problemstillinger relatert til støy. Satsningen innebærer bl.a. at en fysioterapeut tar bilder av ulike arbeidssituasjoner i de ulike barnehagene, som blir brukt i

²³ Prosjektet tett på er avsluttet i Arna og Åsane bydeler, men vil bli videreført i andre bydeler.

undervisning for de ansatte i den barnehagen bildene og kartleggingen gjelder. Vinteren 2014/2015 hadde 26 barnehager fått besøk av bedriftshelsetjenesten. Målet er at alle kommunale barnehager skal bli kjent med konseptet.

HR-seksjonen tilbyr også ulike tjenester for enheter som har behov for ekstra støtte eller hjelp. Noen av områdelederne forteller at de i enkelte tilfeller har anbefalt barnehagene i sitt område å benytte slike tjenester fra HR-seksjonen for å få hjelp til å tilpasse tiltak knyttet til å forebygge eller redusere sykefravær. Eksempler på tjenester er bedriftsjordmor for gravide og personalrådgiver eller coach fra konsulentnettverket i HR-seksjonen som kan benyttes til å løse opp i eller håndtere konfliktsituasjoner blant de ansatte. I intervju blir det pekt på at barnehagene er blant de arbeidsplassene som i størst grad bruker kommunens bedriftsjordmor.

6.2.3 Evaluering av iverksatte tiltak

Områdeledere opplyser at de i liten grad deltar i evalueringsarbeid av tiltak for å redusere sykefravær. Det blir kommentert at enhetene selv er ansvarlige for å evaluere de tiltakene for økt nærvær som blir benyttet i barnehagene, og at områdeleder blir gjort kjent med erfaringene med de ulike tiltakene gjennom samtaler med og tilbakemeldinger fra enhetslederne i sitt område.

Også fra HR-seksjonen blir det vist til at det er krevende og vanskelig å evaluere effekten av prosjekter og tiltak. Den eneste reelle resultatindikatoren de opplever å ha tilgjengelig er andelen sykefravær. Selve oppleggene og tiltakene HR-seksjonen gjennomfører blir for det meste evaluert og gjennomgått, mens den konkrete effekten er vesentlig vanskeligere å fange opp. De mener samtidig at kommunen fortsatt har forbedringspotensial med tanke på å utvikle gode nok styringsdata som kan benyttes til økt forståelse og kunnskap om effekter av tiltak og prosjekter.

Som nevnt i kapittel 4.1.2 har byrådsavdelingen planer om å etterspørre data for å følge opp gjennomføringen av aktivitetmålene som er etablert for å følge opp gjeldende IA-avtale.

6.3 Revisjonens vurderinger

Undersøkelsen viser at kommunen har iverksatt en rekke tiltak for å redusere sykefravær i barnehagene både i regi av barnehagene selv og som tilbud fra HR-seksjonen. Som det fremgår av kapittel 5.2.1 har det totale sykefraværet innen barnehagesektoren likevel økt i 2014. Undersøkelsen viser samtidig at det ikke er etablert et system som sikrer at det blir iverksatt og blir rapportert på tiltak for å redusere sykefravær i barnehager med særlig høyt fravær (se kap.5.3).

Både HR-seksjonen og barnehagene selv opplever det som krevende å finne gode indikatorer knyttet til om ulike tiltak for å redusere sykefravær har fungert. Revisjonen mener kommunen likevel bør prøve å etablere slike indikatorer og at det derfor er positivt at byrådsavdelingen planlegger å innhente data for å følge opp de aktivitetsmål og tiltak som er angitt i byrådsavdelingens planer for oppfølging av gjeldende IA-avtale.

Som nevnt i kapittel 4 viser undersøkelsen at ikke alle barnehager har etablert arbeidsmiljøgrupper. Videre viser undersøkelsen at en betydelig andel av barnehagene ikke jevnlig diskuterer status og eventuelle tiltak knyttet til å redusere sykefravær i arbeidsmiljøgruppen. Revisjonen vil derfor peke på at kommunens pågående arbeid med å revitalisere arbeidsmiljøgruppene er viktig for å følge opp byrådets vedtatte HMS-instruks²⁴. Det er vår vurdering at arbeidsmiljøgruppene er viktige for å sikre en arena der status og tiltak relatert til sykefravær er på agendaen, og både arbeidsgiver og arbeidstakersiden ved arbeidsplassen er representert.

Rundt en fjerdedel av barnehagestyrerne er enten helt eller ganske uenig i at kommunen har lagt godt til rette for at barnehagestyrere kan dele erfaringer om tiltak for å øke nærværet på arbeidsplassen. Revisjonen mener dette viser et behov for at kommunen undersøker hvordan en eventuelt kan legge ytterligere til rette for slik erfaringsdeling. Videre var 18 prosent av barnehagestyrerne enten *helt* eller *ganske uenig* i at kommunen tilbyr relevante og tilstrekkelig antall kurs i hvordan de som ledere skal arbeide for å øke nærværet. På bakgrunn av dette mener revisjonen at kommunen bør vurdere å kartlegge hvilke kurs barnehagestyrerne opplever å ha behov for og i størst mulig grad sikre at det blir gitt tilpasset opplæring eller kurs.

²⁴ Vedtatt av Byrådet i sak 1455-13, 17.10.2013

7 Oppfølging av sykemeldte

I hvilken grad blir sykemeldte ansatte i kommunale barnehager fulgt opp i samsvar med regelverket og egne rutiner?

7.1 Revisjonskriterier

Arbeidsgiver er etter arbeidsmiljøloven § 3-1 blant annet pålagt å sørge for oppfølging av sykefravær.

Etter § 4-6 i arbeidsmiljøloven skal arbeidsgiver så langt det er mulig iverksette nødvendige tiltak slik at en arbeidstaker som har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje o.l. skal kunne beholde eller få et passende arbeid. Videre går det frem at arbeidsgiver i samråd med arbeidstaker senest fire uker etter at arbeidstaker har blitt helt eller delvis borte fra arbeidet, skal ha utarbeidet en oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Planen skal inneholde en vurdering av den sykemeldte sine arbeidsoppgaver og arbeidsevner. Planen skal også inneholde aktuelle tiltak i regi av arbeidsgiver, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging. Arbeidsgiver skal sende oppfølgingsplanen til sykmelder og til NAV så snart den er utarbeidet.

Videre går det frem av fjerde ledd i § 4-6 at arbeidsgiver skal kalle inn arbeidstaker til et dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen. Dette skal gjøres senest innen syv uker, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Bedriftshelsetjenesten skal være representert i møtet og sykmelder skal delta i møtet med mindre arbeidstaker ikke ønsker det eller det ikke blir opplevd som hensiktsmessig. Arbeidsgiver skal gi informasjon til NAV om oppfølgingsplan og dialogmøtet.

Av NAVs veiledning på nett²⁵ fremgår eksempler på når utarbeiding av oppfølgingsplan og gjennomføring av dialogmøte kan oppfattes som åpenbart unødvendig. Eksempel på unntak vil være dersom arbeidstaker mest sannsynlig vil komme tilbake i arbeid uten tilrettelegging, eller hvis det kan slås fast at vedkommende ikke vil være i stand til å komme tilbake i arbeid. Arbeidstilsynet viser også til at i de tilfellene en arbeidstaker ikke vil medvirke, vil arbeidsgiver bli regnet som fritatt fra plikten til å utarbeide en oppfølgingsplan.²⁶

Bergen kommune har ikke stilt egne krav eller utarbeidet egne rutiner knyttet til oppfølging av sykemeldte arbeidstakere ut over de krav som fremgår av arbeidsmiljøloven.

7.2 Datagrunnlag

7.2.1 Oppfølgingsplaner og dialogmøter

Fra kommunen blir det vist til at HR-seksjonen sine nettsider inneholder retningslinjer, rutiner og veiledning for oppfølging av sykemeldte.

I spørreundersøkelsen stilte vi barnehagestyrerne spørsmål om i hvilken grad det blir utarbeidet oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid innen fire uker etter at den syke har blitt helt eller delvis borte fra arbeid.²⁷ Til sammen 89 prosent av styrerne oppgir at det *alltid* (49 prosent) eller *som oftest* (40 prosent) blir utarbeidet

²⁵

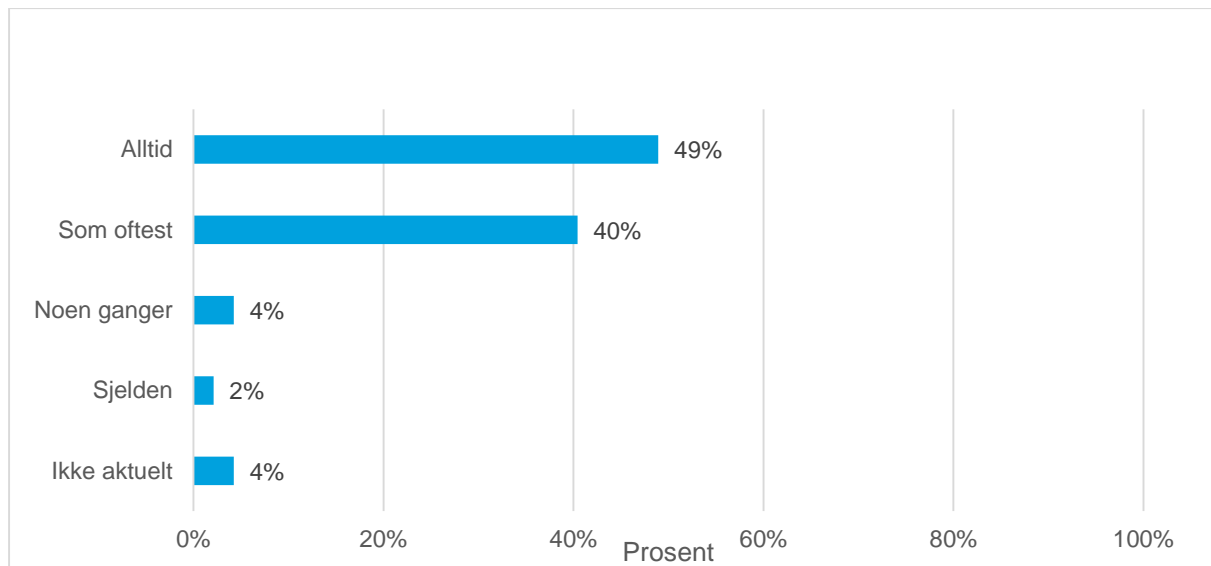
<https://www.nav.no/no/Bedrift/Oppfolging+og+rapportering/Oppfolging+av+sykemeldte/Relatert+informasjon/Oppfo%3%B8lging+av+sykmeldte+arbeidstakere.394782.cms?kap=394783>

²⁶ Atil.no/fakta

²⁷ Vi ba barnehagestyrerne om å se bort fra tilfeller som faller utenfor typiske oppfølgings saker det vil si sykdom som vil føre til langvarig arbeidsuførhet og tilfeller der det er åpenbart unødvendig med oppfølging for at den sykemeldte skal komme tilbake i arbeid.

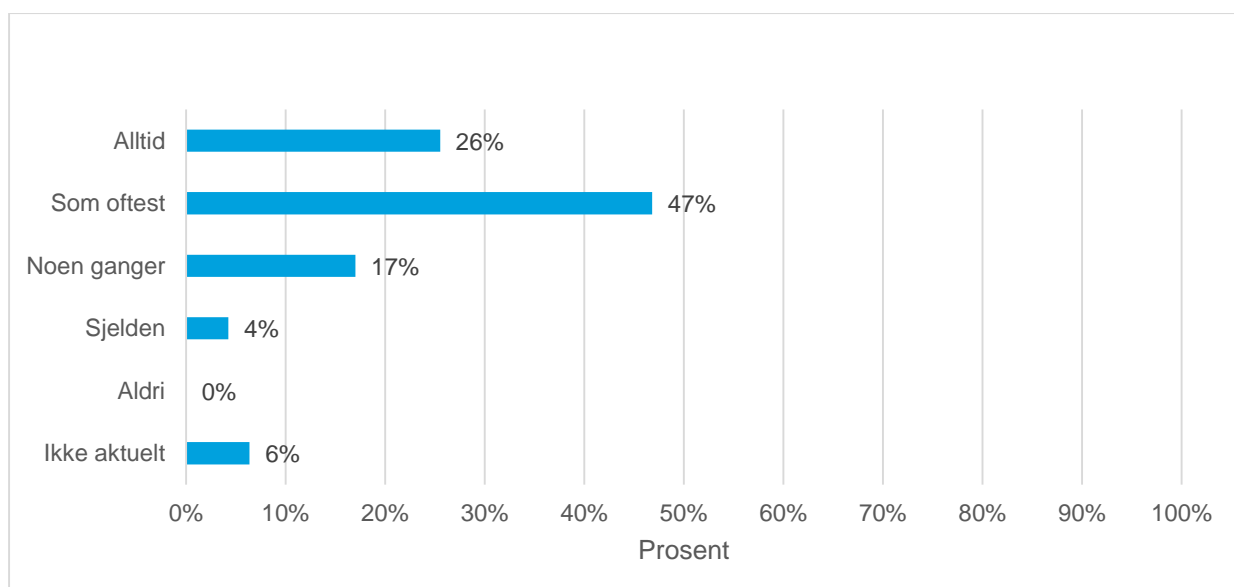
oppfølgingsplaner for tilbakeføring til arbeid innen fire uker etter at den ansatte først har blitt sykemeldt. Det er likevel tre av barnehagestyrerne som opplyser at de gjør dette *noen ganger* (4 prosent / to personer) eller *sjelden* (2 prosent / en person). Figuren under viser svarfordelingen:

Figur 9: I hvilken grad blir det utarbeidet oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid innen fire uker etter at den syke har blitt helt eller delvis borte fra arbeid? (N=47)



Vi spurte også barnehagestyrerne om i hvilken grad oppfølgingsplanene inneholder aktuelle tiltak i regi av arbeidsgiver.²⁸ Til sammen 72 prosent av styrerne i undersøkelsen svarer at oppfølgingsplanene *alltid* (26 prosent) eller *som oftest* (47 prosent) inneholder aktuelle tiltak i regi av arbeidsgiver. Omtrent 17 prosent av styrerne svarer at oppfølgingsplanene *noen ganger* inneholder aktuelle tiltak. Fire prosent av styrerne (to barnehager) svarer at planen *sjelden* inneholder tiltak i regi av arbeidsgiver. Figuren under viser svarfordelingen:

Figur 10: I hvilken grad inneholder oppfølgingsplanene aktuelle tiltak i regi av arbeidsgiver? (N=47)

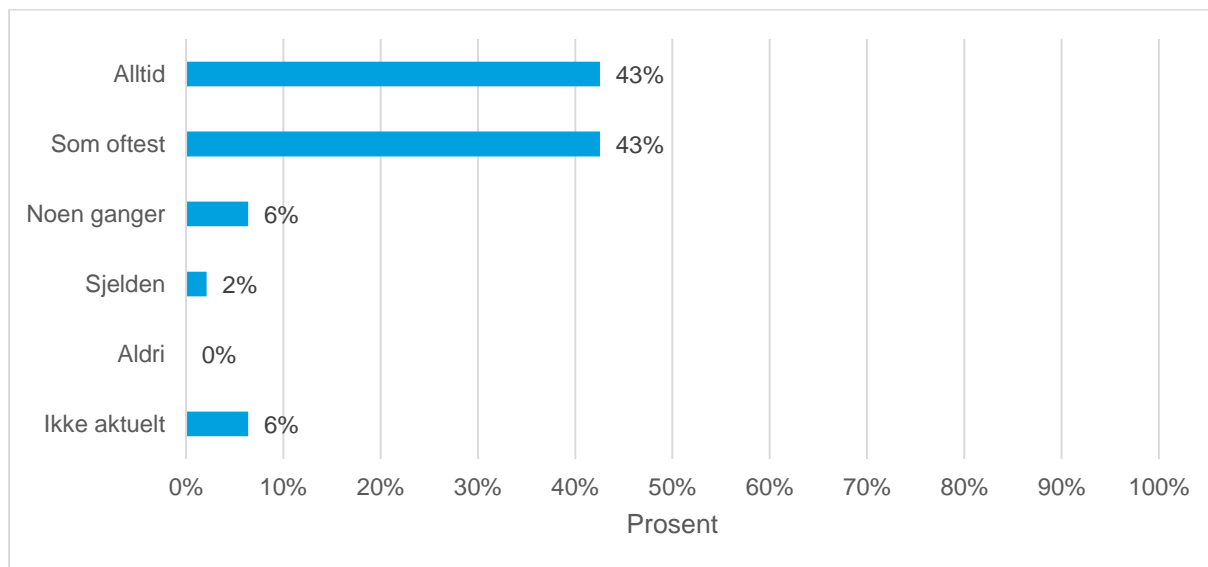


Når det kommer til å kalle inn arbeidstakere til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen innen syv uker etter at den syke har blitt helt eller delvis borte fra arbeid, svarer til sammen 86 prosent av styrerne at dette *alltid* (43 prosent) eller *som oftest* (43 prosent) blir gjort. Tre personer (6 prosent) oppgir at dette blir gjort *noen ganger*,

²⁸ Også her ba vi barnehagestyrerne om å se bort fra tilfeller som faller utenfor typiske oppfølgingssaker det vil si sykdom som vil føre til langvarig arbeidsuførhet og tilfeller der det er åpenbart unødvendig med oppfølging for at den sykemeldte skal komme tilbake i arbeid.

mens en person (to prosent) av respondentene svarer arbeidstakere *sjelden* blir kalt inn til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen innen syv uker. Figuren under viser svarfordelingen:

Figur 11: I hvilken grad blir arbeidstakere innkalt til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen innen syv uker etter at den syke har blitt helt eller delvis borte fra arbeid? (N=47)



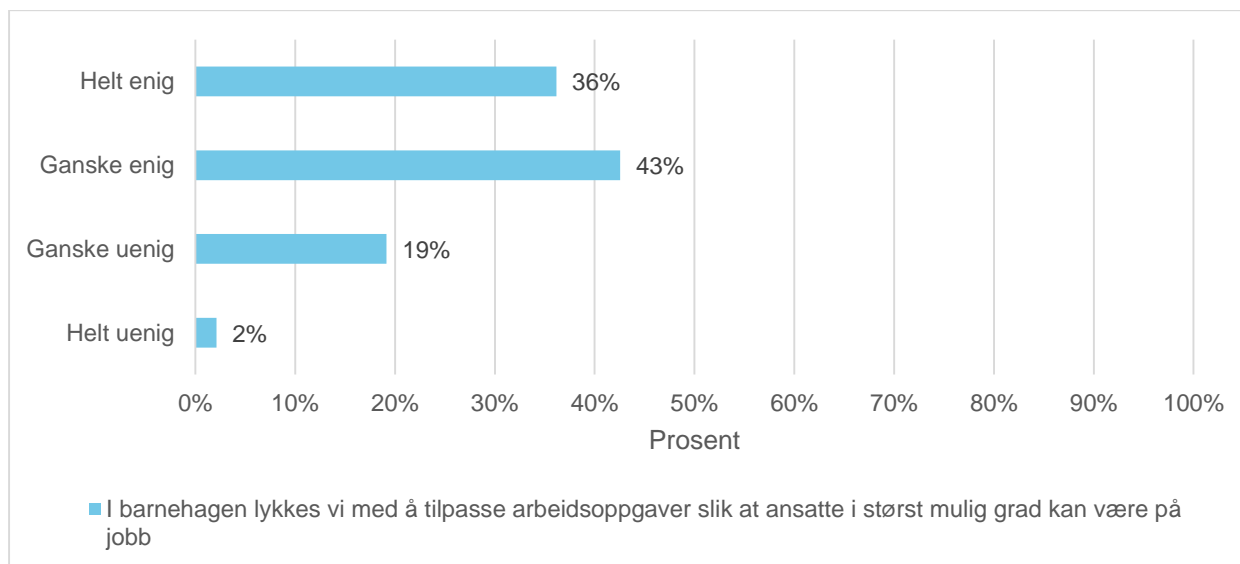
I intervju peker barnehagestyrerne på flere utfordringer knyttet til oppfølging av sykemeldte. Det blir blant annet nevnt at det er krevende å finne tid til god oppfølging av sykemeldte, og at det er mange skjema som skal fylles ut på forholdsvis kort tid.

En annen utfordring flere styrere peker på er dialogen med den sykemeldtes lege, blant annet i forbindelse med dialogmøter. Denne kan være utfordrende fordi mange leger i liten grad kjenner til arbeidssituasjonen og – hverdagen i en barnehage. Det blir videre pekt på at det er utfordrende å vite hvordan man skal håndtere ansatte som er «gjengangere» når det gjelder sykefravær, og at mer kunnskap og oppfølging på dette området hadde vært ønskelig.

7.2.2 Tilrettelegging av arbeidsoppgaver

Når det gjelder tilpassing av arbeidsoppgaver slik at ansatte i størst mulig grad kan være på jobb, svarer til sammen 79 prosent av styrerne at de er *helt enig* eller *ganske enig* i at barnehagen lykkes med dette, mens til sammen 21 prosent av barnehagestyrerne oppgir at de er *ganske uenig* eller *helt uenig* i påstanden. Figuren under viser svarfordelingen:

Figur 12: Tilrettelegging av arbeidsoppgaver for ansatte (N=47)



I åpne svar i spørreundersøkelsen, trekker barnehagestyrerne frem at det å finne oppgaver som faktisk kan tilrettelegges for ansatte, for eksempel gravide, uten at det går utover ordinær drift og uten at det gjør arbeidsbelastningen for de andre ansatte for stor, er en utfordring. Flere av styrerne peker på at en barnehage som arbeidsplass i liten grad er egnet for tilrettelegging av arbeidsoppgaver, da det er mange av oppgavene man er nødt til å kunne utføre for å være på jobb. I intervju forteller imidlertid flere av de intervjuede barnehagestyrerne at de, i den grad det er mulig uten at det går utover arbeidet i barnehagen totalt sett, forsøker å tilrettelegge arbeidsoppgaver for ansatte.

7.3 Revisjonens vurderinger

Undersøkelsen viser at det i hovedsak blir utarbeidet oppfølgingsplaner i samsvar med regelverket. Det går imidlertid frem at dette ikke alltid blir gjort. Det forekommer at det i de kommunale barnehagene i Bergen ikke alltid blir utarbeidet oppfølgingsplaner for tilbakeføring til arbeid innen fire uker etter at den syke har blitt helt eller delvis borte fra jobb. Videre går det frem at når oppfølgingsplaner blir utarbeidet, inneholder de ikke alltid aktuelle tiltak i regi av arbeidsgiver. Undersøkelsen viser også at barnehagene ikke alltid kaller inn til dialogmøte med arbeidstaker om innholdet i oppfølgingsplanen innen syv uker etter at den syke har blitt helt eller delvis borte fra arbeid.

Etter revisjonens vurdering må kommunen sikre at det alltid blir utarbeidet oppfølgingsplaner med unntak av de tilfeller der dette er åpenbart unødvendig. Kommunen må videre sikre at planen alltid inneholder aktuelle tiltak i regi av arbeidsgiver og at arbeidstaker blir kalt inn til dialogmøte, jf. krav i arbeidsmiljøloven § 4-6.

Selv om en i mange barnehager opplever å lykkes med å tilpasse arbeidsoppgaver slik at ansatte i størst mulig grad kan være på jobb, er også 21 prosent av barnehagestyrerne enten ganske uenig eller helt uenig i at dette er tilfellet. Undersøkelsen avdekker ikke hvorfor disse barnehagene opplever å ikke lykkes med slik tilpassing og det kan være sykdomsrelaterte eller andre forklaringer på dette. Revisjonen mener kommunen bør undersøke nærmere hva som oppleves som utfordrende i forbindelse med tilrettelegging av arbeidsoppgaver i barnehager, og hva man kan gjøre for å legge til rette for økt grad av tilpassing av arbeidsoppgavene. I den forbindelse bør kommunen blant annet legge til rette for erfaringsdeling mellom barnehager når det gjelder hvordan tilrettelegging kan gjennomføres. Deling av konkrete tiltak som barnehagene opplever har hatt effekt i forhold til å få arbeidstakere til å være i jobb, kan bidra til at flere kan benytte de samme tiltakene og dermed økt nærvær.

8 Oversikt over kostnader

Har kommunen tilstrekkelig oversikt over kostnader knyttet til sykefravær i kommunale barnehager?

a. Hvilket kostnadsomfang har sykefravær i barnehager i kommunen?

b. Har kommunen et tilfredsstillende system for å få refundert kostnader knyttet til sykefravær hos barnehageansatte?

8.1 Revisjonskriterier

Kommunens kostnader knyttet til sykefravær er blant annet knyttet til pensjonskostnader, arbeidsgiveravgift av feriepenger og pensjon, sykepenges utover 6 G, feriepenges utover 6 G og feriepengeavsetning av lønn inntil 6G utover 48 sykefraværsdager. Dette er kostnader kommunen må dekke selv og ikke vil få refundert fra NAV.²⁹

Ved sykefravær skal arbeidsgiver ifølge folketrygdloven § 8-19 betale sykepenges i en periode på opptil 16 kalenderdager (arbeidsgiverperioden). Dette forutsetter at arbeidstakeren har tjent opp rett på sykepenges.

En arbeidsgiver som betaler ut lønn/sykepenges utover arbeidsgiverperioden kan kreve refusjon fra NAV etter folketrygdloven § 22-3. Refusjon kan gis for opptil tre måneder før kravet ble fremsatt, jf. folketrygdloven § 22-13.

I enkelte tilfeller er det også mulig å søke NAV om unntak fra arbeidsgivers ansvar for sykepenges i arbeidsgiverperioden. Av folketrygdloven § 8-20 går følgende frem:

”Dersom en arbeidstaker har langvarig eller kronisk sykdom som medfører risiko for særlig stort sykefravær, kan arbeidstakeren selv eller arbeidsgiveren søke om at trygden dekker utgiftene til sykepenges i arbeidsgiverperioden. Det samme gjelder for en arbeidstaker som har en sykdom som medfører risiko for gjentatte sykefravær i en begrenset periode. (...)”

Videre går det frem at:

”Dersom en arbeidstaker er sykmeldt på grunn av svangerskapsrelatert sykdom, og tilrettelegging eller omplassering til annet arbeid i virksomheten ikke er mulig, kan arbeidstakeren selv eller arbeidsgiveren søke om at trygden dekker utgiftene til sykepenges i arbeidsgiverperioden.”

8.2 Datagrunnlag

8.2.1 Kostnader

Regnskapsutskriftene som har blitt oversendt revisjonen i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, viser at vikarutgiftene knyttet til sykefravær på under 16 dager («arbeidsgiverperioden») i barnehager i Bergen kommune utgjorde ca. 3,8 mill. kr. i 2014. Utgifter til vikarer for sykefravær i barnehager ut over 16 dager utgjorde 21,8 mill. kr samme år.

Fra Byrådsavdeling for barnehage og skole blir det vist til at for sykefravær over 16 dager er det kun lønn og arbeidsgiveravgift av lønn som dekkes av NAV gjennom sykelønnsrefusjonsordningen. Kommunen må dekke pensjonsutgiftene på 17,31 prosent av lønn, og arbeidsgiveravgiften av denne. Dette er utgifter som kommer i tillegg til de eventuelle direkte kostnadene knyttet til bruk av vikarer. Det blir videre opplyst at kommunens utgifter knyttet til sykefravær over 16 dager ikke er direkte synlige i regnskapet som utgift relatert til sykefravær.

²⁹ <http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/analyse-og-statistikk/fravar/beregningsmodell-for-kostnader-av-sykefravar-i-kommunene/>

Revisjonen får opplyst at det ikke er foretatt kostnadsberegninger knyttet til sykefraværet i barnehager i byrådsavdelingen.

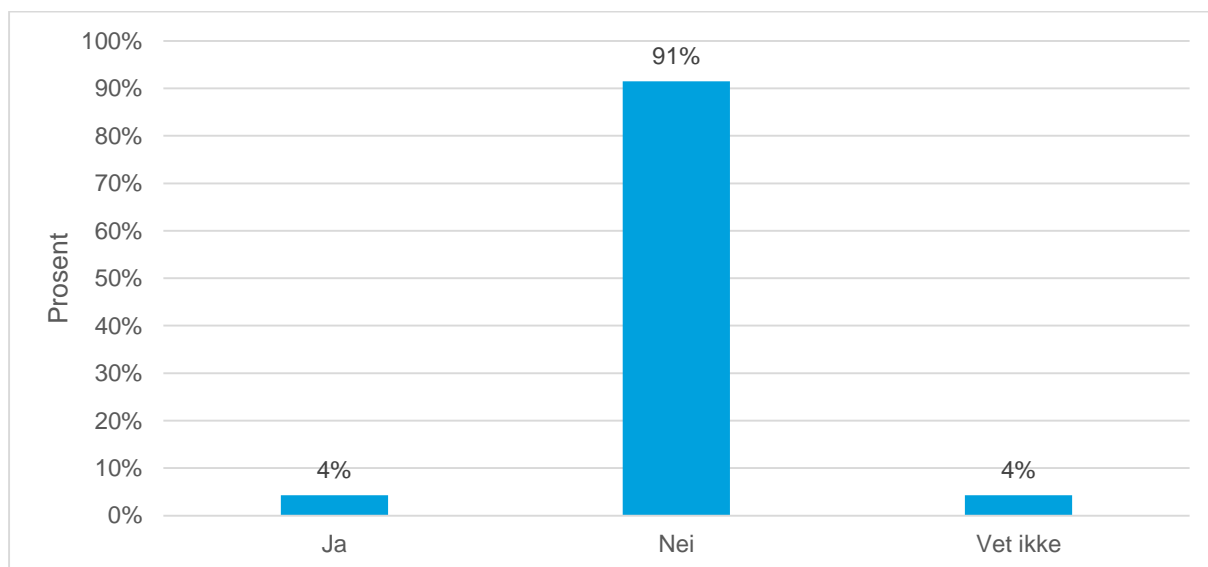
8.2.2 Sikring av refusjonsinntekter

Fra Byrådsavdeling for barnehage og skole blir det opplyst at arbeid med å sikre refusjon av kostnader knyttet til sykefravær, må ivaretas av den enkelte resultatenhets i forbindelse med kontroll og oppfølging av at alt fravær blir registrert i HR-systemet til riktig tid. Det foreligger ikke skriftlige overordnede retningslinjer for hvordan denne oppfølgingen skal være, men fra byrådsavdelingen blir det pekt på at det ligger i den enkelte resultatenhets klare interesse å følge dette opp, da svikt i eller manglende rutiner vil resultere i bortfall av refusjonsinntekter til den gjeldende resultatenhets. Byrådsavdelingen peker på at Bergen kommune i utgangspunktet bare kan sikre seg rettmessige refusjonsinntekter fra NAV ved at det i resultatenhetsene settes av tilstrekkelig med ressurser til dette arbeidet, og at dette blir utført og kvalitetssikret.

I spørreundersøkelsen spurte vi barnehagestyrerne om de har oversikt over hva barnehagen til enhver tid har utestående av refusjonsutbetalinger. 83 prosent av barnehagestyrerne opplyser å ha slik oversikt, de resterende 17 prosentene av barnehagestyrerne (8 personer) oppgir at de ikke har oversikt over dette.

I spørreundersøkelsen svarer samtlige barnehagestyrere at de har rutiner som sikrer at føring av fravær skjer innen tidsfristen på tre måneder slik at det kan søkes refusjon fra NAV. Videre svarer 91 prosent av styrerne som har besvart undersøkelsen, at det det siste året ikke har forekommet at barnehagen har gått glipp av refusjonsutbetalinger som følge av for sen registrering av fravær. To barnehagestyrere (4 prosent) svarer at barnehagen har gått glipp av refusjoner som følge av for sen fraværsregistrering i løpet av det siste året, mens to barnehagestyrere (4 prosent) opplyser at de ikke vet om de har gått glipp av refusjonsutbetalinger eller ikke. Figuren under viser svarfordelingen:

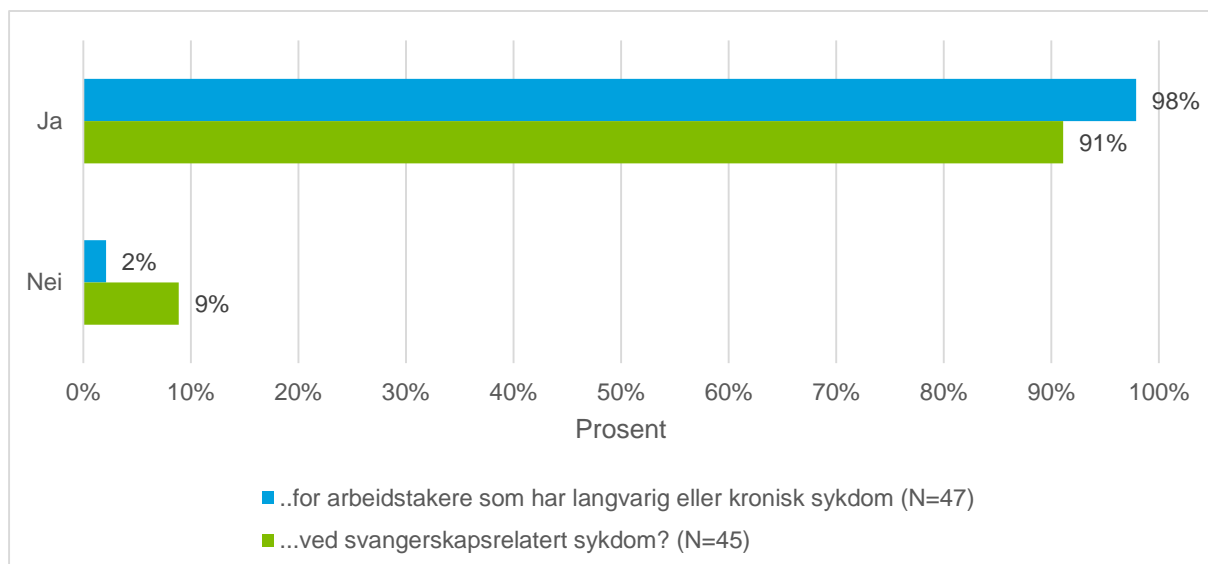
Figur 13: Har det forekommet det siste året at barnehagen har gått glipp av refusjonsutbetaling som følge av for sen registrering av fravær? (N=47)



Revisjonen har fått opplyst at i de tilfeller lønns- og regnskapssenteret oppdager at det mangler dokumentasjon for registrert fravær blir slik dokumentasjon etterlyst hos barnehagen. Tilsvarende vil lønns- og regnskapssenteret kontakte barnehagen om mulig manglende fraværsføring dersom de registrerer opphold i en registrert fraværsserie.

Når det gjelder rutiner for å sikre at det blir søkt om å få dekket sykepenger fra NAV i arbeidsgiverperioden for arbeidstakere som har langvarig eller kronisk sykdom, svarer de fleste styrerne at deres resultatenhets har slike rutiner (98 prosent). En barnehage har imidlertid ikke slike rutiner. De fleste barnehagene har også rutiner som sikrer at det blir søkt om å få dekket sykepenger fra NAV i arbeidsgiverperioden ved svangerskapsrelatert sykdom (91 prosent), men to barnehager ikke har slike rutiner. Figuren under viser svarfordelingen:

Figur 14: Har barnehagen rutiner som sikrer at det blir søkt om å få dekket sykepenger fra NAV i arbeidsgiverperioden...



I intervju blir det vist til at Agresso HR-systemet som kommunen iverksatte fra januar 2014, gjør det enkelt for barnehagestyrerne å holde oversikt over refusjonene barnehagen er berettiget til fra NAV i forbindelse med sykefravær blant de ansatte. Revisjonen har fått oversendt en veileder med oversikt over fraværskoder i Agresso HR. Denne veilederen inneholder en kolonne som viser i hvilke tilfeller søknad om refusjon er aktuelt både når det gjelder kronisk sykdom og sykdom i forbindelse med svangerskap.

8.3 Revisjonens vurderinger

Undersøkelsen viser at kommunen har oversikt over vikarutgiftene i kommunale barnehager i Bergen knyttet til sykefravær. Utover denne oversikten, er det ikke foretatt noen spesifikk kostnadsberegning knyttet til sykefraværet i barnehagene. For å synliggjøre de totale kostnadene sykefravær både under og over 16 dager medfører for kommunen, bør kommunen vurdere om det kan være hensiktsmessig å gjennomføre ytterligere kostnadsberegninger. Dette kan for eksempel bidra til å synliggjøre overfor ledere på ulike nivå hvilke økonomiske effekter det vil ha dersom man klarer å redusere sykefraværet

Undersøkelsen viser at kommunen ikke har utarbeidet felles retningslinjer for hvordan refusjon av kostnader fra NAV skal sikres, og at ansvaret for dette påligger den enkelte resultatenheter. Alle barnehager opplyser imidlertid at de har etablert rutiner som sikrer at føring av fravær skjer innen tidsfristen på tre måneder, slik at det kan søkes refusjon fra NAV. Undersøkelsen viser likevel at to resultatenheter i løpet av det siste året har gått glipp av refusjoner som følge av for sen fraværregistrering. Videre viser undersøkelsen at det ikke er alle barnehager som har rutiner som sikrer at det blir søkt om å få dekket sykepenger fra NAV i arbeidsgiverperioden i de tilfeller der regelverket åpner for dette.

Etter revisjonens vurdering bør Bergen kommune sikre at alle barnehagestyrerne har kunnskap om refusjonsmuligheter og rutiner som sikrer at sykemeldinger blir fortløpende registrert slik at man unngår foreldede refusjonskrav, og at det blir søkt om refusjon av sykepenger i de tilfeller regelverket åpner for dette.

9 Konsekvenser for bemanning og vikarbruk

Hvilke konsekvenser har sykefravær for bemanning og vikarbruk i de kommunale barnehagene?

- a. I hvilken grad klarer barnehagene å sikre tilstrekkelig og kvalifisert arbeidskraft ved sykefravær?*
 - b. I hvilken grad blir det hentet inn vikar i forbindelse med sykefravær i barnehagene?*
 - c. Har de kommunale barnehagene hensiktsmessig samarbeid med Vikarservice i kommunen?*
-

9.1 Revisjonskriterier

Forskrift om pedagogisk bemanning³⁰ angir norm for pedagogisk bemanning i barnehager:

«§ 1. Norm for pedagogisk bemanning

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

Eier skal påse at kravene til utdanning og bemanning gitt i barnehageloven § 17 og § 18 og tilhørende forskrifter følges.

Det er ikke vedtatt bemanningsnorm for øvrige ansatte i barnehagene verken nasjonalt eller lokalt.

9.2 Datagrunnlag

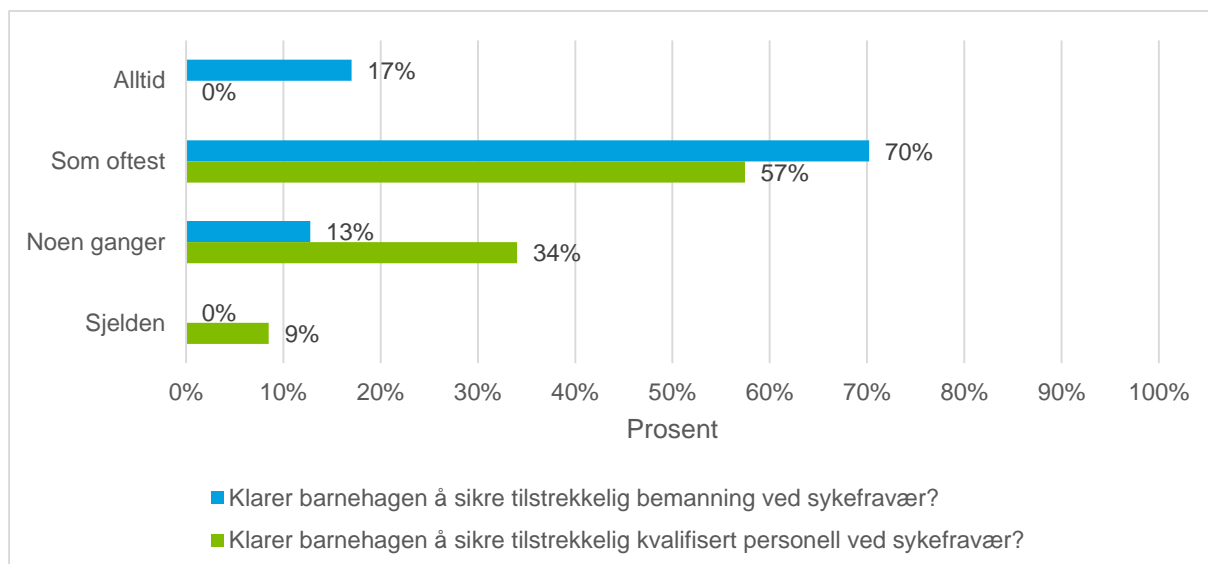
9.2.1 Bemanning og omfang av vikarbruk

I spørreundersøkelsen spurte vi barnehagestyrerne om barnehagen klarer å sikre tilstrekkelig bemanning og kvalifisert personell ved sykefravær. Til sammen 87 prosent av barnehagestyrerne opplever at deres barnehage *alltid* eller *som oftest* klarer å sikre tilstrekkelig bemanning ved sykefravær. 13 prosent av barnehagestyrerne (seks personer) svarer at de *noen ganger* klarer å sikre tilstrekkelig bemanning.

Når det gjelder å sikre tilstrekkelig kvalifisert personell ved sykefravær er det ingen styrere som opplyser at de *alltid* klarer å skaffe dette. 57 prosent av styrerne oppgir at de *som oftest* klarer å sikre tilstrekkelig kvalifisert personell ved sykefravær, mens 34 prosent av styrerne opplyser at de *noen ganger* klarer dette. Ni prosent (fire personer) svarer at de *sjelden* klarer å sikre tilstrekkelig kvalifisert personell ved sykefravær. Figuren under viser svarfordelingen:

³⁰ Forskrift om pedagogisk bemanning FOR-2005-12-16-1507

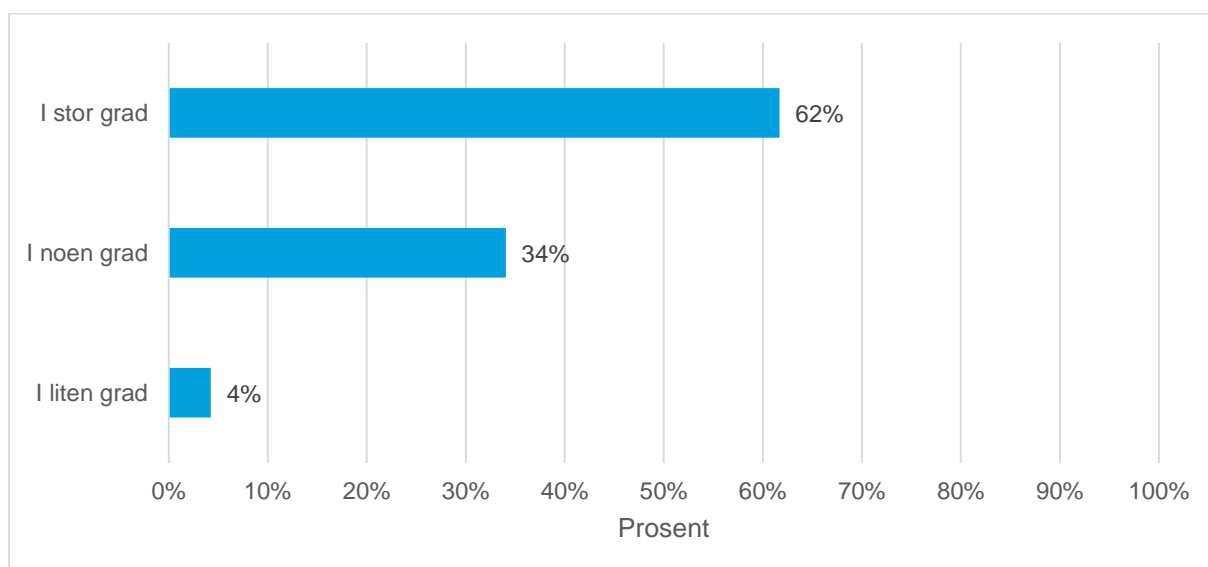
Figur 15: Sikring av tilstrekkelig bemanning i barnehager i Bergen kommune (N=47)



I forbindelse med høring og verifisering av forvaltningsrevisjonsrapporten opplyser byrådsavdelingen at årsaken til at barnehagene ikke alltid klarer å sikre tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft ved sykefravær er at arbeidsmarkedet ikke har tilstrekkelig tilgang på kvalifisert arbeidskraft og at dette er et område som ligger utenfor kommunens kontroll.

Når det gjelder omfanget av vikarbruk i barnehager i Bergen kommune, opplyser 62 prosent av styrerne at påstanden om at barnehagen stort sett alltid henter inn vikarer ved sykefravær *i stor grad* stemmer. 34 prosent opplyser at påstanden *i noen grad* stemmer, mens fire prosent (to barnehagestyrere) opplyser at påstanden *i liten grad* stemmer. Figuren under viser svarfordelingen:

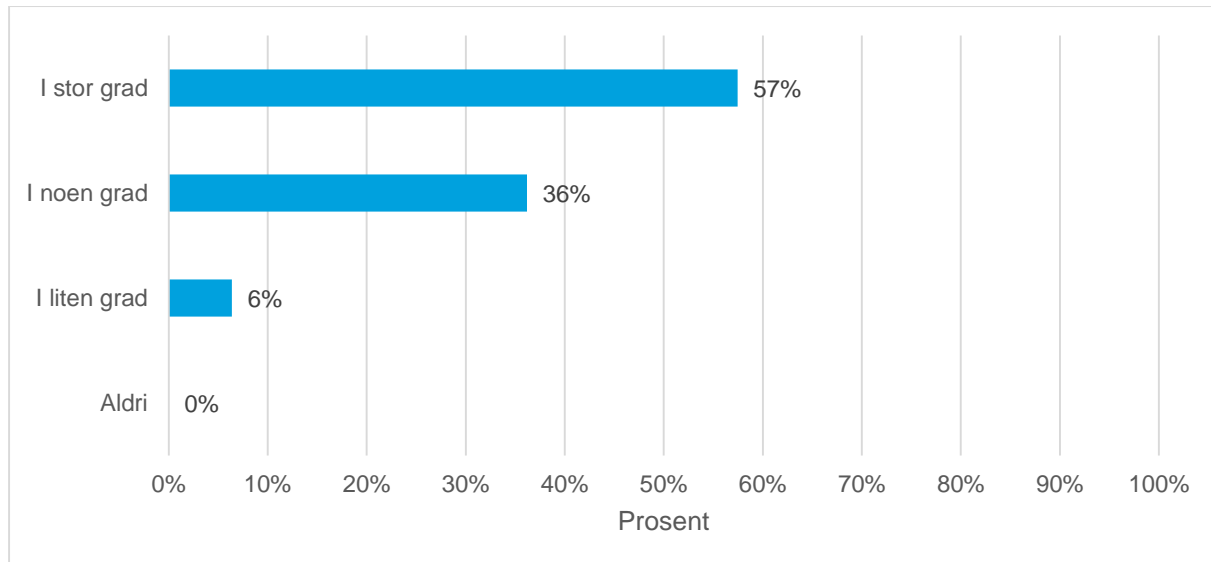
Figur 16: Barnehagen henter stort sett alltid inn vikarer ved sykefravær (N=47)



I intervju peker flere barnehagestyrere på at det å hente inn vikarer er en såpass stor økonomisk belastning for barnehagen at det ikke alltid er rom for å prioritere det. De opplyser at dersom det er mulig å finne andre løsninger som f.eks. å omdisponere den bemanningen man har tilgjengelig, kan dette være å foretrekke i en del tilfeller. Videre kommer det frem at styrerne i noen tilfeller opplever det som vanskelig å hente inn fremmede vikarer for ofte. Flere av styrerne peker på at de av hensyn til både barn og ansatte i noen tilfeller opplever det som like gunstig ikke å hente inn vikar, som å benytte seg av vikarer som ikke er kjent med rutine og miljøet i barnehagen.

Vi ba også styrerne om å ta stilling til påstanden «Dersom medarbeidere blir syke klarer vi stort sett alltid å få på plass vikar så raskt som vi ønsker». 57 prosent av barnehagestyrerne svarer at påstanden *i stor grad* stemmer. 36 prosent av styrerne mener at påstanden *i noen grad* stemmer, mens seks prosent (tre barnehagestyrere) svarer at det *i liten grad* stemmer at barnehagen stort sett alltid klarer å få på plass vikar så raskt som de ønsker, dersom medarbeidere blir syke. Figuren under viser svarfordelingen:

Figur 17: Dersom medarbeidere blir syke klarer vi stort sett alltid å få på plass vikar så raskt som vi ønsker (N=47)

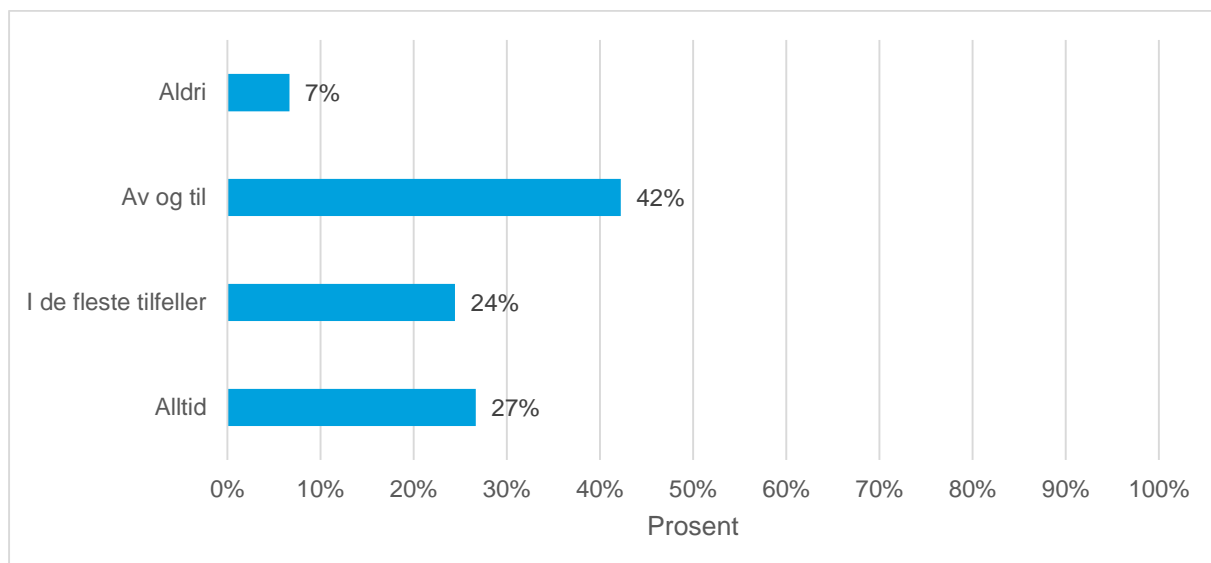


Enkelte av styrerne viser til at det noen ganger, når uventet korttidsfravær meldes om morgenen, kan være utfordrende å få fatt i vikar samme dag. Noen av styrerne peker også på at det i perioder kan være så stor etterspørsel etter vikarer i barnehagene i kommunen, og at det kan være vanskelig å få tak i vikar.

9.2.2 Vikarkilder

Til sammen 51 prosent av barnehagestyrerne opplyser i spørreundersøkelsen at barnehagen *alltid* eller *i de fleste tilfeller* benytter seg av faste personer/ringevikarer som kontaktes direkte, for å skaffe vikarer. 42 prosent av styrerne svarer at de *av og til* benytter seg av direkte kontakt med faste personer/ringevikarer for å skaffe vikar, mens 7 prosent opplyser at de *aldri* skaffer vikarer på denne måten. Figuren under viser svarfordelingen:

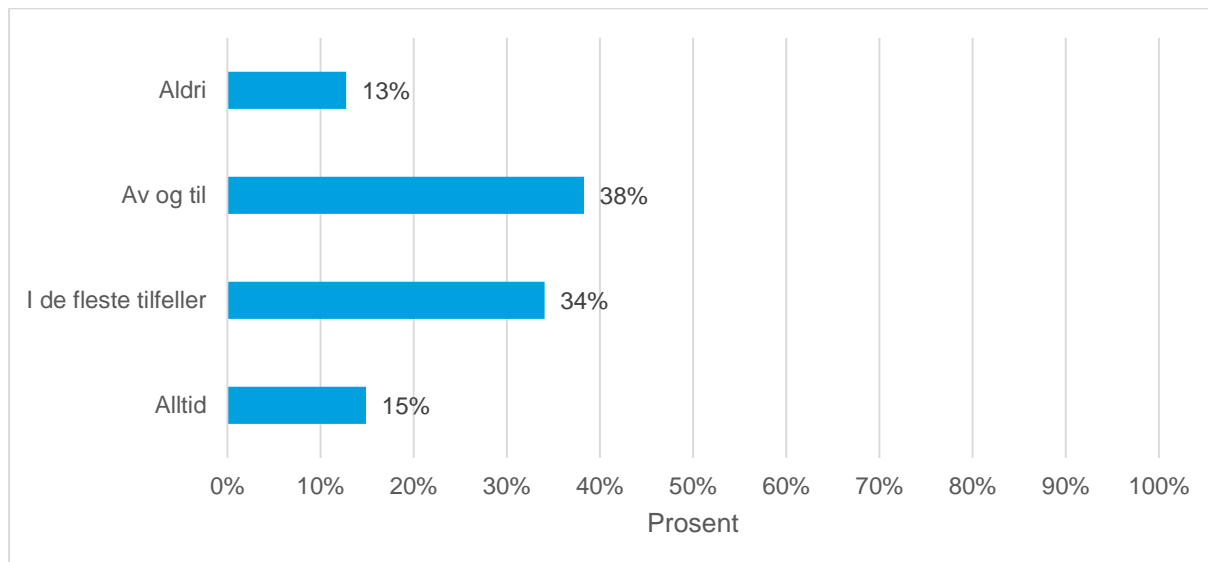
Figur 18: Hvor ofte bruker barnehagen faste personer/ringevikarer som kontaktes direkte for å skaffe vikarer? (N=45)



Med hensyn til bruk av kommunens Vikarservice, opplyser til sammen omtrent halvparten av barnehagestyrerne (51 prosent) at de *alltid* (15 prosent) eller *i de fleste tilfeller* (34 prosent) bruker Vikarservice for å skaffe vikarer.

38 prosent av barnehagestyrerne opplyser at Vikarservice kun blir brukt *av og til*, mens 13 prosent eller seks barnehager oppgir at de *aldri* bruker Vikarservice for å skaffe vikarer til barnehagen. Figuren under viser svarfordelingen:

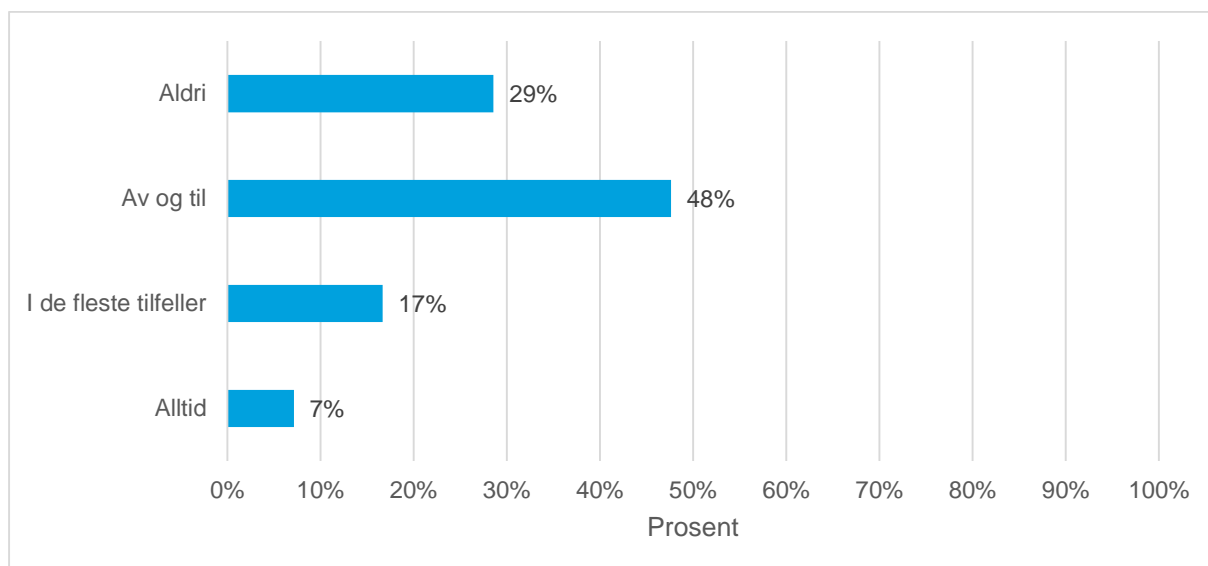
Figur 19: Hvor ofte bruker barnehagen Vikarservice for å skaffe vikarer? (N=47)



I intervju opplyser flere av styrerne at de som oftest forsøker å engasjere egne ringevikarer før de ev. kontakter Vikarservice eller andre vikarbyrå. Årsaken til at styrerne foretrekker å engasjere kjente ringevikarer, er at disse er enklere for både barn og fast ansatte å forholde seg til siden de kjenner barnehagen og barnehagens rutiner.

Også andre vikarbyrå blir benyttet til å innhente vikarer. Til sammen 24 prosent av barnehagestyrerne opplyser at de *alltid* (7 prosent) eller *i de fleste tilfeller* (17 prosent) benytter seg av andre vikarbyrå for å hente inn vikarer til barnehagen. Nær halvparten (48 prosent) av barnehagestyrerne oppgir at de *av og til* benytter seg av andre vikarbyrå for å skaffe vikarer, mens 29 prosent svarer at de *aldri* bruker andre vikarbyrå for å dekke barnehagen sitt vikarbehov. Figuren under viser svarfordelingen:

Figur 20: Hvor ofte bruker barnehagen andre vikarbyrå for å skaffe vikarer? (N=42)



Barnehagestyrernes svar i kommentarfelt i spørreundersøkelsen og i intervju viser at det er ulike erfaringer knyttet til å benytte de vikarbyråene som kommunen har rammeavtale med. Mens noen forteller at de tar direkte kontakt med disse vikarbyråene for å sikre at de får de personene de ønsker, peker andre på at det kan virke som en del bemanningsbyrå har en holdning om at alle kan jobbe i barnehage, uavhengig av kvalifikasjoner, og at de derfor ikke ønsker å benytte dem.

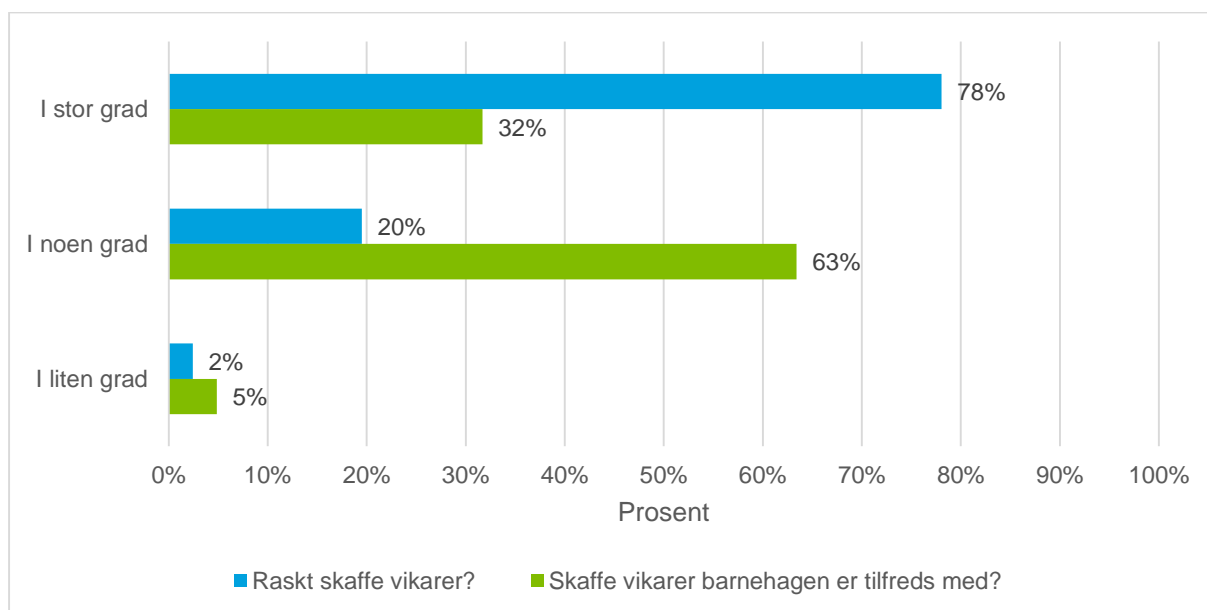
9.2.3 Samarbeid med Vikarservice

I spørreundersøkelsen stilte vi barnehagestyrerne spørsmål knyttet til deres erfaringer med kommunens Vikarservice både med hensyn til i hvilken grad de skaffer vikarer raskt, og i hvilken grad de skaffer vikarer barnehagene er tilfredse med.

78 prosent av barnehagestyrerne i undersøkelsen opplyste at de *i stor grad* er tilfreds med kommunens vikartjeneste med hensyn til å skaffe vikarer raskt, mens 20 prosent *i noen grad* var fornøyde. En barnehagestyrer (to prosent) var *i liten grad* tilfreds med Vikarservice når det gjelder å skaffe vikarer raskt.

Når det gjelder å skaffe vikarer barnehagen er tilfreds med, svarer 63 prosent at de *i noen grad* er tilfreds med Vikarservice. 32 prosent av styrerne svarer at de *i stor grad* er tilfreds og to barnehager (fem prosent) opplyser at de *i liten grad* er tilfreds med Vikarservice på dette området. Figuren under viser svarfordelingen for de to spørsmålene:

Figur 21: Er barnehagen tilfreds med Vikarservice når det gjelder å... (N=41)



I intervju kommer det frem at selv om barnehagestyrerne ikke alltid er fornøyd med kvaliteten på vikarene fra Vikarservice, opplever de i hovedsak at samarbeidet med Vikarservice fungerer godt. Det blir opplyst at HR-bemanning stort sett alltid forsøker å innhente tilbakemelding på hvor godt den enkelte vikar har fungert. Tilbakemeldingene diskuteres med vikarene. Dersom en barnehage ikke ønsker samme vikar til videre oppdrag, legges informasjon om dette inn i systemet til Vikarservice slik at det ikke blir mulig å velge den aktuelle vikaren til barnehagen.

Fra HR-bemanning blir det opplyst at de opplever at Vikarservice i stor grad klarer å dekke det vikarbehovet de er ment å dekke, og at de er en viktig bidragsyter til å skaffe arbeidskraft i barnehagene. Det oppleves likevel å være vanskelig å imøtekomme alle krav til kvalitet fra de ulike resultatenehetene, samtidig som de skal få rekruttert mange nok vikarer, til riktig tid. Det blir vist til at dette er forhold som må balanseres kontinuerlig. I intervju blir det pekt på at det er perioder av året hvor det er mer krevende å få fatt i vikarer enn andre. Dette dreier seg særlig om perioder med høyt sykefravær og studentenes eksamensperioder. Det blir også kommentert at det generelt er høy turnover i vikarbransjen og at det er en utfordring med hensyn til å sikre kontinuerlig høy kvalitet. Vikarservice har i dag utelukkende ringevikarer, men en håper å få til en løsning med fast ansatte vikarer. Revisjonen får videre opplyst at Vikarservice gjennomfører individuelle intervju og har faste kontroller knyttet til å sjekke referanser og politiattest for alle vikarer som benyttes i barnehager.

Når det gjelder det å tilrettelegge for at barnehagen kan få beholde samme vikar over lengre perioder dersom ønskelig og nødvendig, opplyser barnehagestyrerne at Vikarservice er behjelpelige så langt det er mulig med dette. Fra HR-bemanning blir det imidlertid opplyst at det har vært tilfeller der barnehagene har avtalt ytterligere vikaroppdrag direkte med vikarer de har fått fra Vikarservice, uten at de har blitt informert om dette. Revisjonen har fått opplyst at barnehagestyrere har blitt informert per e-post om at dette gjør det vanskelig for Vikarservice å vite om vikarer er ledige eller ikke, og derfor bør unngås.

HR-bemanning har ikke gjennomført brukerundersøkelser blant barnehagene, men det er planer om å gjennomføre dette i løpet av 2015. Når det gjelder samarbeid og kommunikasjon med barnehagene får revisjonen opplyst at det tidligere har vært gjennomført områdemøter med barnehagene (sist i 2013).

9.3 Revisjonens vurderinger

Undersøkelsen viser at barnehager ikke alltid henter inn vikarer ved sykefravær. I en del tilfeller vurderes det som mer hensiktsmessig å omdisponere eget personale ved sykefravær, enn å hente inn en ukjent vikar. Revisjonen ser at det å ikke hente inn vikar kan være en hensiktsmessig vurdering i enkelte tilfeller fremfor å bruke ressurser på å innhente og følge opp vikarer. En viktig forutsetningen for dette er at det blir gjort vurderinger i forhold til barnas sikkerhet og barnehagens muligheter til å gjennomføre pedagogiske planer.

Undersøkelsene viser også at ikke alle barnehager lykkes med å sikre tilstrekkelig bemanning ved sykefravær. Særlig utfordrende er det å sikre tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft. Tilstrekkelig og kvalifisert bemanning er viktig både for å ivareta pedagogisk tilbud og sikkerhet i barnehagene. Disse temaene er nærmere omtalt i kapittel 10 i rapporten.

Når det gjelder erfaringer med Vikarservice opplever et flertall av barnehagestyrerne at de i stor grad skaffer vikarer raskt. Samtidig mener et flertall at Vikarservice bare i noen grad klarer å skaffe vikarer barnehagen er tilfredse med. Det er variasjon knyttet til i hvilken grad barnehagene benytter Vikarservice for å skaffe vikarer.

Det er positivt at HR-bemanning har rutine for å be barnehagene om tilbakemelding vedrørende vikarer, og ikke på nytt gir en barnehage en vikar som barnehagen tidligere har vært misfornøyd med. Revisjonen mener også det er viktig at HR-bemanning/ vikarservice gjennomfører brukerundersøkelser som planlagt. Eventuelle forbedringspunkt som kommer frem i forbindelse med slike brukerundersøkelser bør følges opp med aktuelle tiltak for å forbedre tilbudet.

10 Konsekvenser for pedagogisk tilbud og sikkerhet

I hvilken grad har sykefravær i barnehagene konsekvenser for det pedagogiske tilbudet til barna?

a. Er sykefravær til hinder for barnehagedrift i samsvar med nasjonale føringer for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen) og for planmessig pedagogisk arbeid?

10.1 Revisjonskriterier

Se også kapittel 9.1 om normer for pedagogisk bemanning.

10.1.1 Barnehager som pedagogiske virksomheter

Barnehageeier har plikt til å drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk, jf. barnehageloven³¹ §7 første ledd.

I Barnehageloven § 2 står det at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet. Det står videre at departementet fastsetter en rammeplan for barnehagen og at denne skal gi retningslinjer for barnehagens innhold og oppgaver. I forskrift om rammeplan³² for barnehagen står det i kapittel 4 følgende om planlegging, dokumentasjon og vurdering i barnehagen:

«Barnehagen er en pedagogisk virksomhet som skal planlegges, dokumenteres og vurderes. Den enkelte barnehage står fritt til å velge metoder og omfang ut fra lokale forutsetninger og behov. Gjennomføringen av planene må være så fleksibel at det er rom for spontanitet og barns medvirkning. Barnehagens styrer har et særlig ansvar for å iverksette og lede barnehagens arbeid med planlegging, dokumentasjon og vurdering. Pedagogisk leder har ansvar for planlegging, dokumentasjon og vurdering av arbeidet i barnegruppen han/hun har ansvar for. Styrer og pedagogisk leder har ansvar for at barnehagens mål og rammer er klarlagt for personalet, at det utvikles en felles forståelse for målene blant medarbeiderne og for at foreldrene får god og tilstrekkelig informasjon om barnehagens virksomhet. Det bør legges til rette for bredest mulig medvirkning fra barn, foreldre, barnehagens personale og eiere i planlegging, dokumentasjon og vurdering av barnehagens pedagogiske virksomhet»

Rammeplanen slår fast at barnehagens innhold skal bygge på et helhetlig lærings syn hvor omsorg og lek, læring og danning er sentrale deler. Sosial og språklig kompetanse samt syv ulike fagområder³³ skal være viktige deler av barnehagens læringsmiljø. De syv kompetanseområdene er:

- Kommunikasjon, språk og tekst
- Kropp, bevegelse og helse
- Kunst, kultur og kreativitet
- Natur, miljø og teknikk
- Etikk, religion og filosofi
- Nærmiljø og samfunn
- Antall, rom og form

³¹ Lov om barnehager (barnehageloven) LOV-2005-06-17-64

³² Forskrift om rammeplan FOR-2006-03-01-266

³³ Kapittel 3 i rammeplanen omtaler disse

Det går videre frem av rammeplanen at en konkretisering av den enkelte barnehages arbeid skal nedfelles i årsplanen, som fastsettes av barnehagens samarbeidsutvalg.

Bergen kommune har vedtatt en kvalitetsutviklingsplan for barnehagene i Bergen for perioden 2013-2016: «Sammen for kvalitet». Planen har tre satsingsområder for barnehagene i perioden 2013-2016: språk som basiskompetanse, matematisk kompetanse og pedagogisk relasjonskompetanse. Planen definerer mål knyttet til planen og beskrivelser av hvordan barnehagene skal arbeide for å nå disse målene. Det skal rapporteres årlig til bystyret gjennom kvalitetsmeldinger for barnehagene.

10.1.2 Sikkerhet og internkontroll

§ 14 i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler omhandler sikkerhet og helsemessig beredskap. Her står det følgende:

- «Virksomheten skal planlegges og drives slik at skader og ulykker forebygges.
- Virksomheten skal ha rutiner og utstyr for håndtering av ulykkes- og faresituasjoner.
- Rutinene og sikkerhetsutstyret skal være kjent for alle, herunder barn og elever.»

Helsedirektoratet har utgitt en veileder knyttet til helse, miljø og sikkerhet i barnehager³⁴. Her står det at barnehagens sikkerhets- og beredskapsarbeid skal forebygge at ulykker skjer og medvirke til at uønskede hendelser får så begrensede skadelige konsekvenser som mulig. Det står videre at arbeidet med sikkerhet og beredskap skal integreres i barnehagens daglige drift.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en veileder i beredskapsplanlegging: «Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningsinstitusjoner – veiledning i beredskapsplanlegging». Her står det at virksomhetsleder (barnehagestyrer) blant annet bør kartlegge egne risikosituasjoner der ansatte og barn kan eksponeres for fare

§ 4 i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler omhandler internkontroll. Her står det at leder av virksomheten har ansvar for å påse at bestemmelsene i eller i medhold av forskriften overholdes, og skal rette seg etter de pålegg som kommunen til enhver tid gir.

I Helsedirektoratets veileder blir det nærmere beskrevet hva god praksis knyttet til internkontroll forutsetter. Følgende punkt blir blant annet listet opp:

- Et etablert internkontrollsystem som ivaretar bestemmelsene i forskriften på en systematisk måte
- Internkontrollsystemet skal være skriftlig i henhold til internkontrollforskriftens § 5
- Utarbeidelsen og regelmessig oppdatering av internkontrollsystemet skjer i samarbeid med de ansatte og foresatte/foreldre gjennom barnehagens samarbeidsorganer.

I Helsedirektoratets veileder knyttet til helse, miljø og sikkerhet i barnehager står det at ulykker og skader som skjer i barnehagens åpningstid bør registreres og inngå i barnehagens systematiske sikkerhetsarbeid. Dette skal gjøres slik at lignende fremtidige hendelser kan unngås og at sikkerhetsarbeidet kan evalueres.

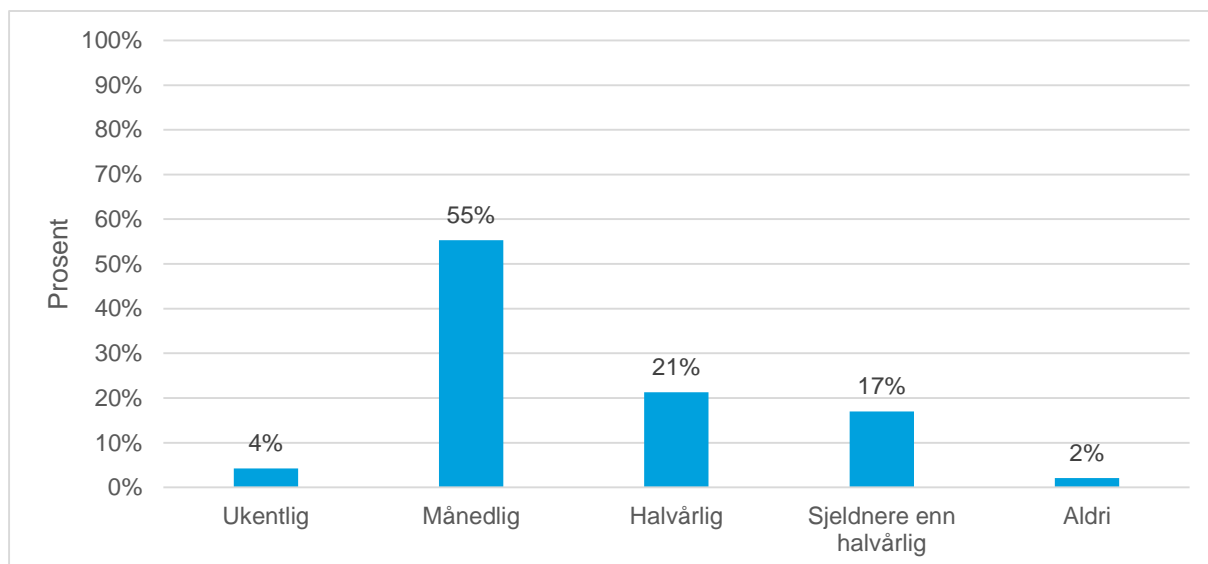
10.2 Datagrunnlag

10.2.1 Pedagogisk tilbud

Svar fra spørreundersøkelsen viser at 55 prosent av styrerne rapporterer at sykefravær *månedlig* fører til at pedagogiske planer i barnehagen ikke blir gjennomført. Fire prosent av barnehagestyrerne (to barnehager) svarer at sykefravær *ukentlig* fører til at pedagogiske planer ikke blir gjennomført. Videre oppgir 21 prosent at det på *halvårlig* basis inntreffer at sykefravær fører til at pedagogiske planer ikke blir gjennomført. 17 prosent opplyser at dette skjer sjeldnere enn *halvårlig*, mens to prosent (én barnehage) svarer at sykefravær *aldri* fører til at barnehagen ikke får gjennomført pedagogiske planer. Figuren under viser svarfordelingen:

³⁴ Miljø og helse i barnehager, 03/2014, Helsedirektoratet

Figur 22: Hvor ofte vil du anslå at sykefravær fører til at pedagogiske planer i barnehagen ikke blir gjennomført? (N=47)

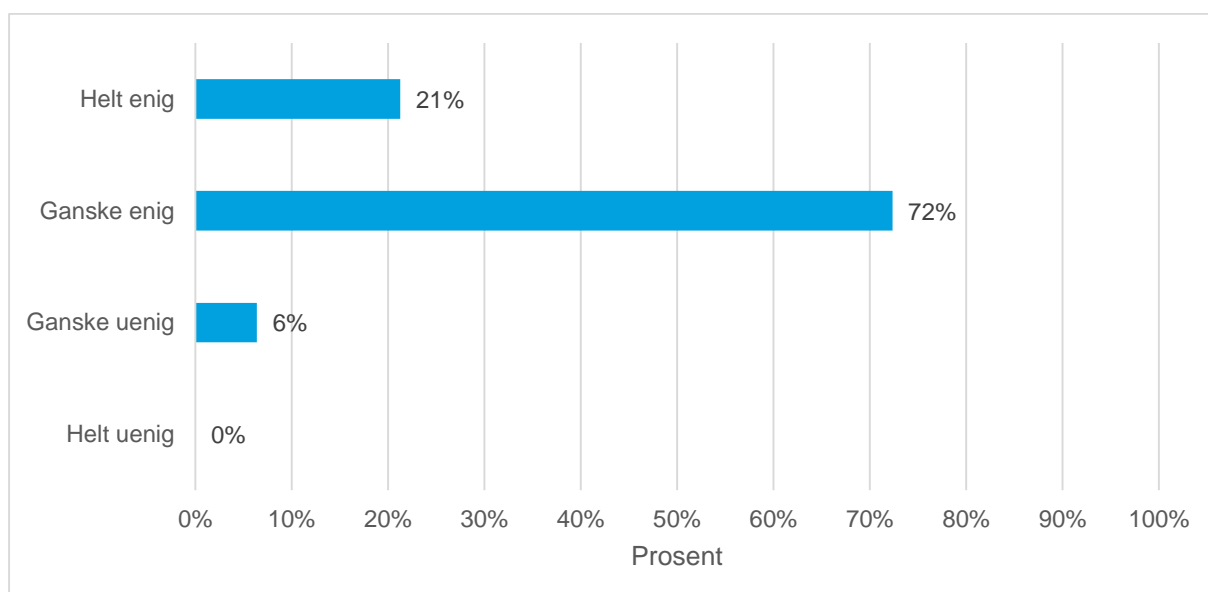


Alle barnehager der revisjonen har gjennomført intervjuer har utarbeidet pedagogiske planer. Flere av de intervjuede styrerne opplyser imidlertid at de ofte opplever at de ved sykefravær må omstrukturere bemanningen for å få arbeidshverdagen til å gå opp, og at pedagogiske planer og aktiviteter derfor av og til må settes til side eller flyttes på. Det blir pekt på at sykefravær påvirker muligheten barnehagene har til å jobbe systematisk og planmessig med pedagogisk arbeid.

I kommunens kvalitetsmelding for barnehagene i Bergen 2013-2014 blir nærværet i barnehagene omtalt. Her står det at sykefraværet er en faktor som innvirker på stabiliteten i barnehagen og kan redusere kvaliteten på barnehagetilbudet.

I spørreundersøkelsen ba vi også barnehagestyrerne ta stilling til påstanden «nye vikarer blir gjort kjent med barnehagens planer for dagen ved oppmøte». 21 prosent av styrerne svarer at de er *helt enige* i påstanden. 72 prosent svarer at de er *ganske enige*, mens seks prosent (tre styrere) oppgir at de er *ganske uenige* i påstanden om at nye vikarer ved oppmøte blir gjort kjent med barnehagens planer for dagen. Figuren under viser svarfordelingen:

Figur 23: Nye vikarer blir gjort kjent med barnehagens planer for dagen ved oppmøte (N=47)



I intervju opplyser en barnehagestyrer at faste ringevikarer barnehagen benytter seg av, får egen opplæring i barnehagens pedagogiske plattform. Styreren forteller at vikarene fra Vikarservice også får en rask innføring om morgenen med de viktigste punktene.

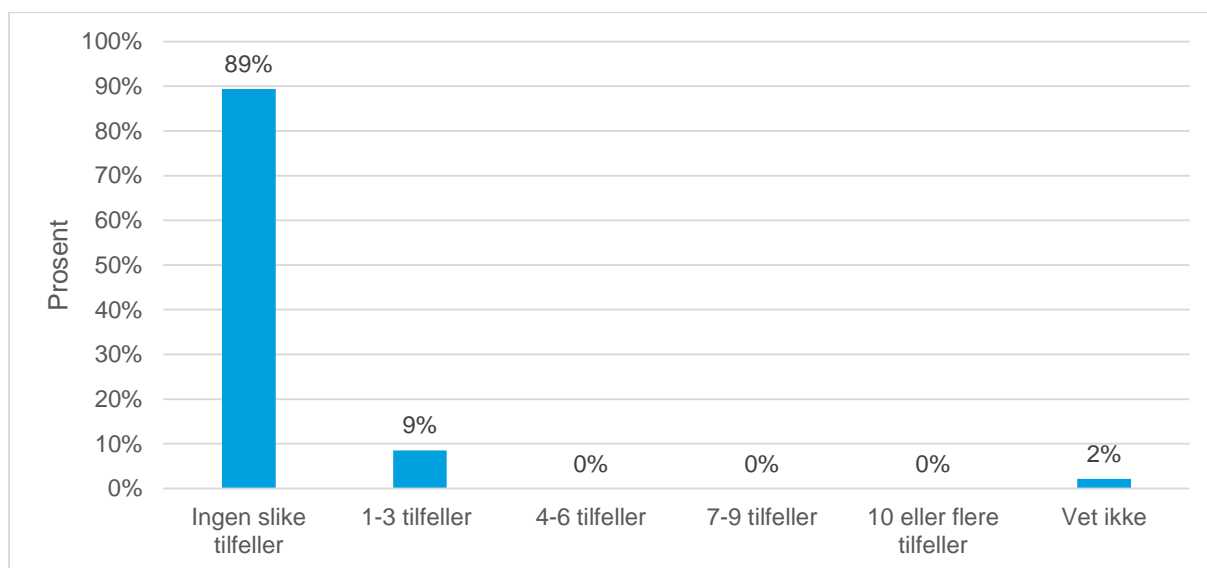
Når det gjelder vikarer fra Vikarservice, forteller leder av HR-bemanning i intervju at alle som blir ansatt som vikarer i Vikarservice får en grundig felles innføring om hva som forventes av dem, både fra kommunens side og fra barnehagenes side. Innføringen inneholder en rekke ulike aspekter ved det å jobbe i barnehager i Bergen kommune, herunder oppgaver, ansvar, kultur, riktige klær osv. Med hensyn til innføring i og orientering om pedagogiske planer, forteller leder i HR-bemanning at det tas opp i innføringskurset at vikarer bør sette seg inn i pedagogiske planer dersom de blir engasjert i lengre vikariat ved samme barnehage.

Som det går frem av kapittel 9 i rapporten lykkes ikke barnehagene alltid med å sikre tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft ved sykefravær. 43 prosent av styrerne opplyser at de *noen ganger* (34 prosent) eller *sjelden* (ni prosent) klarer dette.

10.2.2 Sikkerhetsrutiner

I spørreundersøkelsen ble styrerne bedt om å svare på noen spørsmål knyttet til sikkerhet og bemanning. På spørsmål om det har vært tilfeller det siste året der bemanningen i barnehagen ikke har vært tilstrekkelig til å kunne ivareta sikkerheten til barna, svarer 89 prosent at det ikke har vært slike tilfeller. Ni prosent (fire styrere) svarer at det i løpet av det siste året har vært tilfeller der bemanningen i barnehagen ikke har vært tilstrekkelig til å kunne ivareta sikkerheten til barna. Figuren under viser svarfordelingen:

Figur 24: Har det vært tilfeller det siste året der bemanningen i barnehagen ikke har vært tilstrekkelig til å kunne ivareta sikkerheten til barna?

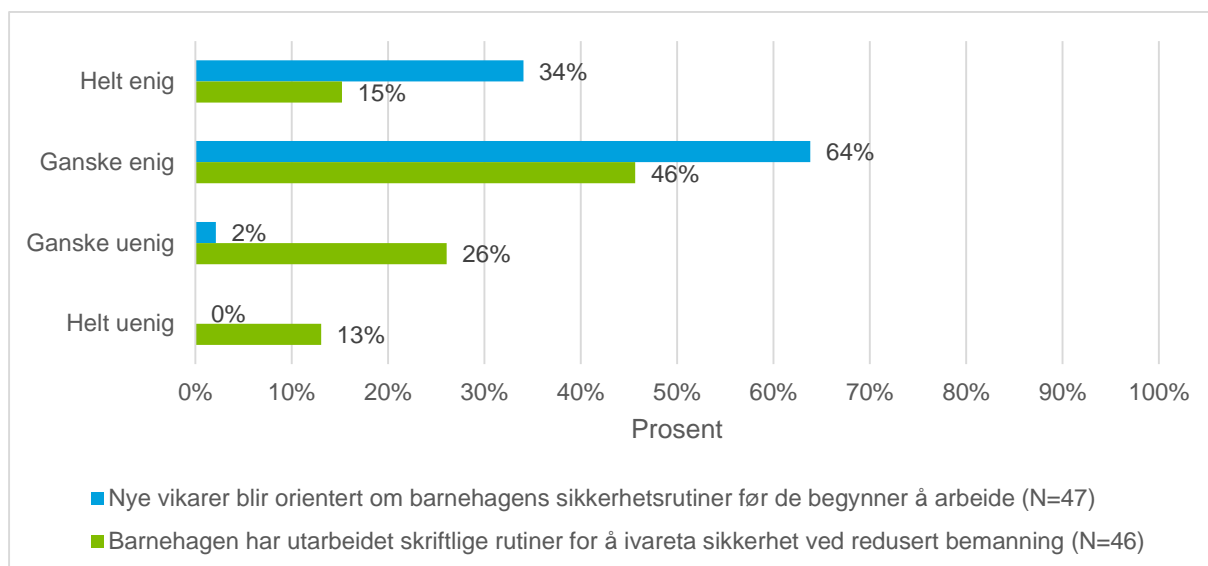


De intervjuede barnehagestyrerne forteller at de i liten grad har opplevd situasjoner der fravær har gått ut over barnas sikkerhet. Flere av styrerne viser til at de i barnehagen har vurdert sikkerhetsrisikoen ved høyt fravær, og at barnehagen har en plan for tiltak som settes inn ved fravær som potensielt kan være kritisk for sikkerheten. I tilfeller der bemanningen har vært kritisk, har de tilrettelagt aktiviteter og planer blant annet ved å etablere vakthold nødvendige steder i barnehagen og pålegge overtid for å sikre tilstrekkelig bemanning. En av de intervjuede styrerne forteller at barnehagen har en skriftlig plan med informasjon om håndtering av fravær. Dette er en ukeplan som er kjent for alle, og som oppdateres hver mandag. Ut fra denne skal alle ansatte være informert om bemanningen i barnehagen til enhver tid, og hvilke tiltak som er nødvendig å ta i bruk for å sørge for tilstrekkelig sikkerhet.

Når det gjelder orientering om sikkerhetsrutiner til nye vikarer, svarer 34 prosent av barnehagestyrerne at de er *helt enig* i påstanden om at «nye vikarer blir orientert om barnehagens sikkerhetsrutiner før de begynner å arbeide». 64 prosent oppgir at de er *ganske enig* i påstanden, mens én barnehagestyrer (to prosent) er *ganske uenig*.

For påstanden «barnehagen har utarbeidet skriftlige rutiner for å ivareta sikkerhet ved redusert bemanning», sier 15 prosent av barnehagestyrerne i undersøkelsen seg *helt enig*. 46 prosent svarer at de er *ganske enig* i påstanden. 26 prosent av styrerne oppgir at de er *ganske uenig* i påstanden, mens 13 prosent (seks barnehagestyrere) svarer at de er *helt uenig* i påstanden om at barnehagen har utarbeidet skriftlige rutiner for å ivareta sikkerhet ved redusert bemanning. Figuren under viser svarfordelingen:

Figur 25: Barnehagens praksis knyttet til sikkerhet



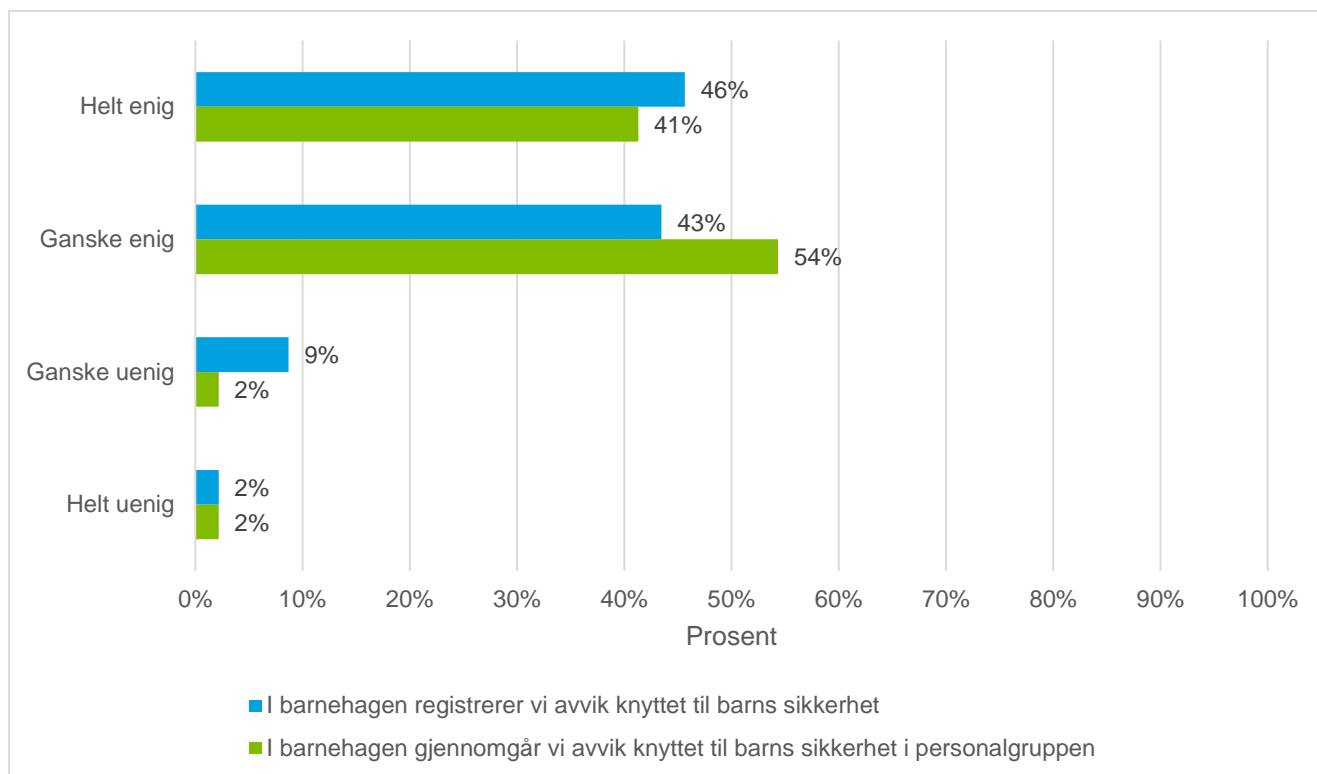
I intervju kommer det også frem det finnes eksempel på at barnehager ikke har gjennomført kartlegging av hvilke sikkerhetsrisikoer som vil være tilstede i barnehagen ved høyt fravær blant de ansatte.

10.2.3 Håndtering av avvik

Når det gjelder håndtering av avvik i de kommunale barnehagene i kommunen, svarer 46 prosent av barnehagestyrerne at de er *helt enig* i påstanden «i barnehagen registrerer vi avvik knyttet til barns sikkerhet». 43 prosent oppgir at de er *ganske enig* i påstanden, mens til sammen 11 prosent (fem styrere) er enten *ganske uenig* (fire styrere) eller *helt uenig* (en styrer) i påstanden om at barnehagen registrerer avvik knyttet til barns sikkerhet.

Til påstanden «i barnehagen gjennomgår vi avvik knyttet til barns sikkerhet i personalgruppen» svarer 41 prosent av styrerne at de er *helt enig*, mens 54 prosent svarer at de er *ganske enig*. Til sammen fire prosent (to barnehagestyrere) svarer at de er *ganske* eller *helt uenig* i at barnehagen gjennomgår avvik knyttet til barns sikkerhet i personalgruppen. Figuren under viser svarfordelingen:

Figur 26: Avvikshåndtering i barnehager i Bergen kommune (N=46)



10.3 Revisjonens vurderinger

På bakgrunn av de opplysningene som har fremkommet i undersøkelsen har revisjonen ikke informasjon som indikerer at barnehager ikke har utviklet pedagogiske planer for sin virksomhet i samsvar med overordnede planer og krav i regelverket.

Undersøkelsen viser imidlertid at sykefravær hver måned fører til at pedagogiske planer ikke blir gjennomført i over halvparten av barnehagene. I to barnehager skjer det ukentlig at pedagogiske planer ikke gjennomføres som følge av sykefravær. Sykefravær kan få konsekvenser for gjennomføringen av pedagogiske planer både på grunn av redusert bemanning, manglende stabilitet i bemanningen, og bemanning som ikke er tilstrekkelig kvalifisert. Risikoen for at pedagogiske planer ikke blir gjennomført er særlig stor i barnehager med høyt sykefravær over tid.

Undersøkelsen viser at fire av 47 barnehager i løpet av det siste året har hatt tilfeller der bemanningen i barnehagen ikke har vært tilstrekkelig til å kunne ivareta sikkerheten til barna. Dette er ikke tilfredsstillende, og kommunen må iverksette tiltak for å sikre at bemanningssituasjonen ikke går ut over barnas sikkerhet. Videre viser undersøkelsen at flere barnehager ikke har sikkerhetsrutiner, og at kun en tredjedel av barnehagestyrerne er helt enig i påstanden om at nye vikarer blir orientert om barnehagens sikkerhetsrutiner før de begynner å arbeide

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler stiller krav om at virksomheten skal planlegges og drives slik at skader og ulykker forebygges.³⁵ Revisjonen mener at sikkerhetsrutiner i barnehagene, som blant annet omhandler hvordan barnehagene skal håndtere sikkerhet ved redusert bemanning, kan bidra til å forebygge skader og ulykker. Revisjonen mener derfor at kommunen bør sikre at alle barnehager har rutiner som beskriver hvordan barnehagen skal ivareta sikkerhet ved redusert bemanning.

Undersøkelsen viser at fem av 46 barnehagestyrere er ganske uenig eller helt uenig i påstanden om at de registrerer avvik knyttet til barns sikkerhet. Revisjonen mener at registrering av avvik er viktig for å få oversikt over omfanget av risikoområder og korrigere disse slik at uønskede hendelser ikke skjer igjen. Vi mener kommunen bør sikre at alle barnehager har rutiner for å registrere avvik knyttet til barns sikkerhet i barnehager slik det anbefales i Helsedirektoratets veileder knyttet til helse, miljø og sikkerhet. Kommunen bør også sikre at

³⁵ §14

alle barnehager har rutiner for å gjennomgå sikkerhetsavvik i barnehagenes personalgrupper, som et tiltak for å forebygge fremtidige uønskede hendelser. Det er også viktig at alle barnehager systematisk kartlegger aktuelle risikoer knyttet til sikkerheten i forbindelse med fravær. Systematiske risikokartlegginger og -vurderinger vil gi et viktig grunnlag for å etablere målrettede risikoreducerende tiltak.

11 Konklusjon og anbefalinger

Undersøkelsen viser etter revisjonens vurdering at flere gode tiltak blir eller er planlagt gjennomført i arbeidet med å redusere sykefraværet i de kommunale barnehagene. Dette gjelder blant annet planlagt arbeid knyttet til å få en oversikt over i hvilken grad fastsatte aktivitetsmål/tiltak knyttet til å redusere sykefravær blir gjennomført og oppleves som hensiktsmessige. Revisjonen vil også peke på det pågående arbeidet med å revitalisere arbeidsmiljøgruppene som viktig.

Undersøkelsen viser samtidig at det er forbedringspotensial når det gjelder arbeidet med å redusere sykefravær blant ansatte i barnehager i Bergen kommune. Basert på det som kommer frem i undersøkelsen, anbefaler revisjonen Bergen kommune å sette i verk følgende tiltak:

1. Etablerer et system som sikrer at det blir iverksatt og rapportert på tiltak for å redusere sykefravær i barnehager med særlig høyt fravær.
2. Sikre at det registreres og føres statistikk over alt sykefravær som antas å ha sin grunn i arbeidet eller i forholdene på arbeidsplassen jf, kravene i arbeidsmiljøloven §5-1.
3. Vurdere om det er behov for å legge ytterligere til rette for erfaringsdeling mellom barnehager når det gjelder hvordan tilrettelegging av arbeidsoppgaver ved sykdom kan gjennomføres i barnehager.
4. Et mindretall av lederne gir uttrykk for at de ikke alltid følger opp arbeidsmiljøloven. Kommunen må sikre at *alle* sykemeldte blir fulgt opp i samsvar med arbeidsmiljøloven §4-6.
5. Vurdere om det kan være hensiktsmessig å gjennomføre ytterligere kostnadsberegninger knyttet til sykefravær for å synliggjøre den totale økonomiske effekten av reduksjon i fravær.
6. Sikre at *alle* barnehagestyrerne har kunnskap om refusjonsmuligheter og rutiner som sikrer at sykemeldinger blir fortløpende registrert slik at man unngår foreldede refusjonskrav.
7. Gjennomføre planlagt brukerundersøkelse for Vikarservice for å identifisere mulige forbedringspunkt.
8. Utarbeide sikkerhetsrutiner som bl.a. omhandler hvordan sikkerhet skal ivaretas i barnehagen ved redusert bemanning.
9. Sikre at rutiner for å melde avvik blir utarbeidet i alle barnehager, og at ansatte og vikarer er kjent med og følger disse rutinene.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Revisjonen mottok i brev datert 10.september 2015 en del innspill og kommentarer fra Byrådsavdeling for barnehage og skole i forbindelse med utkast på rapporten etter forvaltningsrevisjon av sykefravær og bruk av vikarer i barnehager fra kommunen. På bakgrunn av kommunens tilbakemeldinger fant revisjonen grunn til å gjøre enkelte endringer i rapporten. Kommunen fikk oversendt revidert rapport for uttalelse, og revisjonen mottok 5. oktober følgende endelige høringsuttalelse fra kommunaldirektør Anne-Marit Presterud og administrasjonssjef Kari Øvrebø til forvaltningsrevisjonsrapporten:

«Uttale til korrigert rapport etter forvaltningsrevisjon av sykefravær og bruk av vikarer i barnehager

Bergen kommune har mottatt et korrigert utkast til forvaltningsrapport fra oktober 2015 etter den forvaltningsrevisjonen som Deloitte har gjennomført av sykefraværet og bruken av vikarer i kommunens barnehager.

Vi finner det ikke lenger nødvendig eller hensiktsmessig å holde fast de synspunktene som fremgikk av vårt brev av 10. september i år, som var knyttet til deres første rapportutkast fra august 2015. De forslagene til tiltak som nå fremgår av utkastet til forvaltningsrapport pr. oktober 2015, vil være et godt utgangspunkt for vårt videre arbeid for å redusere sykefraværet i barnehagene og for å sikre kvaliteten og sikkerheten når vikarer må erstatte de faste tilsatte medarbeiderne i barnehagene.

Med hilsen

BYRÅDSAVDELING FOR BARNEHAGE OG SKOLE

*Kari Øvrebø - administrasjonssjef
Anne Marit Presterud – kommunaldirektør»*

Vedlegg 2: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Arbeids- og sosialdepartementet: *Arbeidsmiljøloven* LOV-2005-06-17-62
- Kunnskapsdepartementet: *Lov om barnehager (barnehageloven)* LOV-2005-06-17-64
- Arbeids- og sosialdepartementet: *Folketrygdloven* LOV-1997-02-28-19
- Arbeids- og sosialdepartementet: *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter* FOR-1996-12-06-1127
- Arbeids- og sosialdepartementet: *Forskrift om føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom* FOR 1997-03-25 nr. 272
- Kunnskapsdepartementet: *Forskrift om pedagogisk bemanning* FOR-2005-12-16-1507

Dokument fra Bergen kommune

- Sak 201122349-119, 17.10.13: «Delegering av administrative fullmakter til resultatenhetsledere i Byrådsavdeling for barnehage og skole»
- HMS instruks og Veileder til Bergen kommunes HMS-system
- Sak 3-15 og sak 4-12, Arbeidsmiljøutvalget (AMU) for Byrådsavdeling for barnehage og skole - vedr. mål og oppfølging av IA- avtale
- Sykefraværstatistikk – overordnet og per barnehage
- Veiledningsmaterieell Agresso

Andre kilder

- Helsedirektoratet: *Miljø og helse i barnehager*, 03/2014,
- Kunnskapsdepartementet: *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (2006)*
- Atil.no/sykefravær
- NAV: Veiledning for føring av statistikk over sykefravær og fravær ved barns sykdom. Dato 16.01.07. Versjon fra RTV sist endret januar 2002, korrigert versjon 15.02.2007.
- <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=78249/>
- <https://www.nav.no/no/Bedrift/Oppfolging+og+rapportering/Oppfolging+av+sykmeldte/Relatert+informasjon/Oppf%C3%B8lging+av+sykmeldte+arbeidstakere.394782.cms?kap=394783>
- <http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/analyse-og-statistikk/fravar/beregningsmodell-for-kostnader-av-sykefravar-i-kommunene/>

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

© 2015 Deloitte AS