



Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Barnehager under covid-19 pandemien

Juni 2021

Juni 2021

Rapporten er utarbeidet for Bergen  
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen, 5892  
Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
[forvaltningsrevisjon@deloitte.no](mailto:forvaltningsrevisjon@deloitte.no)

# Sammendrag

Pandemien og påfølgende smitteverntiltak har ført til store endringer i samfunnet. Det har vært krevende for alle kommuner og alle offentlige brukerrettede tjenester å sikre et godt tilbud til sine brukere, i en situasjon der pandemien har begrenset muligheten til å utføre tjenester på samme måte som før. Kommunene har likevel et ansvar for å ivareta lovpålagte tjenester og å følge opp de mest sårbare gruppene i kommunen. Behov for å ivareta smittevernhensyn, både for brukerne og ansatte, har ført til at kommunene må vurdere nye måter å jobbe på for å gjennomføre brukerrettede tjenestene. En slik ekstraordinær situasjon skaper også mulighet for læring og forbedring. Tjenestene kan bli bedre i stand til å håndtere tilsvarende situasjoner i fremtiden, men også få nyttige erfaringer som kan bidra til å forbedre tjenestene når samfunnet vender tilbake til en mer ordinær situasjon og hverdag. Dette var også noe av bakgrunnen for at kontrollutvalget bestilte en rekke delrapporter for å undersøke hvordan kommunen har fulgt opp sårbare grupper under pandemien - hva har fungert godt og hva har fungert mindre godt.



Denne rapporten omhandler hvordan barnehagene har fungert under covid-19 pandemien. Formålet har vært å fange opp hvordan tjenestetilbudet opplevdes av ledere, ansatte og foreldrerepresentanter. Undersøkelsen bygger derfor på intervju med ledere og ansatte i kommunale og private barnehager, samt foreldrerepresentant ved en kommunal barnehage. I tillegg har vi intervjuet tillitsvalgt, hovedverneombud og etatsdirektør om de kommunale barnehagenes erfaringer.

I de tilfellene hvor det er relevante forskjeller mellom tilbudet til private og kommunale barnehager, blir dette omtalt. Bergen kommune gjennomfører tilsyn og veiledning med både private og kommunale barnehager, men har ikke styringsrett over de private barnehager. Med bakgrunn i dette er **vurderingene og anbefalingene i denne rapporten rettet mot kommunale barnehagesektor**, selv om enkelte læringspunkt også kan være relevante for private barnehager. Deloitte har i liten grad gjennomgått skriftlig dokumentasjon og styringsdata.

## **Deloitte vil trekke frem noen sentrale forhold som undersøkelsen peker på:**

Undersøkelsen viser at barnehagene **ikke var tilstrekkelig forberedt** til å sikre et tilbud til barna da pandemien brøt ut i mars 2020. Kommunens overordnede beredskapsplan var ikke tilpasset barnehagenes behov, og fra etaten var det ikke etablert overordnede beredskapsplaner. Selv om det forelå planer og risikovurderinger på sykdoms- og smitteutbrudd i både kommunale og private barnehager, omhandlet disse hygiene, bemanning og smittevernstiltak under kortvarige sykdomsutbrudd. Lengre smitte- og sykdomsutbrudd var ikke tatt hensyn til i planene eller i risikovurderingene. Elementer som kohortinndeling, sosial distansering eller konsekvenser for barnehagens pedagogiske og spesialpedagogiske tilbud var heller ikke inkludert.

Underveis i pandemien har etaten utviklet beredskapsplaner og risikovurderinger knyttet til hvilke tiltak og rutiner man skal iverksette i de kommunale barnehagene ved ulike «trafikklysnivå» (smittenivå). Deloitte vurderer dette som hensiktsmessig verktøy for barnehagene. Deloitte vil oppfordre til at arbeidet med risikoanalyser også fortsetter etter pandemien for å sikre tilstrekkelig internkontroll i de kommunale barnehagene. Det er videre startet et samarbeid for å gjennomføre en samlet risikoanalyse for sårbare barn og unge under pandemien, der et av forslagene til tiltak er å etablere faste strukturer for samarbeid om barn og unge, noe Deloitte vil fremheve som positivt.

Pandemien og smittevernstiltak har medført endringer i **gjennomføring av barnehagetilbudet**. Kohortinndelingen medfører en av de største endringene, og undersøkelsen viser at å arbeide i kohorter er krevende når barnehagene er på rødt nivå, har små lokaler eller har lite bemanning. Kohortinndelingen medfører også mye ekstraarbeid for barnehageledere og pedagogiske ledere. Deloitte merker seg imidlertid de positive effektene som nevnes med kohortinndeling som større voksentetthet og bedre sikkerhet for barna.

Videre viser undersøkelsen at barnehagene har vært avhengig av vikarer for å sikre nok bemanning gjennom pandemien. I perioder barnehagene har vært på gult nivå har det vært særlig vanskelig å sikre nok personal til enhver tid, og bemanningsnormen har ikke alltid vært oppfylt i praksis. Deloitte mener det er viktig at dette området følges særlig opp, og at kommunen må sikre at det er etablert løsninger som sikrer en forsvarlig bemanning. Deloitte mener videre at

kommunen bør prøve å identifisere tiltak som kan bidra til at planlegging av pedagogisk tilbud og samarbeid i barnehagene ivaretas selv i langvarige perioder med bemanningsutfordringer.

Under pandemien har barnehagene hatt god kontakt med foresatte via telefon og teams. Deloitte anser det som positivt at de fleste barnehagene har klart å gjennomføre foreldresamtaler under pandemien, og vil samtidig understreke viktigheten av å også gjennomføre foreldremøter for å sikre foresattes medvirkning og godt samarbeid.

Videre viser undersøkelsen at kvaliteten i samarbeid mellom barnehager og eksterne tjenester under pandemien har variert. Samarbeidet mellom barnehagene og PPT og fagsentrene bærer preg av at henvisninger til PP-tjenesten tar lang tid å behandle og at spesialpedagoger fra fagsentrene i perioder ikke har vært i barnehagene. I perioder opplever også barnehageledere at fagsentrenes lavterskeltilbud har vært utilgjengelig. Pandemien kan ha medført lengre ventetid hos PPT enn normalt, men undersøkelsen viser at lang ventetid også har vært en utfordring som har vært til stede uavhengig av pandemien. Deloitte mener kommunen bør følge opp og sikre at det ikke er for lang saksbehandlingstid i slike saker.

Pandemien har også medført nye, viktige samarbeid. Kommunale barnehager og barnevernet har jobbet sammen for å identifisere sårbare barn som kunne ha nytte av barnehagetilbud under nedstengingen. Dette er etter Deloittes vurdering et viktig og godt tiltak for å følge opp potensielt negative konsekvenser som følge av pandemien. Deloitte mener det er viktig at dette arbeidet videreføres ved å etablere struktur og system for tverrfaglig og tverretattlig samarbeid omkring sårbare barn og unge som ikke har vært på plass tidligere i kommunen.

Undersøkelsen viser at det i perioder har vært vanskelig for barnehagene å **sikre et tilstrekkelig tilbud** under pandemien. Det har særlig vært utfordrende for barnehagene å ivareta sin funksjon som en pedagogisk virksomhet (jf. Kapittel 1 § 2 i barnehageloven) under nedstengingen i mars og april 2020, da de fleste barna ikke var i barnehagen. Deloitte merker seg imidlertid at barnehagene har iverksatt kreative løsninger og tilbud for å gi et pedagogisk tilbud som er i tråd med smittevernreglene.

Det har også vært vanskelig for barnehagene å oppfylle barns rett til spesialpedagogisk hjelp under pandemien, og det har vært tilfeller der denne retten ikke har blitt oppfylt. Deloitte mener at det er uheldig at det spesialpedagogiske tilbudet i perioder har vært gitt av personell uten tilstrekkelig kompetanse. Vi vil samtidig fremheve at spesialpedagogene har funnet frem til nye løsninger for å bedre ivareta smittevern. De er nå til stede i barnehagen for en lenger periode når de besøker barnehagene, samtidig som det går lenger tid mellom hvert besøk. I denne sammenhengen vil Deloitte peke på at det bør gjøres individuelle risikovurderinger for barna slik at hensynet til smittevern blir veid opp mot virkningene endringene i tiltakene har for tilbudet til barna. Undersøkelsen viser at det er behov for å avklare nærmere hva som er årsakene til manglende tilgang til spesialpedagoger i barnehager, ettersom enkelte barnehager viser til ventetid på å få slik hjelp til barna (jf. Kapittel 4.5 og 5.3), mens de spesialpedagogiske tjenestene i enkelte tilfeller opplever at de ikke har vært ønsket i barnehagene.

Basert på informasjonen som fremkommer i undersøkelsen, mener Deloitte at etat for barnehage har klart å sikre **tilstrekkelig informasjon** til barnehagene under pandemien. Undersøkelsen viser at barnehagelederne i stor grad har vært fornøyd med informasjonen fra etaten, og hyppig informasjon og hjelp til å tolke smittevernsveiledere trekkes frem som positivt. Deloitte mener det fremstår som hensiktsmessig å samle informasjon til barnehagene i BK Kvalitet, og mener det er positivt at denne informasjonen har vært gjort tilgjengelig for både kommunale og private barnehager. Deloitte mener imidlertid at det er uheldig at krav om endringer i tiltaksnivå i barnehagene kommer med svært korte frister, men er samtidig kjent med at årsakene til dette gjerne skyldes raske endringer i nasjonale føringer. I den grad kommunen står for beslutninger om endringer i tiltaksnivå bør kommunens ledelse i størst mulig grad tilstrebe at barnehager og andre relevante enheter får bedre tid til å områ seg og tilpasse sine tjenester og tilbud.

Barnehagene har gjort mye for å sikre god informasjon til foresatte, og Deloitte mener det er positivt at det er gjennomført en brukerundersøkelse som kan brukes til å forbedre tjenestene. Deloitte mener kommunen kan ha nytte av å innhente innspill fra foreldrerepresentanter i arbeidet med å følge opp og utvikle tjenestene videre. Denne undersøkelsen viser at informasjon til foresatte med minoritetsbakgrunn har vært krevende og bør bli bedre. Foreldrerepresentanter og representanter fra minoritetsspråklige miljø kan med fordel inviteres til innspill til hvordan informasjonen kan forbedres denne sammenhengen.

Deloitte mener at undersøkelsen peker på mange viktige **læringspunkt** å ta med seg videre, og at både positive og negative erfaringer må deles på tvers av avdelinger og tjenester slik at alle kan dra nytte av erfaringene videre. Evaluering og dokumentering av erfaringene som er gjort er viktig for å sikre at kommunen klarer å hente ut relevante læringseffekter fra perioden med covid-19 og for å sikre god oppfølging av sårbare barn og unge fremover. Deloitte vil fremheve at det er positivt at en under pandemien har gjennomført tverretattlig samarbeid for å identifisere sårbare barn og unge, og at relevante etater arbeider med en felles risikoanalyse rettet mot denne gruppen. Deloitte vil understreke at det er viktig

at kommunen i fortsettelsen etablerer gode strukturer for videre samarbeid omkring sårbare barn og unge på alle nivå i kommunen.

# Innhold

1	Innledning	7
2	Om tjenesteområdet	10
3	Var tjenesten tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?	11
4	Hvordan har covid-19 tiltakene påvirket hvordan tjenestetilbudet til brukerne har blitt gjennomført	13
5	Har barnehager sikret et tilstrekkelig tilbud under pandemiperioden?	18
6	Har kommunen klart å sikre tilstrekkelig informasjon til barnehagene og foresatte?	21
7	Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud sårbare barnehagebarn under pandemien?	24
8	Konklusjon og anbefalinger	27
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	30

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av barnehager under Covid-19 pandemien. Prosjektet er en av flere rapporter knyttet til hvordan det kommunale tjenestetilbudet har fungert for sårbare grupper under covid-19 pandemien. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i bergen kommune i sak 64/20 2. september 2020.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvordan det kommunale tjenestetilbudet har fungert for sårbare grupper under COVID-19 pandemien. Denne delrapporten omhandler tilbudet innen barnehager.

1. Var tjenesten tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til barn i barnehagen under pandemien?
2. Hvordan har etterspørselen etter tjenester vært i perioden, og hva har påvirket denne? Er det noen grupper som skiller seg ut?
3. Hvordan har COVID 19 tiltakene påvirket hvordan tjenestetilbudet til barnehagene har blitt gjennomført?
4. Har arbeidssituasjonen påvirket i hvilken grad lovpålagte tjenester i barnehagene blitt gjennomført i perioden?
5. Har en klart å sikre tilstrekkelig informasjon til barnehagene og foresatte, og hvordan har dette blitt gjort?
6. Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud sårbare barnehagebarn under pandemien?

Formålet er å gi en overordnet beskrivelse av hvordan barnehagene har blitt påvirket av pandemien og hvordan tjenestene har blitt utført, basert på hvordan ledere, ansattrepresentanter og foreldrerepresentanter og FAU ledere i barnehager har opplevd dette. Mandatet har ikke vært å gi en detaljert beskrivelse av alle sider ved håndteringen av pandemien og gjennomgang av bekreftende dokumentasjon. Denne rapporten, sammen med de andre delrapportene, skal gi et overordnet bilde over kommunens håndtering og hva som er de viktigste læringspunktene.

### 1.2.1 Avgrensning

I denne forvaltningsrevisjonen er ledere fra både private og kommunale barnehager intervjuet. I de tilfellene hvor det er relevante forskjeller mellom tilbudet til private og kommunale barnehager, blir dette omtalt. Bergen kommune gjennomfører tilsyn og veiledning med både private og kommunale barnehager, men har ikke styringsrett over de private barnehager. Med bakgrunn i dette er  **vurderingene og anbefalingene i denne rapporten rettet mot kommunale barnehagesektor**, selv om enkelte læringspunkt også kan være relevante for private barnehager.

## 1.3 Metode

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

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet november 2020 til april 2021.

### 1.3.1 Intervju

Deloitte har intervjuet utvalgte personer i Bergen kommune som har arbeidet med eller i barnehager. Det er intervjuet ledere i kommunale og private barnehager, foreldrerepresentant, tillitsvalgt og hovedverneombud i kommunale barnehager, samt etatsdirektør for barnehage. Foreldrerepresentant, tillitsvalgt, hovedverneombud og etatsdirektør er intervjuet om forhold som gjelder kommunale barnehager. Totalt er det gjennomført 21 intervjuer. De fleste intervjuene er gjennomført på en strukturert måte med faste spørsmål som ble stilt til alle

### 1.3.2 Verifiseringsprosesser

Rapportutkast er sendt til etatsdirektør for verifisering og rapporten er justert på bakgrunn av tilbakemeldinger. Høringsutkast av rapporten er sendt til byråd for barnehage, skole og idrett høring. Byrådets høringsuttalelse er vedlagt rapporten (vedlegg 1).

## 1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. Rettsregler har blitt gjennomgått og er benyttet som revisjonskriterier. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra barnehageloven.

### 1.4.1 Lov og regelverket

Lov om vern mot smittsomme sykdommer viser til i § 1-5 at smitteverntiltak etter loven skal være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering. Dette innebærer at tiltakene må være vurdert som nødvendig for å forebygge eller motvirke smittespredning, men tiltaket skal være så lite inngripende som mulig. Den helsemessige nytten av tiltaket må stå i forhold til tiltakets øvrige samfunnsmessige konsekvenser. Det må altså gjøres vurderinger av nytten ved tiltaket opp mot de negative konsekvensene eller belastningen tiltaket medfører. Lokale tiltak som har liten smitteverneeffekt, men som har negative konsekvenser for privatpersoner, næringslivet og offentlig tjenesteyting, vil være problematiske.

Barnehageloven regulerer barnehagene i Norge, og gjelder for både private og kommunale barnehager. I barnehagelovens kapittel 1 § 1 fastslås det at barnehagens formål er å ivareta barns behov for omsorg og lek, og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling. Det vises også til i § 2 at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet.

Kapittel 3 i barnehageloven omhandler krav til barnehagens virksomhet og barnehagemyndighetens ansvar. § 10 sier at kommunen er lokal barnehagemyndighet, med ansvar for å påse at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven. Barnehageeier skal ifølge § 9 ha internkontroll i barnehagen for å sikre at kravene i loven følges, og ved interkontroll skal barnehageeier:

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

Kapittel 6 presenterer krav til barnehagens personal. Det blir slått fast i § 26 at grunnbemanningen må være tilstrekkelig slik at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. I andre og tredje ledd presiseres det at:

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

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

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager slår fast at det skal være minst en pedagogisk leder per sju barn under tre år og en pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Det blir vist til at barnehagelederen sin tid til administrasjonen og ledelsen ikke skal inngå i beregning av norm for pedagogisk bemanning.

Kapittel 7 i barnehageloven beskriver barns rett til spesialpedagogisk hjelp. § 31 første og andre ledd omtaler barn under opplæringspliktig alder sin rett til spesialpedagogisk hjelp. Formålet med hjelpen er å gi hjelp og støtte i utvikling og læring av språklige og sosiale ferdigheter. § 31 fjerde ledd viser til at kommunen har ansvar for at retten til spesialpedagogisk hjelp blir oppfylt. Det går videre frem i § 32 at det skal være tett samarbeid med barnets foresatte i utarbeidingen av tilbudet om spesialpedagogisk hjelp. Det er kommunens pedagogisk psykologiske tjeneste som skal utarbeide sakkyndige vurderinger av barnet, og de skal også bistå barnehagen med å tilrettelegge barnehagetilbudet til barn med særlige behov (§ 33, § 34).

I barnehagelovens kapittel 10 beskrives kommunens tilsyn med barnehagene. Her står det bl.a. følgende:



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

26. mai 2020 kom det en midlertidig lov om tilpasninger i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19. I lovens kapittel 2 presenteres tilpasninger i barnehageloven. Der står det følgende i § 2, bokstav a:

Retten til å benytte seg av barnehageplassen etter barnehageloven § 12 a gjelder med de begrensningene som følger av enkeltvedtak eller forskrifter med hjemmel i smittevernloven.

I paragraf 3 omtales også barnehageeiers plikt til å sørge for tilbud til barn som ikke kan være hjemme:

Departementet kan gi forskrift om hvilke barn som skal få tilbud i barnehagen selv om barnehagen ellers er stengt eller har redusert åpnings- eller oppholdstid etter enkeltvedtak eller forskrifter med hjemmel i smittevernloven. Departementet kan også gi forskrift om hva slags tilbud barna skal få i barnehagen. Departementet kan i forskrift fravike reglene i forvaltningsloven kapittel IV, V og VI og fastsette forenklete saksbehandlingsregler for avgjørelser om hvem som skal få tilbud i barnehagen

I utdanningsdirektoratets veileder blir det bekt på at Barnehageloven kapittel V A ikke sier noe eksplisitt om hvor lang tid det kan gå før det treffes enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp til barn i barnehager. Det står det videre følgende:

Utgangspunktet er at tilbud skal gis innen rimelig tid. Hva som vil være rimelig tid, må vurderes konkret, men det må vurderes i forhold til hva som vil være en forsvarlig saksbehandlingstid. Forsvarlighetsvurderingen må gjøres blant annet ved å se hen til barnets behov.

Når det gjelder begrepet "rimelig tid", må barnehageloven suppleres med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, som også vil gjelde for enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Det fremgår av forvaltningsloven § 11 a at i forbindelse med enkeltvedtak, skal forvaltningsorganet "forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold".

I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at for eksempel en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder kan være for lang.

## 2 Om tjenesteområdet

### 2.1 Organisering

Etat for barnehage er organisert under Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI). Barnehagemyndigheten er lagt til Seksjon for forvaltning, tilsyn og administrasjon, som har ansvar for tilsyn og oppfølging med de 73 kommunale og 164 private barnehagene i Bergen.

Etat for barnehage har ansvar for drift og oppfølging av de kommunale barnehagene, som er organisert i fire byområder. Byområdene ledes av en områdeleder, som er barnehagelederne sin nærmeste overordnede og som også inngår i etatsdirektørens ledergruppe. I tillegg til områdelederne, har etaten fag-, økonomi- og personalrådgivere. De private barnehagene eies og følges opp av private barnehageeiere.

Opgavene til etat for barnehage er blant annet å iverksette politiske vedtak, samt å sikre kompetanseutvikling i de kommunale barnehagene. Etaten skal også gi faglig støtte, rådgivning og veiledning til barnehagene, og har for eksempel rådgivere på migrasjonsfeltet som gir kompetanseheving og rådgivning til barnehagene.

Figur 1: Organisering av etat for barnehage i Bergen kommune



# 3 Var tjenesten tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?

*Barnehagene var ikke tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien. Ingen av barnehagene hadde pandemiplaner eller risikovurderinger knyttet til en pandemi, men flere barnehager hadde planer og rutiner for generelle smitte- og sykdomsutbrudd som de kunne bygge på i pandemiens startfase.*

## 3.1 Pandemiplaner og risikovurderinger

Ingen kommunale eller private barnehager hadde pandemiplaner i forkant av nedstengingen, men omtrent halvparten av barnehagene som er intervjuet opplyser at de hadde generelle beredskapsplaner eller planer for å håndtere sykdoms- og smitteutbrudd. Disse planene omhandlet i stor grad tiltak for å sikre bemanning under sykdom eller hygiene- og smittevernstiltak under kortvarige sykdomsutbrudd. Deloitte får opplyst at det på overordnet nivå i kommunen forelå en beredskapsplan som var tilpasset ulike sektorer, der ett av aksjonskortene i planen var sykdomsutbrudd. Flere private barnehager opplyser til Deloitte at de har en generell beredskapsplan i Private barnehagers landsforbund (PBL), men at denne planen ikke omhandler en pandemi. Noen private barnehager forteller også at de bruker HMS-systemet PBL-mentor, som inneholder planer på ulike krisesituasjoner, blant annet en plan for smitteepidemier som influensa og omgangssyke.

Over halvparten av barnehagene opplever at de i noen grad var forberedt på å sikre et tilbud i barnehagene da pandemien kom, fordi de kunne bruke eller bygge på eksisterende planer og rutiner. Selv om foreliggende planer omhandlet kortvarige sykdomsutbrudd som influensa, omgangssyke eller salmonella, inneholdt de noen prosedyrer barnehagene kunne lene seg på. En barnehageleder forteller at hennes barnehage tidligere hadde jobbet mye med planene om sykdomsutbrudd og å unngå smitte, noe som var en styrke for å trygge personalet og foresatte i starten av pandemien. En del barnehager svarer også at de *ikke* var forberedt på å sikre et tilbud da pandemien kom. Selv om de hadde noen beredskapsplaner eller systemer på plass, peker de på at de var helt uforberedt på nedstengingen som fulgte. Selv om det forelå planer og risikovurderinger på sykdoms- og smitteutbrudd i barnehagene, omhandlet disse hygiene, bemanning og smittevernstiltak under kortvarige sykdomsutbrudd. Elementer som kohortinndeling, sosial distansering eller konsekvenser for barnehagens pedagogiske og spesialpedagogiske tilbud var ikke inkludert i planene eller risikovurderingene. Det forelå heller ikke planer og risikovurderinger for en langvarig sykdoms- og smittesituasjon.

Data fra undersøkelsen viser at omtrent halvparten av barnehagene helt eller delvis hadde gjort risikovurderinger knyttet til smitte og sykdomsutbrudd, men ikke spesifikt til pandemier. Mens noen av barnehagene opplevde at disse risikovurderingene var nyttige å bygge på i pandemiens startfase, viser andre til at de var til liten nytte fordi situasjonen var mer mye mer kompleks enn risikovurderingen tok høyde for.

Blant barnehagene som hadde risikovurderinger på smitte og sykdomsutbrudd, forteller de fleste at risikovurderingene er nedskrevet som en del av internkontroll og rutinebeskrivelser i fysiske permer som de ansatte har tilgang på. Det fremstår likevel varierende hvorvidt risikovurderingene gjennomgås med de ansatte, eller om de er mest kjent for lederne. Hovedverneombud for kommunale barnehager opplyser til Deloitte at kommunen generelt har et stort forbedringspotensial når det gjelder å gjennomføre risikovurderinger og å kartlegge utfordringer. Det er hverken kultur for eller fokus på dette i kommunen. Hovedverneombud mener arbeidet med risikoanalyser fremstår tilfeldig og lite systematisk.

Etatsdirektør forteller også at etaten har arbeidet med ROS-analyser i internkontrollsystemet til kommunale barnehager, men at arbeidet ikke har vært godt nok løftet frem. Hun mener imidlertid at dette har blitt bedre under pandemien. Blant annet har alle kommunale barnehager gjennomført risikoanalyser som omhandler hvordan barnehagetilbudet kan gjennomføres på en måte som er tilpasset myndighetenes tiltak. Disse risikoanalysene ble gjennomført første gang da barnehagene åpnet i slutten av april 2020, og har siden vært justert underveis. Kommunale barnehager med et særlig behov har fått ekstra støtte til arbeidet med risikovurderinger fra etaten. I tillegg har etaten utviklet en beredskapsplan for opp- og nedtrapping mellom tiltaksnivå

(trafikklysmodellen) etter krav fra nasjonale myndigheter i juni 2020. Planen er revidert fem ganger, og den siste Deloitte og gjeldende plan er fra slutten av april 2021. Beredskapsplanen er tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem Bk-kvalitet og inneholder en beskrivelse av hvilke tiltak og rutiner som er gjeldende på de ulike tiltaksnivåene, hvem som har ansvar og hvor man finner nødvendig informasjon. Planen beskriver også at de kommunale barnehagene har ansvar for å utarbeide egne lokale handlingsplaner ut fra lokale forhold. Etatsdirektør opplyser i forbindelse med verifisering av rapporten at i etatens rutiner revidert 8.04.21, ble det tydeliggjort at barnehagene skal revidere sine risikovurderinger samt gjort tilgjengelig en mal for formålet.

Etatsdirektør forteller at etter oppdrag fra byrådsleders avdeling er det satt i gang et samarbeid mellom Byrådsavdeling for barnehage, skoler og idrett (BBSI), byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig (BASB) og byrådsavdeling for kultur, mangfold og likestilling (BKML) om å utarbeide en samlet risikoanalyse for sårbare barn og unge sett i lys av pandemiens og smitteverntiltakenes konsekvenser. Risikoanalysen utgjør et innspill til kommunaldirektør med spørsmål som etatene skal jobbe videre med. I risikoanalysen pekes det på kortsiktige og langsiktige tiltak for å ivareta sårbare barn. Av kortsiktige tiltak nevnes å prioritere et åpent tilbud til barn og unge så langt det lar seg gjøre, sikre lokaler til tjenester som har behov for arealutvidelse, videreutvikle tilbudet av digitale tjenester og øke kapasiteten i ordinære hjelpetilbud. Av langsiktige tiltak pekes det på å opprette faste strukturer for samarbeid mellom tjenester for barn og unge, hindre tilbakefall og styrke tiltak til barn og unge som med sammensatte og langvarige behov, samt å gjøre helsefremmende fritidstilbud mer robuste.

### 3.2 Vurdering

Barnehagene var ikke tilstrekkelig forberedt til å sikre et tilbud til barna da pandemien kom i mars 2020. Kommunens overordnede beredskapsplan var ikke tilpasset barnehagenes behov og fra etaten var det ikke etablert overordnede beredskapsplaner da pandemien brøt ut i mars 2020. Selv om det forelå planer og risikovurderinger på sykdoms- og smitteutbrudd i både kommunale og private barnehager, omhandlet disse hygiene, bemanning og smittevernstiltak under kortvarige sykdomsutbrudd. Lengre smitte- og sykdomsutbrudd var ikke tatt hensyn til i planene- og risikovurderingene. Elementer som kohortinndeling, sosial distansering eller konsekvenser for barnehagens pedagogiske og spesialpedagogiske tilbud var heller ikke inkludert.

Underveis i pandemien har det blitt utviklet beredskapsplaner og risikovurderinger knyttet til hvilke tiltak og rutiner man skal iverksette i de kommunale barnehagene ved ulike «trafikklysnivå». Deloitte vurderer dette som hensiktsmessig verktøy for barnehagene. Deloitte vil oppfordre til at arbeidet med risikoanalyser også fortsetter etter pandemien for å sikre tilstrekkelig internkontroll i de kommunale barnehagene. Deloitte vil videre fremheve at det er positivt at det er startet et samarbeid for å gjennomføre en samlet risikoanalyse for sårbare barn og unge under pandemien og at et av forslagene til tiltak som nevnes er å etablere faste strukturer for samarbeid og barn og unge.

## 4 Hvordan har covid-19 tiltakene påvirket hvordan tjenestetilbudet til brukerne har blitt gjennomført

*Barnehagene har hatt nok smittevernsutstyr, men mange har lokaler som har vært dårlig egnet til kohortinndeling og avstandskrav. Særlig på rødt nivå har mange barnehager hatt for dårlige lokaler til å ivareta alle smittevernreglene. De fleste barnehagene har vært avhengig av vikarer under pandemien, og opplever at det er vanskelig å sikre bemanningsnormen ved gult nivå. Samarbeidet med foresatte har fungert bra, men i stor grad foregått digitalt eller på telefon. Samarbeidet med eksterne aktører som PP-tjenesten og fagsentrene har vært mangelfullt i enkelte perioder, noe som har medført at barn med spesialpedagogiske behov tidvis ikke har fått hjelpen de har rett på.*

### 4.1 Smittevern

Barnehagene opplyser til Deloitte at de har hatt økt fokus på hygiene og smittevern under pandemien. Personalet bruker mer tid på hygienetiltak, og renholdspersonellet har i tillegg fått utvidet sine områder. De fleste barnehagene har hatt nok smittevernsutstyr, men noen opplyser at de manglet håndsprit i starten av pandemien. Dette ble løst med å sette opp håndvaskstasjoner eller gjennom å låne utstyr fra andre barnehager. Flere forteller at det har vært ventetid på å få tak i utstyr, og noen har derfor bestilt inn ekstra utstyr og lagd beredskapskasser slik at de alltid har utstyr på lager.

Barnehager som hadde jobbet mye med smittevern og hygienetiltak før pandemien, opplever at dette har vært en stor fordel. De forteller at erfaringene har gjort det enklere å iverksette tiltak og trygge både personalet og foresatte underveis.

Samtidig forteller andre barnehageledere at arbeidet for å forhindre smitte i barnehagen har vært det mest krevende i løpet av pandemien. Barnehagene som har opplevd å ha smitte, beskriver det som vanskelig å finne balansegangen mellom å iverksette riktige tiltak, samtidig som ikke mer enn nødvendig stenges ned. Det vises også til at det psykiske aspektet med smittevern er krevende. Flere er bekymret for at ansatte i barnehagen har mange nærkontakter, men kun har håndsprit, såpe og kohorter som vern mot smitte. Hovedverneombud for kommunale barnehager stiller også spørsmål ved at man som ansatt i en barnehage er i kontakt med mange av barnas kroppsvæsker i løpet av en dag, men likevel ikke har arbeidstøy for å unngå å grise til sitt private tøy. Som ansatt kan man dermed risikere å bringe med seg smitte ut i samfunnet etter endt arbeidsdag.

Smittevernveileder for barnehage fremhever at det må unngås trengsel på vei inn og ut av barnehagen. Mange barnehager har derfor lagt til rette for at henting og levering av barn foregår utenfor barnehagen, og foresatte har ikke lov til å komme innendørs. Barnehagene kan legge til rette for henting og levering innendørs så lenge det er god plass i garderoben, og det oppgis en begrensning på maks antall foresatte i garderoben. En foreldrerepresentant forteller at deres barnehage har hatt problemer med for mange foresatte i garderoben samtidig, og har forsøkt å løse dette gjennom å sende ut e-post og å henge opp lapper med informasjon om antallsbegrensninger. Likevel har barnehagen ikke lagt til rette for henting og levering utendørs.

Bergen kommune har fått gjennomført en Kartlegging av foresattes opplevelser av byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett sin håndtering av pandemien. Denne viser at bare halvparten av foreldrene opplever at det er praktisk mulig å etterleve smittevernstiltak i barnehagen. 23 prosent mener at det ikke er mulig å overholde

avstandsregler og 19 prosent mener at det ikke er mulig å unngå fysisk kontakt. 18 prosent av foreldrene opplever at smittevernstiltakene er den største ulempen ved dagens barnehagetilbud.<sup>1</sup>

## 4.2 Kohortinndeling

Inndeling av barn i små, faste kohorter har vært en sentral del av smittevernet i barnehager under pandemien. Det er imidlertid varierende hvor godt egnet barnehagens lokaler er til å ivareta slik kohortinndeling. På rødt nivå må kohortene være svært små, og barnehagene må i tillegg sikre tilstrekkelig avstand mellom kohortene. En del barnehager forteller at de ikke har plass til å opprettholde mange små kohorter i sine lokaler. Det påpekes at den viktigste grunnen til at mange barnehager klarte å opprettholde kohortinndeling på rødt nivå våren 2020, var at årstiden tillot mye uteaktivitet. I intervju uttrykte flere barnehager bekymring for å havne på rødt nivå på vinterstid, med begrensinger på hvor mye man kan være ute. Tre av barnehagene som Deloitte har vært i kontakt med, ble også intervjuet rett etter at barnehagene i Bergen hadde vært på rødt nivå (8. – 14. februar 2021). Blant disse barnehagene forteller én av de intervjuede at det var vanskeligere å holde smittevernreglene enn forrige gang de var på rødt nivå, mens to opplevde at det var lettere å holde smittevernreglene sammenlignet med våren 2020 fordi de kunne samarbeide med en annen kohort om praktisk gjennomføring av barnehagedagen og pauser for ansatte.

De fleste barnehagene gir uttrykk for at det er lettere å overholde smittevernreglene på gult nivå, ettersom barnehagen da kan operere med en hel avdeling som en kohort. Samtidig forteller en del barnehager at de også på gult nivå opplever å ha for små rom og avdelinger til å ivareta alle smittevernreglene. Noen har løst dette med å være mer på tur enn tidligere, mens andre har leid ekstra lokaler. Det pekes på at særlig barnehagene i Bergenshus har for små utearealer, og at disse barnehagene selv i en normalsituasjon ikke har plass til å ha alle barn utendørs samtidig. Barnehagene opplyser til Deloitte at de har delt opp inne- og utearealene med fysiske skiller som anleggsgjerder, sperrebånd eller møbler for å skille kohortene. Det byttes på hvilken kohort som er i hvilket område i løpet av dagen, og personalet vasker mellom hvert bytte. For mange ansatte har det vært mye logistikk som skal gå opp, blant annet samarbeid og pauser på tvers av kohorter, deling av fellesarealer og garderober, organisering av henting og levering ute, og rutiner på rengjøring. En barnehageleder forteller at særlig de pedagogiske lederne har trengt mer planarbeid hver uke for å organisere alt. Noen barnehageledere peker på at organiseringen kan være enklere for avdelingsbarnehager sammenlignet med basebarnehager. Basebarnehager deler garderober, stellerom og fellesareal, og har løst denne problematikken på ulike måter. En basebarnehage forteller at de ikke bruker fellesarealene, mens en annen sier at de har delt bruk av fellesområdene inn i tidsintervaller.

Selv om kohortinndeling medfører en del ekstraarbeid, opplyser de intervjuede at arbeidet i kohorter er en positiv opplevelse for barnehagene. Det vises til at i kohortene får barna en tett relasjon med den voksne, og barnehagene opplever mer ro og trygghet ved gruppedeling (se kapittel 7 for ytterligere beskrivelse). Samtidig viser flere til at kohortene påvirker barns medvirkning og medbestemmelsesrett, siden de ikke kan leke med hvem de vil eller hvor de vil (se kapittel 5 for ytterligere beskrivelse).

## 4.3 Bemanning og internt samarbeid

Kohortinndeling, karantene og sykefravær har medført økt behov for bemanning i de fleste barnehagene. Nesten alle barnehagelederne opplyser til Deloitte at de har hatt nok bemanning og at sikkerheten har vært ivaretatt som normalt, men mange påpeker at dette kun har vært mulig gjennom å leie inn vikarer. Flere barnehageledere viser til at i en normalsituasjon vil man hjelpe hverandre på tvers av avdelinger i sykdoms- og ferieperioder, men dette har ikke vært mulig på grunn av smittevernregler. Noen barnehager har brukt faste tilkallingsvikarer som erstatning. I disse barnehagene understrekes det at det har vært en stor fordel å bruke kjente vikarer der relasjonen og tryggheten allerede er på plass når barna skal være i små grupper. I andre barnehager forteller lederne at de har brukt vikarbyråer, og at det i perioder har vært utfordrende å få tak i vikarer fordi vikarbyråene ikke har hatt vikarer tilgjengelig.

Bemannings situasjonen har også variert med hvilket nivå barnehagene har vært på. Da barnehagene åpnet 20. april 2020 på rødt nivå, måtte de operere i små kohorter med en fast voksen. Noen få barnehager måtte øke bemanningen fordi denne kohortinndelingen ikke lot seg forene med grunnbemanningen. De fleste barnehagelederne forteller imidlertid at det gikk fint å sikre bemanningen på rødt nivå, ettersom møter ble holdt på kveldstid og arbeidsoppgaver som ikke var knyttet til direkte arbeid med barn ikke ble gjennomført. I tillegg var åpningstiden redusert til syv timer, noe som medførte at personalet kom og dro samtidig som barna. Redusert åpningstid fremheves som svært positivt for barnas tilknytning, siden barna i mindre grad trenger å forholde seg

---

<sup>1</sup> PwC (2020) *Kartlegging av foresattes opplevelser av BBSIs håndtering av Covid-19*. Undersøkelsen er gjennomført i slutten av november 2020, og ble sendt ut til foresatte med barn i kommunal barnehage (4380 personer). 702 svarte på undersøkelsen, noe som gir en responsrate på 16 prosent. Det er ikke drøftet systematisk frafall i undersøkelsen, og det er derfor ikke mulig å vite om det er skjevheter i hvilke foreldre som har besvart eller ikke besvart undersøkelsen.

til nye ansatte. Flere opplever også at både kvaliteten i tilbudet og sikkerheten til barna var bedre enn normalt i perioden på rødt nivå etter gjenåpningen av barnehagene, fordi det var økt voksentetthet og tid til barna.

Mange barnehageledere opplever at situasjonen er annerledes på gult nivå. Åpningstiden er igjen normal, noe som innebærer at barnehagens åpningstid er lenger enn ansattes arbeidstid. Dette krever flere ansatte på jobb hver dag. I tillegg er møtene på dagtid, og det stilles igjen krav til kompetanseheving og utvikling. Samlet sett medfører dette at selv om bemanningsnormen er oppfylt på papiret, er den ikke nødvendigvis en realitet gjennom hele dagen. En barnehageleder fra en kommunal barnehage forteller at det ikke har vært til å unngå at ansatte er alene med ansvaret for mange barn, og at dette særlig var et problem rett etter gjenåpningen etter nedstengingen. På generell basis blir det opplyst at barnehagene forsøker å unngå at personal er alene med ansvaret for barn for å forhindre ulykker og overgrep. Deloitte får også opplyst av hovedverneombud for kommunale barnehager at man i praksis kan risikere å være alene med 9 små barn på ett år i kortere eller lengre perioder, for eksempel fordi andre ansatte skal i møter eller på kurs. Normalbemanning store deler av dagen blir opplyst å være to ansatte på ni små barn eller to ansatte på atten store barn, og det er i gjennomsnitt full bemanning to til tre timer hver dag. Samtidig kan man ikke få hjelp fra ansatte på andre avdelinger eller kohorter på grunn av smittevernregler. Det påpekes at det er merkelig at man ikke kan hjelpe hverandre på tvers av avdelinger, samtidig som en vikar kan bli leid inn til å jobbe på ulike avdelinger i en barnehage den samme uken. En privat barnehage forteller at de har måtte redusere åpningstiden sin med en halvtime fra mai og utover for å sikre at de har nok personale. Noen barnehager forteller også at de har måtte be foreldrene hente barna tidligere fordi de har manglet bemanning, men understreker at dette kun skjer unntaksvis.

For barnehagelederne har den sårbare bemanningssituasjonen medført mye ekstraarbeid med organisering og endring av vaktplan utenfor arbeidstid. En barnehageleder forteller at hun har måtte overbooke for å sikre nok ansatte på jobb, så hvis det har vært fravær en dag har hun forhåndsbooket ansatte til neste dag for å sikre at hun kan holde åpent. Mange opplever at det har vært mindre korttidsfravær som forkjølelse og omgangssyke på grunn av gode smittevernstiltak, men likevel økt fravær som følge av at ansatte må være hjemme ved symptomer, venting på testsvar eller i karantene. En barnehageleder forteller at «man kjenner det litt i magen om man har nok personale, det er en bekymring som hele tiden ligger der». Å få inn vikarer har også medført en økonomisk belastning, som særlig merkes for de private barnehagene. En liten, privat barnehage forteller at de har gått i underskudd som følge av økt vikarbruk, og hadde vært nedleggingsstruet dersom de ikke hadde hatt en kjede å støtte seg på. De kommunale barnehagene har ført alle utgifter knyttet til korona på et eget budsjett.

Videre peker flere barnehageledere på at selv om de har nok bemanning til å ivareta kohorter, har de ikke nok bemanning til å frigjøre tid til samarbeid. Flere sier at de ser behov for møtevirksomhet, planleggingsdager og samarbeid med barn på tvers i barnehagen, men at det er krevende å gjennomføre fysisk og begrenset hva som kan gjøres over teams. Det fremheves også at manglende internt samarbeid påvirker samholdet i personalgruppa, og at man vet stadig mindre om hverandre på tvers av avdelinger. Manglende samarbeid blir enda mer utfordrende som følge av at kravene til daglig drift øker. En barnehageleder beskriver at det er vanskelig å opprettholde et tilbud, opprettholde daglig drift og samtidig ivareta krav som pålegges fra etaten, ettersom man ikke har de vanlige treffpunktene og muligheten til å samarbeide. En barnehageleder sier at «det føles ikke lenger som en dugnad, men snarere som snikført arbeid uten kompensasjon».

#### 4.4 Samarbeid med foresatte

Data fra undersøkelsen viser at samtaler med foresatte har gått som normalt for majoriteten av barnehagene under pandemien. Kontaktflatene har imidlertid endret seg, og samtlige barnehageledere forteller om en nedgang i fysiske møter og en økning i telefonkontakt. I starten av pandemien var det særlig mye telefon- og videokontakt, der pedagogiske ledere blant annet ringte til foresatte for å høre hvilket behov de hadde for samtaler og oppfølging under nedstengingen. Fra mai og utover forteller barnehageledere at det har vært lettere å gjennomføre fysiske samtaler, men flere har likevel latt det være opp til foresatte om de vil møtes fysisk eller digitalt. Mens noen barnehager kun har hatt kapasitet til å prioritere samtaler med de foresatte som har etterspurt det, har andre barnehager kunnet ha mer kontakt enn vanlig med foresatte som følge av økt tilgjengelighet på telefon og e-post.

I mange barnehager foregår henting og levering av barn utenfor for å unngå trengsel i garderoben. Dette medfører at henting og levering må foregå raskere enn vanlig, og mange mister barnehager mister derfor den uformelle praten med foreldre. Barnehageledere og ansatte forteller derfor om økt telefonkontakt gjennom året, for eksempel for å diskutere små og store hendelser i barnehagen eller taushetsbelagt informasjon. At foresatte ikke kommer inn i barnehagen, fører også til at de ikke får samme forhold til hva barnehagen driver med. Flere kommunale, og noen private, barnehager har derfor kommet opp med kreative løsninger på å holde foresatte oppdaterte. Noen private barnehager forteller at de dokumenterer dagen gjennom bilder, og laster det opp i foreldreportalen. To kommunale barnehager sender ut e-post med bilder og tekst som viser hva barna har gjort, enten daglig eller ukentlig. En annen kommunal barnehage har opprettet en instagram-konto hvor de deler bilder fra hverdagen, og en kommunal barnehage forteller at de har satt opp tv-skjermer i barnehagens vinduer, slik at foreldrene kan stå utenfor og se på bilder av barnehagen og aktivitetene de har gjort på skjermene.



De fleste barnehagene opplyser til Deloitte at de har lokaler som gjør det mulig å ha fysiske samtaler med foresatte. Mange har likevel gjennomført foreldresamtaler på teams og telefon, og har kun hatt fysiske samtaler i spesielle situasjoner. Enkelte av de kommunale barnehagene som har brukt telefon og teams til foreldresamtaler forteller at de på et tidspunkt fikk beskjed om at de ikke kunne bruke disse plattformene på grunn av personvern hensyn, og har valgt derfor å heller ha fysiske foreldresamtaler. I forbindelse med verifisering opplyser etatsdirektør at etaten i november 2020 utarbeidet en prosedyre for digitale samtaler i kommunale barnehager for å sikre at personvern ivaretas. I prosedyren beskrives det at før en samtale kan gjennomføres digitalt, må det foretas en risikoanalyse for å sikre personvern ut fra lokale forhold. Barnehagelederne kan også ta kontakt med personer i etaten ved behov for støtte til gjennomføring eller oppfølging av denne prosedyren.

En del barnehageledere forteller om positive opplevelser med digitale foreldresamtaler og fornøyde foresatte som slipper å ta fri fra jobb. En foreldrerepresentant forteller at digitale foreldresamtaler og foreldremøter har vært en positiv opplevelse siden det gjør det mulig for begge foreldre å delta, noe som kan være vanskelig å få til fysisk. Foreldrerepresentanten forteller at begge foreldrenes deltakelse gjør at en føler seg mer inkludert i barnehagens hverdag.

Mange barnehager opplyser til Deloitte at de har gjennomført foreldresamtalene fysisk, særlig i perioder med lite smitte. Noen barnehager har lokaler hvor foresatte kan komme og gå via en egen bakdør, mens andre barnehager har gjennomført foreldresamtaler i barnehagens uteområde. Flere understreker at samtalene gjennomføres under strenge smitteverntiltak, med avstand og vask mellom hvert møte. En barnehageleder forteller at det tar lenger tid enn vanlig å gjennomføre foreldresamtalene når det skal foregå fysisk, fordi samtalen må utsettes hvis den foreldre for eksempel har symptomer. Barnehagelederen forteller at planen deres var å ha alle foreldresamtalene i januar, og selv om de startet med samtalene i uke 1, gjestår fortsatt 12 av 18 samtaler i starten av mars.

Det varierer hvorvidt barnehagene har gjennomført foreldremøter. I tre kommunale opplyser barnehagelederne til Deloitte at de ikke har gjennomført foreldremøter, og i en privat barnehage forteller barnehagelederen at de kun har gjennomført foreldremøter for noen avdelinger. Andre barnehager har gjennomført foreldremøter for hele foreldregruppen, stort sett på teams. En barnehageleder sier i intervju at de arrangerte fysisk foreldremøte, men opplevde svært lavt oppmøte. Barnehagelederen antar at årsaken var at foreldremøtet ble arrangert utendørs, og at all informasjon i tillegg var sendt ut i forkant, men understreker at det er uheldig med lavt oppmøte ettersom det påvirker relasjonene mellom barnehage og foreldre. En annen barnehageleder har også opplevd uheldige konsekvenser av å ikke møtes fysisk til foreldremøter, og forteller at de opplever at det blir fortere misforståelser og at det har gått unødvendige saker til FAU.

#### 4.5 Samarbeid med andre tjenester

De fleste barnehagene oppgir til Deloitte at samarbeidet med andre tjenester ikke var som normalt i starten av pandemien. Det vises til at mange møter ble avlyst, det var lite informasjon fra andre aktører, og det var få barn i barnehagen som det var aktuelt å samarbeide med andre aktører om. Gjennom sommeren og høsten opplever barnehagene at samarbeidet er mer normalisert, men det vises til at det fortsatt er en del som blir avlyst eller utsatt på grunn av smitte eller sykdom.

Etatsdirektør opplyser til Deloitte at etaten har bygget opp et samarbeid med barnevernet for å identifisere særlig sårbare barn under pandemien. Bakgrunnen for samarbeidet var at under nedstengingen benyttet kun 4 prosent (rundt 200 barn) seg av omsorgstilbudet til sårbare barn og barn av samfunnskritisk personell i kommunale barnehager. Etatsdirektøren forteller at dette var et mye lavere antall enn de trodde hadde behov for tilbudet. Etaten var særlig bekymret for sårbare barn, som av ulike grunner kunne ha behov for et barnehagetilbud, ikke fikk det. Etaten etablerte derfor et samarbeid med barnevernet for å identifisere barn som både barnehagene og barnevernet var bekymret for, for eksempel barn som levde i sårbare situasjoner hjemme. De tok deretter kontakt med aktuelle familier, og inviterte dem til å benytte seg av barnehagetilbudet. Samarbeidet har fortsatt gjennom hele pandemien, og har ført til kortere avstand mellom barnehageledere og ledere av barnevernet i ulike byområder.

Etatsdirektøren peker på at kommunen ikke har hatt gode strukturer for samarbeid på tvers av etater om sårbare barn og unge, og at samarbeidet som ble etablert under pandemien er en positiv erfaring som bør videreføres.

Samarbeidet med PP-tjenesten og fagsentrene pekes på av flere barnehageledere som utfordrende. PP-tjenesten har ansvar for å følge opp henvisninger fra barnehagene, observere barn og skrive vedtak på spesialpedagogisk hjelp, men har hatt forsinkelse i dette arbeidet. PP-tjenesten har ikke en lovpålagt plikt til å ferdigstille sakkyndige vurderinger innen en gitt frist, men skal gjennomføre det «innen rimelig tid». En barnehageleder forteller at de henviste et barn til PP-tjenesten i november 2019, men saken ble behandlet ferdig først juli 2020. Spesialpedagogen fra fagsenteret, som skal gi den spesialpedagogiske hjelpen, kom først til barnehagen i oktober 2020. En annen barnehageleder viser til at de henviste et barn til PP-tjenesten i september 2020, men at det fortsatt ikke (per mars 2021) har kommet noen for å observere barnet. Flere barnehageledere forteller at nettopp å få en spesialpedagog fra PP-tjenesten til å observere et barn tar lang tid. Dette forklares med at



spesialpedagogene blir bedt om å ha hjemmekontor i perioder med høyt smittetrykk, og at det også kan forsinkes av at spesialpedagogene må være hjemme med symptomer eller i karantene. Flere understreker samtidig at de ikke vet om forsinkelsen i henvisninger og observasjon i størst grad skyldes kapasitetsproblemer eller pandemien. En barnehageleder opplyser i intervju at hun tror det forsinkelsen dels skyldes koronapandemien, men også at PP-tjenesten har mange vedtak og for få ansatte, og at korona har gjort kapasitetsproblemet enda større.

Etter at et barn har fått vedtak på spesialpedagogisk hjelp, skal en spesialpedagog fra et fagsenter gi denne hjelpen i barnehagen. I periodene på rødt nivå har imidlertid ikke spesialpedagogene fra fagsentrene vært til stede i barnehagene, noe som har hatt konsekvenser for det spesialpedagogiske tilbudet (ytterligere beskrevet i kapittel 5). På gult nivå har spesialpedagogene vært i barnehagene, men organisert seg slik at de kommer sjeldnere enn før, men er lenger i barnehagen hver gang. Det nevnes også i intervju at spesialpedagogene har en del koronarelatert fravær, og at det på generell basis oppleves vanskeligere å få kontakt med fagsentrene. En barnehageleder forteller at de har henvist en del barn til lavterskeltilbud, men at det tar så lang tid å få hjelp at man ikke opplever at det er lavterskeltilbud. Lavterskeltilbudet er ment til å gi barnehager raskt og relevant hjelp i små og store spørsmål som gjelder barns utvikling. Målet med tilbudet er å utvikle barnehagens pedagogiske tilbud og øke kompetansen til de ansatte. I delrapporten om spesialpedagogiske tjenester i Bergen kommune under covid-19<sup>2</sup> kommer det frem at noen fagsentre i perioder måtte nedprioritere lavterskeltilbudet for å prioritere lovpålagte oppgaver som å gi spesialpedagogiske timer til barn med vedtak om slik oppfølging.

#### 4.6 Vurdering

Undersøkelsen viser at å arbeide i kohorter er krevende når barnehagene er på rødt nivå, har små lokaler eller lite bemanning. Kohortinndelingen medfører også mye ekstraarbeid for barnehageledere og pedagogiske ledere. Deloitte merker seg de positive effektene som nevnes med kohortinndeling som større voksenteitet og bedre sikkerhet for barna.

Undersøkelsen viser videre at barnehagene har vært avhengig av vikarer for å sikre nok bemanning gjennom pandemien. Det er imidlertid problematisk at det særlig på gult nivå har vært vanskelig å sikre nok personal til enhver tid, og at bemanningsnormen ikke alltid oppfylles i praksis. Deloitte mener det er viktig at dette området følges særlig opp, og at kommunen må sikre at det er etablert løsninger som sikrer en forsvarlig bemanning. Deloitte mener videre at kommunen bør prøve å identifisere tiltak som kan bidra til at planlegging og samarbeid ivaretas selv i langvarige perioder med bemanningsutfordringer for å sikre et godt innhold i barnas tilbud. Undersøkelsen viser at barnehagene har hatt god kontakt med foresatte under pandemien via telefon og teams. Deloitte anser det som positivt at de fleste barnehagene har klart å gjennomføre foreldresamtaler under pandemien, og vil samtidig understreke viktigheten av å også gjennomføre foreldremøter for å sikre foresattes medvirkning og godt samarbeid.

Kvaliteten i samarbeid mellom barnehager og eksterne tjenester under pandemien har variert. Samarbeidet mellom barnehagene og PPT og fagsentrene bærer preg av at henvisninger til PP-tjenesten tar lang tid å behandle og at spesialpedagoger fra fagsentrene i perioder ikke har vært i barnehagene. I perioder opplever også barnehageledere at fagsentrenes lavterskeltilbud har vært utilgjengelig. Pandemien kan ha medført lengre ventetid enn normalt, men undersøkelsen viser at lang ventetid kan ha vært en utfordring som har vært til stede uavhengig av pandemien. Undersøkelsen viser at saksbehandlingstiden har vært langt over tre måneder. Selv om PP-tjenesten ikke har en lovpålagt plikt til å ferdigstille sakkyndige vurderinger innen en gitt frist, fremgår det av Udirs veileder at dette må styres av barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter. Dette kan føre til at en saksbehandlingstid på for eksempel over tre måneder kan være for lang. Deloitte mener kommunen bør følge opp og sikre at det ikke er for lang saksbehandlingstid i slike saker.

Samarbeid mellom kommunale barnehager og barnevernet for å identifisere sårbare barn er etter Deloittes vurdering et viktig og godt tiltak for å følge opp potensielt negative konsekvenser som følge av pandemien. Deloitte mener det er viktig at dette arbeidet videreføres ved å etablere struktur og system for tverrfaglig og tverretattlig samarbeid omkring sårbare barn og unge som ikke har vært på plass tidligere i kommunen.

---

<sup>2</sup> Deloitte (2021) *Forvaltningsrevisjon av spesialpedagogiske tjenester under covid-19 pandemien – Bergen kommune*.

# 5 Har barnehager sikret et tilstrekkelig tilbud under pandemiperioden?<sup>3</sup>

*Barnehagenes pedagogiske tilbud har i stor grad blitt ivaretatt under pandemien, men det har blitt gjennomført på alternative måter for å ivareta smittevernreglene. Mange barnehager har ikke klart å ivareta det spesialpedagogiske tilbudet, særlig under nedstengingen. Tilbudet har i perioder ikke blitt gjennomført av spesialpedagoger, noe som har påvirket kvaliteten til det spesialpedagogiske tilbudet i flere barnehager*

## 5.1 Et pedagogisk tilbud

Barnehager har en lovpålagt plikt til å ivareta barns behov for omsorg og lek, og å være en pedagogisk virksomhet. Likevel opplyser halvparten av barnehagelederne at de bare i noen eller liten grad klarte å gi et tilstrekkelig pedagogisk tilbud til barna i mars og april 2020 da barnehagene var stengt for de fleste barna. Nesten alle barnehagelederne opplyser i tillegg at den pedagogiske planen ikke ble gjennomført som normalt i samme periode. Barnehagelederne forklarer dette med at barn som ikke var i barnehagen under nedstengingen, heller ikke fikk et pedagogisk tilbud. En del private, og noen kommunale, barnehager prøvde å bøte på dette gjennom å gi aktiviteter til barna i hjemmet, som for eksempel hobbyutstyr til å lage ting, tekster til sanger eller rebusløp foreldre/foresatte kunne organisere. Barnehagene har også brukt plattformer som Youtube, Mykid og Facebook til å legge ut videosnutter med sketsjer, eventyrfortellinger eller bevegelsesleker som barna kunne se hjemme. Til tross for kreative løsninger, er det ingen som mener at dette har vært et fullgodt pedagogisk tilbud. I denne perioden savnet også 10 prosent av foreldrene/foresatte informasjon om pedagogiske tilbud i barnehagen og 18 prosent savnet informasjon om pedagogiske råd og veiledning.<sup>4</sup>

Barnehageledere opplyser i intervju at under nedstengingen hadde sårbare barn og barn av samfunnskritisk personell som var i barnehagen kun rett på et omsorgstilbud. I de fleste barnehagene opplever de likevel at de klarte å gjennomføre det pedagogiske tilbudet som normalt, og at det var enkelt å etterleve regelverket siden det var få barn i barnehagen og god bemanning. Noen få barnehager viser til at perioden var en unntakstilstand der barn «bare skulle ha et sted å være», og at barna derfor ikke fikk et like godt pedagogisk tilbud som normalt selv om pedagogisk personale var til stede.

Etter nedstengingen opplevde enkelte barnehageledere at det tok tid å komme inn i hverdagen igjen, og at hovedfokus i starten var på å holde barnehagen åpen og smitten unna. En foreldrerepresentant forteller at rett etter gjenåpningen var det i liten grad et pedagogisk tilbud, fordi barnehagen i utgangspunktet hadde problemer med å få dagen til å gå opp på grunn av smittevern og kohortinndeling. Dette bedret seg raskt da barnehagen kom inn i nye rutiner. Barnehagene var på rødt nivå og hadde redusert åpningstid frem til 8. juni, og flere erfarte at dette var bra for barna og at det pedagogiske tilbudet. I denne perioden var det få aktiviteter som medførte færre voksne fra avdelingene (møter mv.), noe som gjorde det lettere å ha nok bemanning og gi et godt pedagogisk tilbud. Gjennom høsten opplever de fleste barnehagelederne at de har klart å gi et tilstrekkelig pedagogisk tilbud, men de forteller at det har vært utfordrende å sikre nok personell til å gi dette tilbudet når det har vært fortsatt strenge smittevernregler samtidig som barnehagen har vanlig åpningstid og krav til møter og utviklingsarbeid (gult nivå).

Tilsvarende og som for det pedagogiske tilbudet, mener majoriteten av barnehagelederne også at den pedagogiske planen har blitt gjennomført som normalt fra mai og utover, men viser til at det har vært nødvendig å kutte deler av planen eller gjennomføre tilbudets på nye måter på grunn av smittevernregler. En barnehageleder forteller at den pedagogiske planen sier at barn skal få et «stimulerende leketilbud», men det innebærer å bruke utstyr på en måte som ikke lenger er forsvarlig på grunn av smittevern. Barna har derfor fått

<sup>3</sup> Dette kapitlet omhandler både problemstilling 3 og 4.

<sup>4</sup> PwC (2020) Kartlegging av foresattes opplevelser av BBSIs håndtering av Covid-19.

lek og relasjonsarbeid på en annen måte enn det som opprinnelig stod i planen. En annen barnehageleder forteller at deres plan la opp til samarbeid i større grupper på tvers av barnehagen, og at de derfor har gjennomført det samme opplegget avdelingsvis eller i kohorter. For eksempel har de hatt kohortkarneval istedenfor felles karneval i barnehagen. Mange barnehager forteller også at de har vært mer på tur enn tidligere, og beskriver dette som en positiv opplevelse de vil ta med seg videre. Endringene har for noen barnehager medført at ikke har klart å jobbe godt nok med planlagte satsingsområder, og en barnehageleder forteller at de derfor vil videreføre flere av satsingsområdene til neste år.

Selv om mange barnehager har funnet kreative metoder for å gi et pedagogisk tilbud under pandemien, pekes det på flere begrensninger i tilbudet. Det er stort fokus på at tiltakene med kohortinndeling gjør at barn ikke kan leke med hvem de vil eller hvor de vil. I Bergen kommune har barn over tre år en lovfestet rett på 4 kvadratmeter lekeareal og barn under tre år har en lovfestet rett på 5,3 kvadratmeter lekeareal, men enkelte barnehageledere peker på at dette ikke blir oppfylt med dagens smitteverntregler. Videre vises det også til at tiltakene begrenser barns selvstendighet, og at det for enkelte barn er svært vanskelig at de ikke kan være sammen med dem de ønsker. En barnehageleder mener at å sette barn i kohorter er på grensen med hensyn til loven, og viser til paragraf 1 i barnehageloven som omhandler respekt for menneskeverd og rett til medvirkning, som hun opplever at de ikke har klart å ivareta under pandemien.

## 5.2 Spesialpedagogisk tilbud

Omtrent halvparten av barnehagelederne mener at det spesialpedagogiske tilbudet og oppfølgingen av barn med særskilte behov ikke var tilstrekkelig i mars og april 2020. Under nedstengingen var ikke spesialpedagogene i barnehagene, og mange barn fikk derfor ikke spesialpedagogisk oppfølging til tross for vedtak om dette. I en del barnehager har personalet i barnehagen utført det spesialpedagogiske tilbudet. Etatsdirektør viser til at etat for spesialpedagogiske tjenester har ansvar for spesialpedagogisk hjelp, og derfor har gitt veiledning og oppfølging via digitale hjelpemidler når de ikke har kunnet reise til barnehagene selv. Barnehager som har ønsket det, har derfor hatt mulighet for å få veiledning.

Deloitte får fra noen barnehager opplyst at de opplever at det har fungert godt for dem å gi det spesialpedagogiske tilbudet selv. Både barnehageledere, tillitsvalgt og etatsdirektør peker også på at barn med spesialpedagogiske behov indirekte har fått ekstra oppfølging gjennom å være i små kohorter med faste voksne. Barna har også hatt nytte av å ha kortere og forutsigbare dager, samt færre barn og voksne å forholde seg til. Det blir vist til at enkelte barn har hatt svært god utvikling som følge av forutsigbare kohorter og oppfølging av de samme voksne over tid.

I andre barnehager peker de på at personalet kommer til kort når det gjelder spesialpedagogisk kompetanse. Selv om barn med behov for ekstra oppfølging har profittert på mer voksentetthet, blir det også pekt på at det er variabel tilgang til pedagogisk personell, og at det varierer i hvilken grad ufaglærte og vikarer har forutsetning til å følge opp barn med spesialpedagogiske behov. En barnehageleder viser blant annet til et eksempel med et barn med behov for oppfølging av spesialpedagog 100% av tiden i barnehagen, som ikke fikk oppfølging av spesialpedagog under nedstengingen, der både foreldre og barnehage i ettertid har sett reversering av barnets utvikling.

Deloitte får opplyst at etter gjenåpningen har spesialpedagogene igjen vært i barnehagene, men har «bolket» tiden sin gjennom å komme sjeldnere til hver barnehage, men til gjengjeld være til stede i lenger perioder av gangen. Samtidig har flerspråklige barn med morsmålsassistent eller hjelp fra migrasjonspedagog fått et redusert tilbud siden pedagogene ikke har kunnet bevege seg hyppig mellom barnehager som tidligere, og derfor ikke har hatt kapasitet til å gi like mye hjelp som tidligere.

Samlet sett mener etatsdirektøren at det vært et svekket tilbud for de mest sårbare barna under pandemien. Hun viser imidlertid til at det ikke har vært lett å gjøre noe med dette, siden de nasjonale føringene er tydelige på at man ikke kan blande kohorter eller ha for mange nærkontakter. I delrapporten om spesialpedagogiske tjenester i Bergen kommune under covid-19<sup>5</sup> forteller spesialpedagoger fra fagsentre og PP-tjenesten at flere barnehager ikke har ønsket å ha spesialpedagoger inn i barnehagen i frykt for smitte. Dette har særlig vært et problem rett etter gjenåpning, og i perioder med høyt smittetrykk. Spesialpedagoger på fagsentre viser til at dette har medført at de ikke har fått gjort jobben sin i perioder.

## 5.3 Vurdering

Undersøkelsen viser at det har vært utfordrende for barnehagene å ivareta sin funksjon som en pedagogisk virksomhet (jf. kapittel 1 § 2 i barnehageloven) under nedstengingen i mars og april 2020 da de fleste barna ikke var i barnehagen. Deloitte merker seg imidlertid at barnehagene har iverksatt kreative løsninger og tilbud for å gi et pedagogisk tilbud som er i tråd med smitteverntreglene.

---

<sup>5</sup> Deloitte (2020) *Forvaltningsrevisjon av spesialpedagogiske tjenester under covid-19 pandemien*.

Det fremkommer i undersøkelsen at det har vært vanskelig å oppfylle barns rett til spesialpedagogisk hjelp under pandemien og at det har vært tilfeller der denne retten ikke har blitt oppfylt. Deloitte mener at det er uheldig at det spesialpedagogiske tilbudet i perioder har vært gitt av personell uten tilstrekkelig kompetanse. Vi vil samtidig fremheve at spesialpedagogene har funnet frem til nye løsninger for å bedre ivareta smittevern. De er nå til stede i barnehagen for en lenger periode når de besøker barnehagene, samtidig som det går lenger tid mellom hvert besøk. Denne sammenhengen vil Deloitte peke på at det bør gjøres individuelle risikovurderinger for barna slik at hensynet til smittevern blir veid opp mot virkningene endringene i tiltakene har for tilbudet til barna. Undersøkelsen viser at det er behov for å avklare nærmere hva som er årsakene til manglende tilgang til spesialpedagoger i barnehager, ettersom enkelte barnehager viser til ventetid på å få slik hjelp til barna (jf. Kapittel 4.5 og 5.3), mens de spesialpedagogiske tjenestene i enkelte tilfeller opplever at de ikke har vært ønsket i barnehagene.

## 6 Har kommunen klart å sikre tilstrekkelig informasjon til barnehagene og foresatte, og hvordan har dette blitt gjort?

*Etat for barnehage har gitt hyppig og god informasjon til barnehagene i samråd med smittevernsteamet i Bergen kommune. For flere barnehager har det imidlertid vært et problem at krav til endringer kommer med svært kort frist. Videre viser undersøkelsen at barnehagene mener de har lyktes med å sikre tilstrekkelig informasjon til sine brukere, med unntak av minoritetsspråklige foresatte. Flere barnehager har manglet relevant språkkompetanse, og informasjonsmateriellet fra Bergen kommune har ikke vært godt nok.*

### 6.1 Informasjon fra etaten til barnehagene

For at barnehagene har kunnet gi god informasjon til sine brukere, har de vært avhengig av klar og tydelig informasjon fra Etat for barnehager eller sin barnehageeier. De fleste intervjuede lederne opplever at informasjonen etaten har vært god. Barnehagelederne opplever at kommunen har vært på tilbudssiden, vært lydhøre for innspill, og bidratt med god informasjon om tolkning av smittevernrådene. Etatsdirektøren opplyser til Deloitte at etaten jevnlig har sendt ut informasjon til de kommunale barnehagene når det har vært endringer i regler eller systemer. Etaten har også hatt ukentlige møter med smittevernsmyndighetene for å være oppdaterte på endringer, og har sammen med smittevernsteamet i kommunen tolket nasjonale veiledere og laget lokale rutiner til barnehagene. Rutinene, som inneholder alt fra renhold til brevmaler som kan sendes ut ved smitteutbrudd, har blitt lagt inn i BK Kvalitet slik at det har vært tilgjengelig for barnehageledere. Selv om rutinene i BK Kvalitet er rettet mot kommunale barnehager, har også private barnehager fått lesetilgang til delen av systemet som inneholder rutiner, maler og brev som omhandler Covid-19.

De fleste barnehagelederne opplever at kommunen tydelig har kommunisert at barnehagene skal innfri det som er forventet i smittevernsveilederen, for eksempel holde på kohortinndeling og ikke ha matsservering. Det er også tydelig kommunisert at de skal prioritere sårbare barn og barn med foresatte i samfunnskritiske funksjoner, og flere understreker at dette er nasjonale pålegg. Noen barnehager forteller at de har fått beskjed om å prioritere å gi et pedagogisk tilbud, ha god dialog med foresatte i samarbeid med FAU og SU, sikre daglig drift og nedprioritere interne møter for å unngå karantene eller sykdom. Andre barnehager opplever at de ikke har fått tydelig beskjed om at enkelte tilbud skal prioriteres, men har heller ikke savnet dette. De opplever at det har vært opp til barnehagene å selv prioritere tilbud og styre hverdagen sin, og at det støttes at man tar egne valg.

De private barnehagene forteller om god kommunikasjon fra PBL (Private barnehages landsforbund) og egen barnehagekjede. To private barnehager forteller også at private barnehager i større grad har fulgt egen organisasjon og nasjonale smittevernregler enn kommunen. Det pekes på at de har savnet tydelig informasjon fra kommunalt hold om hvordan tilbudet skal organiseres, og som eksempler nevnes informasjon om hvilken åpningstid man bør ha, om et barn av samfunnskritisk personell har rett på full åpningstid og retningslinjer for ubunden tid for pedagoger. I forbindelse med verifisering opplyser avdelingsleder for barnehagemyndigheten i Bergen kommune at de underveis i pandemien har hatt jevnlig møter med PBL-Bergen og representanter for barnehageeierne i de største barnehagene. Møtene har vært en arena for å drøfte og veilede private barnehager i ulike problemstillinger knyttet til pandemien. Ettersom kommunen ikke har styringsrett over private barnehager, har de i hovedsak gitt tett veiledning, men vist til det er den enkelte eier som selv må ta avgjørelsen i problemstillingen som har vært tatt opp.

Deloitte får opplyst av flere barnehageledere at det har vært utfordrende å forholde seg til raske endringer, og det de opplever som sen informasjon og korte frister fra kommunen. Det vises til at barnehagene i enkelte perioder

ikke har visst fra uke til uke om det kommer endringer i organiseringen av tilbudet, og når endringene først kommer, er det korte frister for å få alt på plass. Da Bergen kommune innførte rødt nivå i barnehagene 8. – 14. februar 2021, fikk barnehagene beskjed søndag kveld om å være på rødt nivå mandag morgen. I intervju peker barnehageledere på at endringer fra gult til rødt nivå krever mye arbeid og organisering, og mange har brukt egen fritid på å snu seg rundt og informere ansatte. Flere barnehageledere reagerer på at fristene for å gå fra gult til rødt nivå i barnehagene er for korte. Noen opplever at kommunen sitt fokus er å holde barnehagene åpne for foresatte «til enhver pris», samtidig som kommunen glemmer å ivareta de ansatte i barnehagen som må bruke egen fritid på å iverksette endringene. Selv om Bergen kommune ga barnehagene mulighet til å holde stengt på mandagen da de innførte rødt nivå fra 8. februar, for å Deloitte opplyst at de fleste barnehagene ikke benyttet seg av denne muligheten fordi barnehagene står i en konkurransesituasjon med hverandre.

Etatsdirektøren forteller i intervju at hun kjenner til kommunale barnehagelederers frustrasjon over at politiske bestemmelser kommer sent og at endringer må skje på kort varsel. Hun forteller at de også i etaten har vært frustrert over at endringsbeskjeder må gis med så kort varsel, men at det ikke er etaten som styrer dette.

## 6.2 Informasjon fra barnehagene til foresatte

For å sikre tilstrekkelig informasjon fra barnehagene til foresatte, har e-post vært den viktigste informasjonskanalen. Nesten alle barnehagene oppgir at det har vært en økning i bruk av e-post til foresatte. Flere barnehageledere forteller at de under og rett etter nedstengingen sendte ut e-post til foresatte om hvor mange barn som var til stede i barnehagen, om barnehagen hadde avvik, hva barnehagen forventet av foresatte og hvordan det gikk når barnehagen gradvis åpnet opp. Målet var å trygge foresatte på situasjonen. E-postene var ofte skrevet i samarbeid med barnehageledere i andre barnehager, og var forankret i informasjon fra etaten og Folkehelseinstituttet. Gjennom høsten har også e-post blitt hyppig brukt til å sende ut informasjon om gjeldende retningslinjer og veiledere, organisering og bemanning.

Barnehagelederne opplyser at de har fått tilbakemelding fra foresatte om at de har satt stor pris på hyppig informasjon. Undersøkelsen kommunen har fått gjennomført av et eksternt konsulentfirma, viser at totalt er 85 prosent av foreldrene helt (51 prosent) eller litt (34 prosent) enig i at de får god og tydelig informasjon fra barnehagen eller kommunen. Denne andelen er stabil sammenlignet med tiden under nedstengingen. Blant foreldre som opplevde at de fikk for lite informasjon under nedstengingen, savnet de særlig informasjon om plan for gjenåpning (25 prosent), gjeldende smittevernstiltak (20 prosent), pedagogiske råd og veiledning (18 prosent) og åpningstider (16 prosent). Undersøkelsen peker også på at omtrent 23 prosent av foreldrene opplever at de har fått motstridende informasjon fra barnehage, kommune og nasjonale myndigheter under pandemien. De fleste mener imidlertid at de har fått tilstrekkelig informasjon og hatt lite behov for dialog med barnehagene i perioden de var stengt.<sup>6</sup>

Enkelte barnehager har brukt plattformene MyKid eller Kidplan for å holde foresatte oppdatert med generell informasjon. Plattformene har også en chatfunksjon som noen barnehager har brukt mer enn tidligere til å sende direkte meldinger til foresatte. Noen barnehageledere oppgir også at de har lagt ut beredskapsplaner og smittevernplaner på plattformene slik at foresatte kan holde seg oppdatert. Som nevnt i kapittel 4.4 har de i barnehagene opplevd økt bruk av telefon- og videokontakt med foresatte. Deloitte får også opplyst at i noen barnehager ringer avdelingsledere rundt hvis det skjer endringer, som eksempel vises det til at avdelingsledere har ringt rundt for å informere alle foresatte hvis noen har havnet i karantene.

Det er varierer hvor godt barnehagelederne mener de har nådd ut med relevant informasjon til minoritetsspråklige foresatte. Deloitte får opplyst at Bergen kommune har informasjonsmateriell på relevante språk som barnehagene kan bruke ved behov. Noen barnehager opplever at denne informasjonen er tilstrekkelig, andre viser til at de ikke har behov for informasjonen fordi de har en lav andel minoritetsspråklige foresatte i sin barnehage. Det er imidlertid enkelte barnehageledere som opplever at kommunens informasjonsmateriell ikke er godt nok. Det vises blant annet til at informasjonsmateriellet ikke dekker alle relevante områder, som for eksempel hvis det har vært smitte i barnehagen. I slike tilfeller må barnehagen selv formidle informasjonen til foresatte, men ikke alle barnehager har god nok språkkompetanse til å gjøre dette på alle relevante språk. En barnehageleder forteller at de først klarte å gi god nok informasjon til minoritetsspråklige foresatte da de fikk en ansatt med relevant språkkompetanse. En annen barnehageleder i en barnehage med høy andel minoritetsspråklige foresatte forteller at de har lagt lapper i barnas hyller med informasjon som foresatte kan vise til andre for å få hjelp til å forstå informasjonen. Barnehagen har også sendt ut korte SMS med viktige beskjeder til foresatte, som for eksempel informasjon om åpningstid, informasjon om utstyr barna trenger eller beskjed om å lese e-post. Barnehagen opplever at SMS er en god måte å få ut relevant informasjon, særlig der dette innebærer at det blir gitt kort og tydelig informasjon om viktige tema. Oppfatningen er at store informasjonsskriv kan være vanskeligere å forstå for personer med minoritetsspråklig bakgrunn.

<sup>6</sup> PwC (2020) Kartlegging av foresattes opplevelser av BBSIs håndtering av Covid-19.

### 6.3 Vurdering

Basert på informasjonen som fremkommer i undersøkelsen, mener Deloitte at informasjonsflyten fra Etat for barnehage til barnehagene har vært god. Undersøkelsen viser at barnehagelederen i stor grad har vært fornøyd med informasjonen fra etat for barnehage under pandemien. Hyppig informasjon og hjelp til å tolke smittevernsveiledere trekkes frem som positivt. Deloitte mener det fremstår som hensiktsmessig å samle informasjon til barnehagene i BK Kvalitet, og mener det er positivt at denne informasjonen har vært gjort tilgjengelig for både kommunale og private barnehager. Deloitte mener det er uheldig at krav om endringer i tiltaksnivå i barnehagene kommer med svært korte frister, men er samtidig kjent med at årsakene til dette gjerne skyldes raske endringer i nasjonale føringer. I den grad kommunen står for beslutninger om endringer i tiltaksnivå bør kommunens ledelse i størst mulig grad tilstrebe at barnehager og andre relevante enheter får bedre tid til å områ seg og tilpasse sine tjenester og tilbud.

Undersøkelsen viser at barnehagene har gjort mye for å sikre god informasjon til foresatte, og Deloitte mener det er positivt at det er gjennomført en brukerundersøkelse som kan brukes til å forbedre tjenestene. Deloitte mener kommunen kan ha nytte av å innhente innspill fra foreldrerepresentanter i arbeidet med å følge opp og utvikle tjenestene videre.

Denne undersøkelsen viser at informasjon til foresatte med minoritetsbakgrunn har vært krevende og bør bli bedre. Foreldrerepresentanter og representanter fra minoritetspråklige miljø kan med fordel inviteres til innspill til hvordan informasjonen kan forbedres denne sammenhengen.



# 7 Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud sårbare barnehagebarn under pandemien?

*Pandemien har gitt mange barnehager positive erfaringer med å organisere barnehagetilbudet i små grupper og å gjennomføre digitale møter. Disse tiltakene gir mer tid og oppmerksomhet til det direkte arbeidet med barna. De fleste barnehagene opplever også at pandemien har gjort dem bedre rustet til å håndtere en ny krisesituasjon, og det pekes på at barnehagene er flinkere til å gjøre risikovurderinger, ta i bruk av digital kompetanse og lage planer og tiltak.*

## 7.1 Tverretattlig samarbeid om sårbare barn og unge

Som nevnt tidligere i rapporten peker etatsdirektør på at kommunen ikke har hatt gode strukturer for samarbeid på tvers av etater om sårbare barn og unge, og at samarbeidet som ble etablert under pandemien for å identifisere sårbare barn og unge er en positiv erfaring som bør videreføres.

Det er videre satt i gang et samarbeid mellom Byrådsavdeling for barnehage, skoler og idrett (BBSI), byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig (BASB) og byrådsavdeling for kultur, mangfold og likestilling (BKML) om å utarbeide en samlet risikoanalyse for sårbare barn og unge sett i lys av pandemiens og smitteverntiltakenes konsekvenser.

## 7.2 Små grupper og sårbare barn

Endringer i organisering av tilbudet under pandemien, har gitt mange barnehager positive opplevelser med å arbeide med barn i små grupper. Flere barnehageledere forteller at de visste at små grupper var bra for både barn og personell, men at de under pandemien har fått det bekreftet i praksis. Det vises til at små grupper gir mer forutsigbarhet for barna, der de vet hvem de skal leke med og hva de skal gjøre. Personalet opplever også at barna finner mer roen i lek, det er mindre konflikter og barna får en tettere relasjon til den voksne i deres gruppe. Det vises til at i små grupper blir personalet mindre distraheret av andre ting, og den økte oppmerksomheten gjør at personalet lettere fanger opp ting som er vanskelig å oppdage når man har ansvar for flere barn. En barnehageleder forteller at som resultat av dette, har deres barnehage meldt flere barn med behov for oppfølging til PPT og fagsenter enn tidligere. Erfaringene med arbeidet i små grupper er så positive at flere barnehager forteller de vil ta med seg denne arbeidsmetoden videre etter pandemien.

Som nevnt i kapittel 5.3 er erfaringen at små grupper har vært særlig positivt for sårbare barn. Likevel opplever en del barnehager at gruppen med sårbare barn har blitt større under pandemien. Noen barnehageledere forteller at barn som ikke var utrygge før koronapandemien, nå vurderes som sårbare etter nedstengingen. Dette er barn barnehagene ikke har vært bekymret for tidligere, og som de har hatt god kontakt med under nedstengingen. En barnehageleder forklarer at økningen i sårbare barn kan skyldes at pandemien har medført vanskelige hjemmeforhold i kjølvannet av blant annet permitteringer, manglende struktur i hverdagen eller andre usikkerhetsmomenter som har påvirket barna under nedstengingen.

## 7.3 Digitale verktøy

Bruk av digitale verktøy trekkes frem som et viktig læringspunkt av mange barnehager. Særlig fremheves digitale møter som en positiv erfaring flere vil ta med seg videre. Webinarer, styringsgruppenettverk og kortere møter



nevnes som potensielle digitale møter som kan spare tid og penger i fremtiden. Enkelte barnehager nevner at de også vil tenke nytt rundt måten de organiserer møtene sine internt, der digitale kveldsmøter kan frigjøre handlingsrom og tid til barna på dagtid. Når det gjelder møter med foresatte, opplyser en del barnehager at de også vil bruke teams og telefon for å nå foresatte i fremtiden. Samtidig understrekes det at det i noen tilfeller alltid vil være nødvendig å møtes fysisk.

Deloitte får opplyst at noen barnehager har erfart at de har for lite og for dårlig digitalt utstyr. Det pekes særlig på at barnehagene mangler PCer og opplæring i bruk av digitale verktøy.

#### 7.4 Arbeidsforhold under pandemien

I intervju forteller flere barnehageledere at det har vært tøft å stå i jobben som barnehageleder på grunn av økt arbeidsmengde, korte frister til å omstille seg og et stort ansvar for å ivareta personell og barn. Det vises til at noen barnehageledere har andre tilleggsbelastninger, som for eksempel egne barn på hjemmeskole, noe som gjør situasjonen mer krevende når man må yte mer enn 100 prosent over en lengre periode. I tillegg reagerer noen barnehageledere på at ekstraarbeidet i liten grad blir kompensert. Selv om barnehageledere får to ekstra fridager for fjoråret, pekes det på at de i realiteten har jobbet mange uker overtid det siste året.

Barnehagelederne skryter av personalets innsats og positivitet, men forteller også at mange begynner å bli slitne. Flere ansatte er bekymret over å ha mange nærkontakter i barnehagen, samtidig som de selv eller familiemedlemmer er i risikogruppen. Mange ansatte har måtte legge bort egen redsel for smitte, ettersom det er vanskelig å beskytte seg når man jobber i en barnehage. Flere etterlyser mer oppmerksomhet mot antall nærkontakter man må ha som ansatt i en barnehage, og en større anerkjennelse for jobben som gjøres.

I intervjuene med barnehagelederne kommer det frem at noen har utfordringer med å finne tid og rom til pauser for personalet, særlig fordi alle ansatte ikke kan dele pauserom. Hovedverneombud for kommunale barnehager forteller at det ikke er et ukjent fenomen at det er lite tid til pause i barnehagen, også i en normalsituasjon, men at under pandemien blir pauser ofte nedprioritert fordi det direkte arbeidet med barna går foran. Hovedverneombud forteller at kommunale barnehager har et avvikssystem hvor man kan registrere at man ikke har pause, men det blir lite brukt fordi personalet ikke kjenner til det eller ikke har fått opplæring i det. Dette medfører at det ikke blir kartlagt hvor store utfordringene med manglende pauser er, hverken under pandemien eller i en normalsituasjon.

At personalet ikke kan hjelpe hverandre på tvers av avdelinger skaper utfordringer, og fører blant annet til at møter må utsettes eller være på kveldstid. Dette gir lange arbeidsdager. En barnehageleder forteller at det også har vært vanskelig å gjennomføre møter med arbeidsmiljøgruppen og lederteamet. Hovedverneombud forteller også at det er et stort problem at noen arbeidsmiljøgrupper ikke fungerer.

En barnehageleder forteller at en annen konsekvens av stram bemanning og lite hjelp på tvers av avdelinger, er at de ikke har hatt mulighet til å gjennomføre medarbeidersamtaler i løpet av pandemien. En barnehageleder peker på at de overnevnte forholdene påvirker det hvor optimalt man kan drive en barnehage over lenger tid.

#### 7.5 Beredskap

De fleste barnehagene opplever at de er bedre forberedt på en krisesituasjon enn de var før pandemien. Pandemien har medført mer samarbeid mellom barnehagene, og barnehageledernetverk har blitt et viktig forum der barnehageledere blant annet har diskutert hva ny informasjon betyr for barnehagene og hvordan de skal samkjøre seg. Det pekes på at dette samarbeidet bidrar til å styrke beredskapen i barnehagene. Barnehagene viser også til at de nå er flinkere på å gjøre risikoanalyser etter å ha erfart viktigheten av risikokartlegginger for ulike scenarier. Det pekes også på at økt digital kompetanse og utstyr bidrar til at barnehagene er bedre forberedt på krisesituasjoner. I tillegg forteller barnehageledere at planer og rutiner som er etablert under pandemien vil være nyttige i andre krisesituasjoner.

Selv om de fleste barnehagene mener at de er bedre forberedt på å håndtere en krise enn tidligere, peker enkelte barnehageledere på at de da barnehagene gikk over til rødt nivå 8. februar tok det likevel tid å få på plass alle endringer og detaljer. Andre barnehager mener at overgangen til rødt nivå 8. februar nettopp illustrerte at de var bedre forberedt fordi de klarte å snu seg raskt rundt og holde åpent fra første dag. Det var lettere denne gangen fordi de hadde planer de kunne hente frem og mange av tiltakene var klare. En barnehageleder sier «selv om det uansett er krevende når det skjer, hjelper det å ha planer som gjør det lettere å håndtere.»

#### 7.6 Vurdering

Deloitte mener at undersøkelsen peker på mange viktige læringspunkt å ta med seg videre, og at både positive og negative erfaringer må deles på tvers av avdelinger og tjenester slik at alle kan dra nytte av erfaringene videre. Evaluering og dokumentering av erfaringene som er gjort er viktig for å sikre at kommunen klarer å hente ut relevante læringseffekter fra perioden med covid-19 og for å sikre god oppfølging av sårbare barn og unge

fremover. Deloitte vil fremheve at det er positivt at en under pandemien har gjennomført tverretatlig samarbeid for å identifisere sårbare barn og unge, og at relevante etater arbeider med en felles risikoanalyse rettet mot denne gruppen. Deloitte vil understreke at det er viktig at kommunen i fortsettelsen etablerer gode strukturer for videre samarbeid omkring sårbare barn og unge på alle nivå i kommunen.

## 8 Konklusjon og anbefalinger

Denne rapporten har vist hvordan covid-19 pandemien har påvirket barnehagene i Bergen kommune. Formålet har vært å fange opp hvordan ledere og ansatte har opplevd tjenestetilbudet til barnehagene under pandemien.

I denne forvaltningsrevisjonen er ledere fra både private og kommunale barnehager intervjuet. I de tilfellene hvor det er relevante forskjeller mellom tilbudet til private og kommunale barnehager, blir dette omtalt. Bergen kommune gjennomfører tilsyn og veiledning med både private og kommunale barnehager, men har ikke styringsrett over de private barnehager. Med bakgrunn i dette er  **vurderingene og anbefalingene i denne rapporten rettet mot kommunale barnehagesektor**, selv om enkelte læringspunkt også kan være relevante for private barnehager.

Undersøkelsen viser at barnehagene **ikke var tilstrekkelig forberedt** til å sikre et tilbud til barna da pandemien brøt ut i mars 2020. Kommunens overordnede beredskapsplan var ikke tilpasset barnehagenes behov, og fra etaten var det ikke etablert overordnede beredskapsplaner. Selv om det forelå planer og risikovurderinger på sykdoms- og smitteutbrudd i både kommunale og private barnehager, omhandlet disse hygiene, bemanning og smittevernstiltak under kortvarige sykdomsutbrudd. Lengre smitte- og sykdomsutbrudd var ikke tatt hensyn til i planene eller i risikovurderingene. Elementer som kohortinndeling, sosial distansering eller konsekvenser for barnehagens pedagogiske og spesialpedagogiske tilbud var heller ikke inkludert.

Underveis i pandemien har etaten utviklet beredskapsplaner og risikovurderinger knyttet til hvilke tiltak og rutiner man skal iverksette i de kommunale barnehagene ved ulike «trafikklysnivå» (smittenivå). Deloitte vurderer dette som hensiktsmessig verktøy for barnehagene. Deloitte vil oppfordre til at arbeidet med risikoanalyser også fortsetter etter pandemien for å sikre tilstrekkelig internkontroll i de kommunale barnehagene. Det er videre startet et samarbeid for å gjennomføre en samlet risikoanalyse for sårbare barn og unge under pandemien, der et av forslagene til tiltak er å etablere faste strukturer for samarbeid om barn og unge, noe Deloitte vil fremheve som positivt.

Pandemien og smittevernstiltak har medført endringer i **gjennomføring av barnehagetilbudet**. Kohortinndelingen medfører en av de største endringene, og undersøkelsen viser at å arbeide i kohorter er krevende når barnehagene er på rødt nivå, har små lokaler eller har lite bemanning. Kohortinndelingen medfører også mye ekstraarbeid for barnehageledere og pedagogiske ledere. Deloitte merker seg imidlertid de positive effektene som nevnes med kohortinndeling som større voksentetthet og bedre sikkerhet for barna.

Videre viser undersøkelsen at barnehagene har vært avhengig av vikarer for å sikre nok bemanning gjennom pandemien. I perioder barnehagene har vært på gult nivå har det vært særlig vanskelig å sikre nok personal til enhver tid, og bemanningsnormen har ikke alltid vært oppfylt i praksis. Deloitte mener det er viktig at dette området følges særlig opp, og at kommunen må sikre at det er etablert løsninger som sikrer en forsvarlig bemanning. Deloitte mener videre at kommunen bør prøve å identifisere tiltak som kan bidra til at planlegging av pedagogisk tilbud og samarbeid i barnehagene ivaretas selv i langvarige perioder med bemanningsutfordringer.

Under pandemien har barnehagene hatt god kontakt med foresatte via telefon og teams. Deloitte anser det som positivt at de fleste barnehagene har klart å gjennomføre foreldresamtaler under pandemien, og vil samtidig understreke viktigheten av å også gjennomføre foreldremøter for å sikre foresattes medvirkning og godt samarbeid.

Videre viser undersøkelsen at kvaliteten i samarbeid mellom barnehager og eksterne tjenester under pandemien har variert. Samarbeidet mellom barnehagene og PPT og fagsentrene bærer preg av at henvisninger til PP-tjenesten tar lang tid å behandle og at spesialpedagoger fra fagsentrene i perioder ikke har vært i barnehagene. I perioder opplever også barnehageledere at fagsentrenes lavterskeltilbud har vært utilgjengelig. Pandemien kan ha medført lengre ventetid hos PPT enn normalt, men undersøkelsen viser at lang ventetid også har vært en utfordring som har vært til stede uavhengig av pandemien. Deloitte mener kommunen bør følge opp og sikre at det ikke er for lang saksbehandlingstid i slike saker.

Pandemien har også medført nye, viktige samarbeid. Kommunale barnehager og barnevernet har jobbet sammen for å identifisere sårbare barn som kunne ha nytte av barnehagetilbud under nedstengingen. Dette er etter Deloittes vurdering et viktig og godt tiltak for å følge opp potensielt negative konsekvenser som følge av pandemien. Deloitte mener det er viktig at dette arbeidet videreføres ved å etablere struktur og system for tverrfaglig og tverretatlig samarbeid omkring sårbare barn og unge som ikke har vært på plass tidligere i kommunen.

Undersøkelsen viser at det i perioder har vært vanskelig for barnehagene å **sikre et tilstrekkelig tilbud** under pandemien. Det har særlig vært utfordrende for barnehagene å ivareta sin funksjon som en pedagogisk virksomhet (jf. Kapittel 1 § 2 i barnehageloven) under nedstengingen i mars og april 2020, da de fleste barna ikke var i barnehagen. Deloitte merker seg imidlertid at barnehagene har iverksatt kreative løsninger og tilbud for å gi et pedagogisk tilbud som er i tråd med smitteverntreglene.

Det har også vært vanskelig for barnehagene å oppfylle barns rett til spesialpedagogisk hjelp under pandemien, og det har vært tilfeller der denne retten ikke har blitt oppfylt. Deloitte mener at det er uheldig at det spesialpedagogiske tilbudet i perioder har vært gitt av personell uten tilstrekkelig kompetanse. Vi vil samtidig fremheve at spesialpedagogene har funnet frem til nye løsninger for å bedre ivareta smittevern. De er nå til stede i barnehagen for en lenger periode når de besøker barnehagene, samtidig som det går lenger tid mellom hvert besøk. I denne sammenhengen vil Deloitte peke på at det bør gjøres individuelle risikovurderinger for barna slik at hensynet til smittevern blir veid opp mot virkningene endringene i tiltakene har for tilbudet til barna. Undersøkelsen viser at det er behov for å avklare nærmere hva som er årsakene til manglende tilgang til spesialpedagoger i barnehager, ettersom enkelte barnehager viser til ventetid på å få slik hjelp til barna (jf. Kapittel 4.5 og 5.3), mens de spesialpedagogiske tjenestene i enkelte tilfeller opplever at de ikke har vært ønsket i barnehagene.

Basert på informasjonen som fremkommer i undersøkelsen, mener Deloitte at etat for barnehage har klart å sikre **tilstrekkelig informasjon** til barnehagene under pandemien. Undersøkelsen viser at barnehagelederne i stor grad har vært fornøyd med informasjonen fra etaten, og hyppig informasjon og hjelp til å tolke smittevernsveiledere trekkes frem som positivt. Deloitte mener det fremstår som hensiktsmessig å samle informasjon til barnehagene i BK Kvalitet, og mener det er positivt at denne informasjonen har vært gjort tilgjengelig for både kommunale og private barnehager. Deloitte mener imidlertid at det er uheldig at krav om endringer i tiltaksnivå i barnehagene kommer med svært korte frister, men er samtidig kjent med at årsakene til dette gjerne skyldes raske endringer i nasjonale føringer. I den grad kommunen står for beslutninger om endringer i tiltaksnivå bør kommunens ledelse i størst mulig grad tilstrebe at barnehager og andre relevante enheter får bedre tid til å områ seg og tilpasse sine tjenester og tilbud.

Barnehagene har gjort mye for å sikre god informasjon til foresatte, og Deloitte mener det er positivt at det er gjennomført en brukerundersøkelse som kan brukes til å forbedre tjenestene. Deloitte mener kommunen kan ha nytte av å innhente innspill fra foreldrerepresentanter i arbeidet med å følge opp og utvikle tjenestene videre. Denne undersøkelsen viser at informasjon til foresatte med minoritetsbakgrunn har vært krevende og bør bli bedre. Foreldrerepresentanter og representanter fra minoritetsspråklige miljø kan med fordel inviteres til innspill til hvordan informasjonen kan forbedres denne sammenhengen.

Deloitte mener at undersøkelsen peker på mange viktige **læringspunkt** å ta med seg videre, og at både positive og negative erfaringer må deles på tvers av avdelinger og tjenester slik at alle kan dra nytte av erfaringene videre. Evaluering og dokumentering av erfaringene som er gjort er viktig for å sikre at kommunen klarer å hente ut relevante læringseffekter fra perioden med covid-19 og for å sikre god oppfølging av sårbare barn og unge fremover. Deloitte vil fremheve at det er positivt at en under pandemien har gjennomført tverretatlig samarbeid for å identifisere sårbare barn og unge, og at relevante etater arbeider med en felles risikoanalyse rettet mot denne gruppen. Deloitte vil understreke at det er viktig at kommunen i fortsettelsen etablerer gode strukturer for videre samarbeid omkring sårbare barn og unge på alle nivå i kommunen.

På bakgrunn av undersøkelsen anbefaler Deloitte at kommunen setter i verk følgende tiltak:

1. Vurdere hvordan en kan sikre forsvarlig bemanning i barnehagene ved ulike smittenivå.
2. Sikre tilgang for spesialpedagoger i barnehagene og avklare eventuelle forhold som er til hinder for slik tilgang.
3. Etablerer rutiner som sikrer at vesentlig informasjon også når minoritetspråklige foresatte.
4. Sikrer struktur og system for tverrfaglig og tverretatlig samarbeid omkring sårbare barn og unge.
5. Evaluere og dokumentere erfaringene som tjenesten har gjort seg for å hente ut relevante læringseffekter fra perioden med covid-19 og sikre god oppfølging av sårbare barn og unge fremover.

# Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN  
KOMMUNE

BYRÅDSAVD. FOR BARNEHAGE, SKOLE OG  
IDRETT

*Seksjon for strategi, utvikling og utredning (SUU)*

DELOITTE AS AVD BERGEN

Postboks 6013

5892 BERGEN

Vår referanse: 2021/47347-1

Saksbehandler: Janne Kristoffersen

Dato: 2. juni 2021

Deres ref.:

**Unntatt offentlighet: Offl § 5**

**Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett til forvaltningsrevisjonsrapport - "Barnehager under covid-19 pandemien"**

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett har mottatt og gjennomgått Deloitte's utkast til forvaltningsrevisjonen *Barnehager under covid-19-pandemien*. Deloitte har gjennomført til sammen 21 intervjuer. Disse omfatter ledere i private og kommunale barnehager, foreldrerepresentant, tillitsvalgt og hovedverneombud i kommunale barnehager, samt etatsdirektør for barnehage. Formålet med revisjonsrapporten er å finne ut hvordan pandemien påvirket tjenestetilbudet i barnehagene, og i hvilken grad en var forberedt på en lengre pandemi og tidvis nedstenging av barnehagetilbudet, som også innebærer lovpålagte tjenester.

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett er opptatt av å sikre kvalitet for barnehagebarn i Bergen. Vi har opplevd prosessen knyttet til revisjonen som god, og mener rapporten gir innblikk i hvordan covid-19 pandemien har påvirket tjenestetilbudet i barnehagene i Bergen kommune under pandemien. Rapporten viser også hvordan det kommunale tjenestetilbudet har fungert for sårbare grupper under pandemien. Den peker på viktige funn og kommer med konkrete anbefalinger.

På bakgrunn av det som kom frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen Bergen kommune å iverksette ulike tiltak:

1. Vurdere hvordan en kan sikre forsvarlig bemanning i barnehagene ved ulike smittenivå.
2. Sikre tilgang for spesialpedagoger i barnehagene og avklare eventuelle forhold som er til hinder for slik tilgang.
3. Etablere rutiner som sikrer at vesentlig informasjon også når minoritetsspråklige foresatte.
4. Sikre struktur og system for tverrfaglig og tverretattlig samarbeid omkring sårbare barn og unge.
5. Evaluere og dokumentere erfaringene som tjenesten har gjort seg for å hente ut relevante læringseffekter fra perioden med covid-19 og sikre god oppfølging av sårbare barn og unge fremover.

Vi støtter anbefalingene fra Deloitte i forhold til hva Bergen kommune bør følge opp. Det bør imidlertid komme tydeligere frem at det er et skille mellom det kommunen har ansvar for som barnehageeier for kommunale barnehager og det ansvaret kommunen har for veiledning og tilsyn overfor de private barnehagene.

**Postadresse:**

Postboks 7700, 5020 BERGEN

**Kontoradresse:**

Rådhusgaten 10

**Telefon:**

**E-post:** [barnehage.skole.idrett@bergen.kommune.no](mailto:barnehage.skole.idrett@bergen.kommune.no)

**Internett:** [www.bergen.kommune.no](http://www.bergen.kommune.no)

God dialog og rutiner for informasjon til alle foresatte er avgjørende for å gi barn et godt barnehage tilbud og trygge de foresatte særlig i en ekstraordinær situasjon som barnehagen er i under covid-19. Pandemien viser at det er viktig å nå ut til *alle* foresatte med nødvendig og god informasjon. Vi kan derfor se at representanter fra minoritetsspråklige miljøer kan være et av flere tiltak for å sikre at alle foresatte får tilstrekkelig og god informasjon i fortsettelsen.

Når det gjelder punktene om forsvarlig bemanning og tilgang på spesialpedagogiske tjenester vil vi påpeke at det er svært viktig at kommunen jobber frem en strategi for å sikre nok personale til dette. Situasjonen viser at spesielt lovpålagte tjenester til sårbare grupper har vært skadelidende, særlig på rødt nivå. I starten av pandemien var det ifølge de kommunale barnehagene utfordrende og arbeidskrevende å omstille seg for ulike nivå i forhold til smittevern, struktur i barnehagene og inndeling i kohorter. Rapporten påpeker at flere barnehager ikke hadde tilstrekkelig digitale verktøy, og dette var sårbart både med tanke på kommunikasjon og møter blant de ansatte når barnehagene var nedstengt eller ansatte var i karantene.

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett tar lærdom av funnene i rapporten og vil jobbe målrettet på systemnivå med tiltakene som skisseres, som videreutvikling av beredskapsplaner og risikovurdering.

Med hilsen

Endre Meyer Tvinnereim

Byråd for barnehage, skole og idrett

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*

Kopi til: DELOITTE AS AVD BERGEN - Kari Gåsemyr





Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

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

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no).

© 2021 Deloitte AS