



Prosjektplan

Kvalitet i barnehager
Forvaltningsrevisjon
Karmøy kommune

Mai 2018

www.kpmg.no

Innhold

1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Forarbeid	1
2. Formål og problemstillinger	4
2.1 Formål og avgrensning	4
2.2 Problemstillinger	4
2.3 Revisjonskriterier	5
3. Tilnærming, team og honorar	6
3.1 Metode	6
3.2 Aktivitets- og framdriftsplan	6
3.3 Prosjektteam	7
3.4 Honorar	7

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Kontroll- og kvalitetsutvalget (KKU) i Karmøy kommune vedtok 07.03.2018 i sak 10/18 å bestille en prosjektplan for en forvaltningsrevisjon om "Kvalitet i barnehagen".

I møtet ble ulike tema for en forvaltningsrevisjon innenfor kvalitet i barnehage diskutert. Herunder:

- ✓ Kontrollsystem som sikrer at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.
- ✓ Avvikshåndtering.
- ✓ Bemanningsnormer.
- ✓ Sykefravær og innleie av vikarer.
- ✓ Rutiner for barnehagene for oppfølging av risikoutsatte barn.
- ✓ Samhandling mellom barnevern og barnehager.

I møtet presiserte KKU at det var ønskelig at forvaltningsrevisjonen gjennomfører undersøkelser i et representativt utvalg av barnehager. Det vil si både kommunale og private barnehager, og barnehager av ulik størrelse.

1.2 Forarbeid

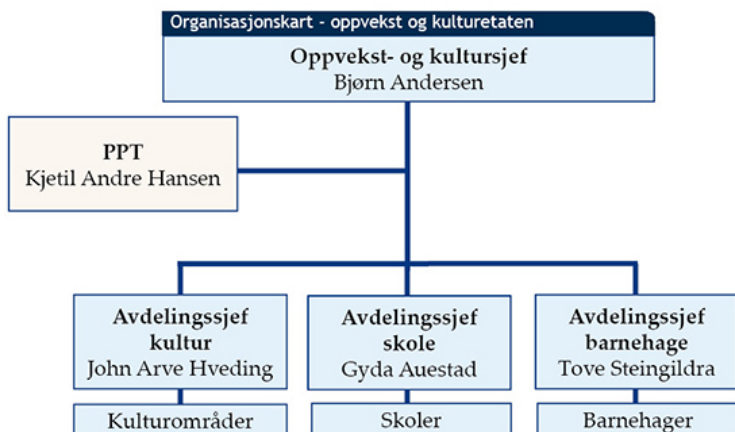
Det er et mål å etablere en prosjektplan som oppstiller relevante og vesentlige problemstillinger for forvaltningsrevisjonen. KPMG har gjennomført en prosess for å konkretisere formål og problemstillinger.

I prosessen har vi:

- ✓ Gjennomgått Karmøy kommunes årsregnskap 2016, budsjett- og økonomiplan 2018-2021, barnehageplan 2014-2025, førskoleprognose med kapasitetsvurderinger 2017-2032, utviklingsplan for Karmøybarnehagene 2017-2020 og informasjon fra kommunens nettsider.
- ✓ Gjennomført en innledende samtale med oppvekst- og kultursjef i Karmøy kommune.

1.2.1 Barnehage i Karmøy kommune

Barnehage er i Karmøy kommune organisert under oppvekst- og kulturetaten.



Figur. Organisasjonskart oppvekst- og kulturetaten

I Karmøy kommune er barnehagene organisert under oppvekst- og kulturetaten. Det er sektor for barnehager som er ansvarlig for oppfølgingen av barnehagene. Karmøy kommune har åtte kommunale barnehager og 24 private barnehager, hvor det går 2405 barn. Barnehagesektoren i Karmøy har et driftsbudsjett i 2018 på 375 millioner kroner.

Gjeldende barnehageplan i Karmøy kommune gjelder perioden 2013-2025. Planen omhandler de kommunale barnehagene, og danner grunnlag for en vurdering av behovet i barnehagesektoren. Barnehageplanen skal evalueres som følge av at Karmøy kommune har fått oppdaterte prognoser på antall førskolebarn i kommunen. Prognosen tilsier et lavere antall barnehagebarn enn det prognosen som lå til grunn for barnehageplanen tilsa. Dette blir forklart med at det er blitt bygd færre boliger enn forventet, lavere fødselstall og noe redusert innflytning til Karmøy kommune. I Karmøy kommune er antall barn det søkes om barnehageplass for redusert med ca. 150 barn fra 2014 til 2017.

I Karmøy kommunes budsjett for 2018 nevnes det at utfordringer for barnehageøkonomien er ordninger som gir foreldre utvidet rett til barnehageplass, utvidet pedagognorm og ny bemanningsnorm og endringer i måten en teller treåringer på.

1.2.2 Kvalitet i barnehager

Lov om barnehager, barnehageloven, med tilhørende forskrifter, regulerer barnehagenes formål og innhold. Nedenfor beskriver vi videre de delene av regelverket som kan være relevante revisjonskriterier i en forvaltningsrevisjon om kvalitet i barnehager, med fokus mot temaene som ble diskutert i kontroll- og kvalitetsutvalget 07.03.2018.

Det fremgår av barnehageloven at kommunen er lokal barnehagemyndighet, og skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunen skal ved godkjenningen og aktiv veiledning og tilsyn påse at barnehagene i kommunen drives i tråd med de krav som settes i barnehageloven med tilhørende forskrifter. Barnehagenes innhold og oppgaver er fastsatt i en egen rammeplan. Regjeringen vedtok ny rammeplan i august 2017, og det er i den forbindelse utarbeidet en utviklingsplan for barnehagene i Karmøy. Ifølge Karmøy kommunes budsjettokument skal den nye rammeplanen være implementert innen juni 2018.

Videre har barnehageloven et eget kapittel med bestemmelser knyttet til personale i barnehager. Her inngår blant annet utdanningskrav til styrer og pedagogiske leder og at den øvrige bemanningen må være tilstrekkelig til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det er videre regulert i en egen forskrift en norm for pedagogisk bemanning. Denne forskrift endres fra august 2018, hvor normen for pedagogisk bemanning blir noe strengere. Oppvekst- og kultursjef forteller at Karmøy kommune arbeider med å tilpasse seg den nye normen.

Barnehagene er også omfattet av forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Det fremgår av denne loven at eier av barnehagene skal påse at barnehagene har etablert et internkontrollsystem. I denne forskrift er internkontrollsystem definert som systematiske tiltak som skal sikre og dokumentere at aktivitetene utøves i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. De systematiske tiltakene skal være beskrevet i administrative prosedyrer. Det fremgår også av denne forskrift at barnehagene skal fremme psykososiale forhold.

I kontrollutvalgsmøte 07.03.2018 ble også ivaretagelse av risikoutsatte barn og samarbeid med barnevernstjenesten nevnt som aktuell problematikk. I følge barnehageloven skal barnehagene gi sosialtjenesten og helse- og omsorgstjenesten i kommunen bistand i enkeltsaker. Det fremgår også at barnehagepersonalet har opplysningsplikt til barnevernstjenesten, når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt.

1.2.3 Forslag til tilnærming i forvaltningsrevisjonen

Det er viktig at Karmøy kommune sikrer kvalitet i barnehagene som barnehagemyndighet både for de kommunale og private barnehagene.

For å gjennomføre en forvaltningsrevisjon om kommunen har etablert et kontrollsystem som sikrer at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk – og hvordan dette fungerer i praksis vil det være relevant å vurdere hvordan kommunen utøver sin rolle som barnehagemyndighet. Både i forhold til veiledning og tilsyn. Det vil også være relevant å gjøre undersøkelser i barnehager for å vurdere oppfylning av regelverket. Ettersom bemanning er en viktig del av kvalitet i barnehager, vurderer vi det som hensiktsmessig å se nærmere på hvordan kommunen og barnehagene oppfyller kravene knyttet til personal, og da både når det gjelder grunnbemanning, men også hvordan en sikrer dette ved fravær.

For å vurdere hvordan kommunen og barnehagene ivaretar risikoutsatte barn og hvordan de samarbeider med barnevernstjenesten, bør forvaltningsrevisjonen ha en egen problemstilling som vurderer hvordan kommunen og barnehagene ivaretar dette. Her vil det være relevant å se nærmere på hvilke samarbeidsrutiner som foreligger mellom barnehagene og barnevernstjenesten og helsestasjonen.

2. Formål og problemstillinger

2.1 Formål og avgrensning

Formålet til forvaltningsrevisjonen vil være å undersøke i hvilken grad kommunen har etablert et kontrollsystem som sikrer at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk – og hvordan dette fungerer i praksis.

Forvaltningsrevisjonen vil være forbedringsorientert, og ha som formål å gi anbefalinger om tiltak dersom forvaltningsrevisjonen avdekker avvik eller mulige forbedringsområder.

2.2 Problemstillinger

På bakgrunn av formålet blir følgende problemstillinger foreslått:

1. I hvilken grad har kommunen etablert et kontrollsystem som bidrar til å sikre at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk?
 - a. I hvilken grad ivaretar kommunen rollene som barnehagemyndighet ovenfor barnehagene? Herunder:
 - i. Hvordan kommunen sikrer at barnehagene drives i samsvar med rammeplan for barnehager.
 - ii. Hvordan kommunen utøver tilsynsrollen.
 - b. I hvilken grad sikrer kommunen at barnehagene oppfyller krav til arbeid med psykososiale forhold?
 - c. I hvilken grad sikrer kommunen at barnehagene oppfyller krav til personale? Herunder også hvordan barnehagene ivaretar kravene ved fravær.

For å svare ut problemstilling 1 vil det være aktuelt å gjennomføre undersøkelser av den fungerende barnehagemyndigheten i kommunen, herunder vil det være aktuelt å undersøke både med kommunale og private barnehager hvordan de opplever kommunen som barnehagemyndighet.

2. I hvilken grad har den enkelte barnehage etablert et kontrollsystem som sikrer at barnehagen drives i samsvar med gjeldende regelverk?
 - a. I hvilken grad har barnehagene etablert et internkontrollsystem i tråd med forskrift om miljørettet helsevern?
 - b. I hvilken grad har barnehagene implementert gjeldende rammeplan for barnehager?
 - c. I hvilken grad har barnehagene rutiner for arbeid med psykososiale forhold?
 - d. I hvilken grad sikrer barnehagene at de oppfyller krav til personale i barnehagene? Herunder også hvordan barnehagene ivaretar kravene ved fravær.

For å svare ut problemstilling 2 vil revisjonen gjennomføre undersøkelsen i tre kommunale barnehager. Ettersom kommunen ikke er barnehageeier av private barnehager, vil det ikke være aktuelt å gjennomføre undersøkelser rettet mot enkelte, private barnehager.

Dersom kontroll- og kvalitetsutvalget ønsker en innretning på undersøkelsen som også inkluderer risikoutsatte barn og samarbeid med barnevernstjenesten vil det være nødvendig å enten øke rammen for forvaltningsrevisjonen, eller prioritere bort noen av problemstillingene over. Forslag til problemstilling:

3. I hvilken grad foreligger det samarbeidsrutiner mellom barnehagene i kommunen og barnevernstjenesten og helsestasjonen?
 - a. I hvilken grad er system og rutiner tilfredsstillende?
 - b. I hvilken grad blir system og rutiner for samarbeid med barnevernstjenesten og helsestasjonen fulgt i praksis?

For å svare ut problemstilling 3 vil revisjonen gjennomføre undersøkelsen i et utvalg kommunale barnehager, det vil også være aktuelt å undersøke med barneverns- og helsestasjonstjenesten hvordan de opplever samarbeidet.

Eventuelle forbedringsområder vil bli identifisert og analysert mht. konsekvens og årsak.

2.3 Revisjonskriterier

Til problemstillingene oppstilles det revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav og normer som tilstand og/eller praksis i kommunen måles mot. Revisjonskriterier må være aktuelle, relevante og gyldige for kommunen. Aktuelle kilder til å utlede revisjonskriterier vil være:

- ✓ KommuneLovens § 23 om administrasjonssjefens internkontroll, samt god praksis for internkontroll hvor vi bygger på KS sin veileder, "Rådmannens internkontroll, 2013".
- ✓ Lov om barnehager (barnehageloven)
- ✓ Forskrift om pedagogisk bemanning
- ✓ Forskrift om politiattest i barnehager
- ✓ Rundskriv fra Kunnskapsdepartementet - F-2011-4. Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter
- ✓ Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- ✓ Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.
- ✓ Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler
- ✓ Vedtekter for de kommunale barnehagene i Karmøy kommune.
- ✓ Kommunale planer

3. Tilnærming, team og honorar

3.1 Metode

For å svare på problemstillingene vil vi samle inn data ved bruk av følgende teknikker:

- ✓ Dokumentinnsamling og analyse
- ✓ Intervjuer

Det vil bli samlet inn dokumentasjon fra kommunen som vil bli gjennomgått og analysert opp mot revisjonskriteriene.

Det vil i tillegg bli gjennomført intervjuer med et utvalg ansatte innenfor barnehagetjenesten i kommunen. Dette vil inkludere intervjuer både med personer ansatt i administrasjonen, men også styrere og pedagogiske ledere i barnehagene. Som det fremgår av kapittel 2.2, vil vi i problemstilling 1 innhente informasjon både fra kommunale og private barnehager. For å svare ut problemstilling 2, vil vi derimot innhente informasjon fra et utvalg kommunale barnehager. Utvalg av barnehager gjøres i samråd med kontrollutvalget. Dersom kontroll- og kvalitetsutvalget ønsker at forvaltningsrevisjonen også omfatter problemstilling 3, vil det være aktuelt å innhente informasjon fra både kommunale og private barnehager, men også barnevern- og helsestasjonstjenesten i kommunen.

Valg av personer for intervjuer vil bli avtalt nærmere med kommunen. Før gjennomføring av intervjuer vil det bli utarbeidet intervjuguider. Fra hvert intervju vil det bli skrevet referat som blir sendt til respondentene for verifisering.

Data fra respondentene vil bli sammenstilt med analysert dokumentasjon og dette vil sammen bli vurdert opp imot revisjonskriteriene.

3.2 Aktivitets- og framdriftsplan

Figuren under viser forslag til aktivitets- og framdriftsplan:

Faser + aktiviteter	Ansvar	Timer	Mai				Juni				Juli				August				September				Oktober				November																			
			18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	29	40	41	42	43	44	45	46	47	48													
1 Forberede		20																																												
1.1 Forundersøkelse	KPMG	10																																												
1.2 Etablere prosjektplan	KPMG	5																																												
1.3 Godkjenning prosjektplan KU	KPMG	5																																												
2 Starte opp		15																																												
2.1 Sende oppstartsbrev	KPMG	3																																												
2.2 Oppstartsmøte	KPMG	5																																												
2.3 Dokumentliste	KPMG	3																																												
2.4 Intervjuplan	KPMG	4																																												
3 Gjennomføre		185									Sommerferie																																			
3.1 Dokumentanalyse og testing	KPMG	40													Sommerferie																															
3.2 Intervjuguide	KPMG	10																	Sommerferie																											
3.4 Intervju	KPMG	45																					Sommerferie																							
3.5 Analyse	KPMG	50																									Sommerferie																			
3.6 Kvalitetsikring	KPMG	10																													Sommerferie															
3.7 Rapportutkast	KPMG	30																																	Sommerferie											
4 Rapport		30																																												
4.1 Ferdigstille rapportutkast	KPMG	15																																												
4.2 Høring rapportutkast (1-2 u.)	KPMG	3																																												
4.3 Oversending av rapport	KPMG	2																																												
4.4 Presentasjon KU	KPMG	10																																												
		250																																												

Aktivitets- og framdriftsplanen viser at arbeidet med forvaltningsrevisjonen kan starte opp i juni, etter at prosjektplanen er vedtatt i kontrollutvalget. Vi vil samle inn relevant dokumentasjon i juni, mens mesteparten av prosjektgjennomføringen vil foregå fra september. Rapportskrivning og høring av rapporten vil skje i oktober, med levering av endelig rapport til kontroll- og kvalitetsutvalgets sekretariat i forkant av kontroll- og kvalitetsutvalgets møte i november 2018.

3.3 Prosjektteam

KPMG sitt team i forvaltningsrevisjonen består av følgende:

Oppdragsansvarlig, Ole W. Fundingsrud.

Prosjektleder, Håkon Lindberg.

Prosjektdeltakere, Kaia Graham-Haga og Gunnvor Eikeland Hass.

3.4 Honorar

I henhold til avtale.



Kontakt oss

Ole Willy Fundingsrud

Direktør

T +47 40 63 96 92

E ole.willy.fundingsrud@kpmg.no

Björg Rabbe Sandven

Senior Associate

T +47 99 39 65 83

E bjorg.sandven@kpmg.no

kpmg.no

© 2018 KPMG AS, a Norwegian limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

This proposal is made by KPMG AS, a limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent firms affiliated with KPMG International, a Swiss cooperative, and is in all respects subject to the negotiation, agreement, and signing of a specific engagement letter or contract. KPMG International provides no client services. No member firm has any authority to obligate or bind KPMG International or any other member firm vis-à-vis third parties, nor does KPMG International have any such authority to obligate or bind any member firm.