
Tilsyn til besvær?

Undersøkelse av kommunene som
barnehagemyndighet, herunder kommunenes
tilsyn med barnehagene

*Rapport fra PwC
til Kunnskaps-
departementet*

Desember 2010

Forord

Denne rapporten er resultatet av en utredning PricewaterhouseCoopers (PwC) har utført for Kunnskapsdepartementet (KD) i perioden juli til desember 2010. Rapporten setter søkelys på hvordan kommunene fører tilsyn med barnehager.

Arbeidet er utført av Jostein Askim, Espen Opjordsmoen, Morten Wike, Dag Langfjæran, Anne Kari Nafstad, Alexander Solulm og Paal Ødegård fra PwC, med førstnevnte som prosjektleder og sistnevnte som ansvarlig partner. Kirsten Johansen Horrigno fra Universitetet i Agder har vært engasjert som underleverandør.

Gerd Ebbesen, Bente Aronsen og Camilla Vibe Lindgaard har vært våre kontaktpersoner i KD.

Vi takker KD for et spennende oppdrag og god samhandling underveis i prosjektet.

Drammen/Oslo, 23. desember 2010
PricewaterhouseCoopers AS

Paal Ødegård
Ansvarlig partner

Jostein Askim
Prosjektleder

Sammendrag

Kommunene er ikke bare eier av barnehager i stor skala, men også lokal barnehagemyndighet, med ansvar blant annet for å føre tilsyn med at barnehageloven med forskrifter etterleves av barnehagene innenfor kommunens grenser. Kommunen har det samme tilsynsansvaret overfor alle barnehager i kommunen, enten de eies av kommunen eller av andre. Rapportens hovedproblemstilling er: Hvordan ivaretar – det vil si organiserer, planlegger og gjennomfører – kommunene sitt tilsynsansvar?

Det sentrale datagrunnlaget for rapporten er en nasjonal spørreundersøkelse til kommunene om hvordan de arbeider med tilsyn med barnehagene gjennomført høsten 2010. 293 kommuner besvarte, dvs. 68 prosent av landets kommuner.

Organisering og uavhengighet

Som tilsynsmyndighet skal kommunen føre tilsyn med både kommunale og private barnehager. Når tilsynshatten er på skal altså kommunen etterse at kommunen etterlever sine oppgaver som eier. En sammenblanding av ansvar og oppgaver vil kunne føre til at det stilles spørsmål ved legitimiteten i tilsynsrollen, for eksempel ved at kommunen blander roller som eier/tjenesteprodusent, myndighetsutøver og kontrollør. Kommunen må derfor sørge for at oppgaven som myndighetsutøver og tilsynsfører holdes mest mulig atskilt fra oppgaven som eier/tjenesteprodusent.

Over halvparten av kommunene har valgt å legge ansvar for eierrollen, planlegging av tilsyn, gjennomføring av tilsyn samt andre myndighetsoppgaver under samme leder. Utfordringen for reelt og oppfattet uavhengig tilsyn er tydeligst der de utførende rollene rapporterer til samme mellomleder, som sektorleder for barnehager. Dette er tilfelle i ca. en tredjedel av kommunene når det gjelder eierrollen og tilsynsgjennomføring.

Resultater og eksempler i denne rapporten viser at kommunene kan gjennomføre organisatoriske grep for å styrke tilsynets uavhengighet i forhold til eierrollen. Dette vil medføre at man styrker tilsynets legitimitet ved at tilsynsrollen kan opptre mest mulig objektivt i forhold til kommunens løpende barnehagedrift og eierskap.

Det er allikevel grunn til å påpeke at kommunen ikke helt kan organisere seg bort fra denne dobbeltrollen. Selv om man legger vekt på å opptre objektivt i tilsynene, vil det ikke minst i gitte, tilspissede situasjoner kunne oppstå tvil om hvorvidt tilsynsoppgaven kan utøves uavhengig av kommunens eirenteresser og driftsansvar.

Kapasitet, hyppighet og dekningsgrad

I gjennomsnitt bruker kommunene ett årsverk til arbeidet som barnehagemyndighet, derunder et kvart årsverk på tilsyn med barnehagene. I gjennomsnitt har kommunene økt den samlede tidsbruken til arbeidet som barnehagemyndighet med 19 prosent siden 2003/04. Tilsyn er den av myndighetsoppgavene som har økt mest, med 61 prosent.

Ansatte i barnehageadministrasjonen er mest brukt til gjennomføring av tilsyn. Ansatte i kommunens barnehager brukes i 15 prosent av kommunene, mest blant de mindre kommunene. I hver fjerde kommune er ansatte fra andre kommuner som oftest eller noen ganger med på stedlige tilsyn, også dette mest blant de mindre kommunene.

Den vanligste hyppigheten for varslede tilsyn er 1-5 for året. Riksrevisjonen har vist at 45 prosent av kommunene ikke gjorde tilsyn etter barnehageloven i 2007/2008. I 2009/10 var andelen kommuner som ikke førte stedlige tilsyn med kommunale eller private ordinære barnehager lavere, 24 prosent.

44 prosent av kommunene har gjort stedlige tilsyn med samtlige ordinære barnehager i kommunen i løpet av de siste fire årene. 15 prosent har ikke gjort stedlige tilsyn med noen ordinære barnehager i perioden. Det er små forskjeller mellom kommunale og private barnehager når det gjelder hvor stor andel som får stedlig tilsyn over tid (dekningsgrad).

Kompetanse

Førskolelærere er den kompetansen som benyttes mest til gjennomføring av stedlige tilsyn i barnehagene. Personer med annen lærerutdanning og personer med økonomi-, administrasjons- og ledelsesutdanning benyttes også mye. Annen kompetanse mange kommuner trekker med i enkelte tilsyn er teknisk og helsefaglig kompetanse. Juridisk kompetanse brukes lite under gjennomføring av tilsyn, men trolig mer under utforming av vedtak.

Planlegging av tilsyn

Det store flertallet kommuner – 83 prosent – har en tilsynsplan. 60 prosent forankrer tilsynsplanen på rådmannsnivå, 30 prosent også på politisk nivå.

Halvparten av kommunene legger risikovurderinger til grunn for valg av tilsynsystema. Andre utvalgsstrategier som benyttes av mange kommuner er politiske signaler fra nasjonalt hold, funn i evalueringer og forskning og drøftinger i nettverk med andre kommuner.

Når det gjelder valg av barnehager som skal få stedlig tilsyn, er det vanligste at alle barnehager i kommunen skal ha stedlig tilsyn hvert år, eller etter annen fastsatt syklus. En del kommuner har risikovurderinger som sekundærregel for utvalg. De dekker alle barnehagene i løpet av en flerårssyklus, men hvilke barnehager de går til først (og hyppigst) baseres blant annet på indikasjoner på og vurderinger av hvilke barnehager som har størst risiko for brudd på krav i lov og forskrifter.

Metodebruk

Tilsynsmetoder som benyttes konsekvent av et flertall kommuner er intervju med styrer, gjennomgang av plan- og rapporteringsdokumenter, rutiner for internkontroll og statistikk fra barnehagen, samt befaringsinnendørs i barnehagen. 30 prosent bruker 2-3, 30 prosent 4-5 metoder under hvert stedlige tilsyn.

Noe over halvparten av kommunene har utarbeidet kriterier til bruk ved tilsyn med innholdet i barnehagene. Storbyene skiller seg ut fra resten av kommunene ved at flere i denne gruppen har laget kriterier og at de bruker dem mer konsekvent enn de øvrige kommunene.

Oppfølging av tilsyn

Det store flertallet kommuner utarbeider konsekvent en tilsynsrapport etter gjennomført tilsyn, setter frist for retting med redegjørelse for konsekvenser ved manglende etterlevelse, og setter krav om tilbakemelding om at retting er gjort. Om lag halvparten av kommunene gjennomfører rådmannsbehandling av tilsynsrapporter og veiledningssamtale med barnehager etter at pålegg er gitt.

Ca. 30 prosent av kommunene har ikke gitt pålegg om retting de siste to årene, mens ca 40 prosent har gitt 1-5 pålegg og 10 prosent 6-10.

Når det gjelder pålegg om stengning er dette langt mindre vanlig. 80 prosent av kommunene har ikke gjort noen stengningspålegg de siste to årene. 3 prosent har gjort ett, ingen har gjort flere.

Summary

Norwegian municipalities own and operate about half the country's kindergartens. In addition, municipalities shall supervise undertakings pursuant to the Kindergarten Act. A municipality has the same supervisory responsibilities for all kindergartens within its borders, whether privately owned or owned by the municipality. This report addresses how municipalities conduct - that is, organize, plan and implement - their supervisory responsibilities.

Data used in the report stems from a national questionnaire survey, conducted out in the fall of 2010, concerning how municipalities inspect kindergartens. 293 municipalities answered, comprising 68 percent of the total.

Organization and independence

Municipalities supervise both public and private kindergartens. When in its supervisory role, the municipality controls whether the municipality fulfils its responsibilities as kindergarten owner. Mixing up of the roles of supervisor and owner might raise questions about the municipalities' legitimacy as supervisors. Municipalities therefore have to ensure that its roles as authority exerciser and supervisor are kept as distinct and separate as possible from their roles as kindergarten owner and service producer.

More than half of the municipalities have placed responsibility for the owner role, roles pertaining to planning and conduction of supervision, and roles pertaining to other exercising of authority under the same leader. The challenge to real and perceived independence of the supervisor role is most pronounced in cases where each role is reports to the same middle manager, such as sector heads for kindergartens. About one third of the municipalities have placed responsibility for the ownership role and for conduction of supervision under the same middle manager.

Results and examples in this report show that municipalities can implement tools to strengthen the supervisory role's independence from the owner role. Nevertheless, it should be noted that the municipality cannot fully "organize away" its dual role. Even if objectivity is stressed, certain situations may occur where doubt may arise about whether the supervisor role can be exercised independently from the municipality's owner interests and service provider duties.

Capacity, frequency and coverage

On average, municipalities use one man year on work as exerciser of kindergarten authority. A quarter of a man year is spent on supervision of kindergarten. Municipalities have on average increased the total amount of time spent on exercising kindergarten authority with 19 percent since 2003/04. Supervision has increased the most, with 61 percent.

Employees in the kindergarten administration are used most frequently to conduct supervision. Employees in municipal kindergartens are used in 15 percent of the municipalities, most frequently among the smaller municipalities. In one out of four cases, employees from other municipalities are usually or sometimes part of the supervision, again most frequently among the smaller municipalities.

The most common frequency for notified supervisions (inspections) is 1-5 times per year. The Office of the Auditor General showed that in 2007/2008, 45 percent of the municipalities did not supervise undertakings pursuant to the Kindergarten Act by means of on-site inspections in kindergartens. In 2009/10, the percentage was lower, at 24 percent.

44 percent of the municipalities have conducted on-site inspections in all ordinary kindergartens within its borders during the last four years. 15 percent have not conducted on-

site inspections in any ordinary kindergartens in this period. The difference in coverage of on-site inspections (the share of kindergartens made subject to such supervision) is small between municipal and private kindergartens.

Competency

Pre-school teachers are most used to conduct on-site inspections. Persons with other teacher training and persons with administration and management training are also frequently used. Law competency is seldom used to conduct on-site inspections, but probably more frequently to pass decisions.

Planning

83 percent of the municipalities have a supervision plan. 60 percent have the plan approved at the chief municipal executive (rådmann) level, 30 percent also have it approved at councilor level.

Half the municipalities use risk assessments to choose topics for supervision. Other topic selection criteria used by many municipalities are national-level political signals, evaluations and research and discussions in networks with other municipalities.

As for choosing which kindergartens to inspect on site, the most commonly applied strategy is that all kindergartens in the municipality are to be inspected every year or during some other set time cycle. Some municipalities use risk assessment as a secondary rule for selecting kindergartens. They cover all kindergartens in the course of a time period, but which kindergartens they inspect first and most frequently is based on risk assessments.

Methods

Inspection methods consistently used by a majority of municipalities include interviewing kindergarten managers, studying planning and reporting documents, internal control routines and statistics from the kindergartens, plus indoor inspection of the kindergarten. 30 percent use 2-3, 30 percent use 4-5 methods during each inspection.

Less than half of the municipalities have made criteria to be used for supervising the content of the kindergartens. The larger cities stand apart from the rest in the sense that more municipalities in this group have made criteria and they use them more consistently than other municipalities do.

Following up inspections

The majority of municipalities consistently write supervision reports after inspections, set deadlines for rectification of inadequate or unlawful conditions, inform kindergartens about consequences of non-compliance, and require reports from kindergartens about compliance with rectification orders. About half of the municipalities have the chief municipal executive approve supervision reports and conduct counseling meetings with kindergartens after having ordered rectification.

About 30 percent of the municipalities have not ordered any rectifications the last two years. About 40 percent have made 1-5 rectification orders, 10 percent have made 6-10. Administrative decisions regarding closure are far less frequent. 80 percent of the municipalities have not made any closure decisions the last two years. 3 percent have made one; none have made more than one.

Innhold

1	<i>Introduksjon</i>	1
1.1	Mandat og bakgrunn.....	1
1.2	Undersøkelsesopplegg	3
2	<i>Kommunen som tilsynsmyndighet</i>	6
2.1	Kort historisk bakgrunn	6
2.2	Ansvarsforholdene i barnehagesektoren	7
2.3	Kommunen som barnehagemyndighet	9
3	<i>Kartlegging av kommunenes tilsyn med barnehagene</i>	13
3.1	Egenskaper ved tilsynsfunksjonen – kapasitet, kompetanse og organisering	13
3.2	Utøvelse av tilsynet – planlegging, gjennomføring og oppfølging.....	17
3.3	Kommunenes egenrevisjoner	27
4	<i>Eksempler og læringspunkter fra tre kommuner med god tilsynspraksis</i>	29
5	<i>Avsluttende diskusjon – hvordan ivaretar kommunene sitt tilsynsansvar</i>	36
5.1	Egenskaper ved tilsynsfunksjonen.....	36
5.2	Utøvelse av tilsynet	40
5.3	Avsluttende bemerkninger	43
	<i>Litteraturliste</i>	45

Vedlegg 1: Spørreskjema

Vedlegg 2: Intervjuguide

1 Introduksjon

1.1 Mandat og bakgrunn

Kommunene er ikke bare eier av barnehager i stor skala, men også lokal barnehagemyndighet, med ansvar blant annet for å føre tilsyn med at barnehageloven med forskrifter etterleves av barnehagene innenfor kommunens grenser. Tilsyn er kontrollhandlinger utført for å kontrollere overholdelse av lovpålagte plikter, og er et av flere virkemidler som benyttes for å bidra til regelverksetterlevelse. Kommunen har det samme tilsynsansvaret overfor alle barnehager i kommunen, enten de eies av kommunen eller av andre.

Rapportens hovedproblemstilling er: *Hvordan ivaretar kommunene sitt tilsynsansvar overfor barnehagene?*

For å bryte spørsmålet ned stiller vi to sett med spørsmål. Tre spørsmål går på egenskaper ved tilsynsfunksjonen:

1. Hvordan har kommunene *organisert* tilsynsfunksjonen? Vi undersøker hvem som har vedtaksmyndighet, hvem som gjennomfører tilsyn og hvordan kommunene organiserer forholdet mellom tilsynsrollen, andre myndighetsroller og eierrollen.
2. Hvilken *kapasitet* har tilsynsfunksjonen? Vi undersøker hvor mye ressurser kommunene avsetter til tilsynsoppgaven og andre myndighetsoppgaver.
3. Hvilken *kompetanse* har tilsynsfunksjonen? Vi undersøker hvilken formalkompetanse kommunene bruker ved gjennomføring av stedlige tilsyn.

Tre spørsmål går på hvordan tilsynet utøves:

1. Hvordan *planlegger* kommunene tilsynsaktiviteten? Vi undersøker om kommunene har en tilsynsplan, hvordan denne er forankret, og hvordan kommunene velger ut tema og barnehager for tilsyn. Herunder ser vi på om kommunene legger risikovurderinger til grunn i planleggingen av tilsynsvirksomheten.
2. Hvordan *gjennomfører* kommunene tilsyn med barnehagene? Vi undersøker hvor mange stedlige tilsyn kommunene gjennomfører, hvor stor andel av barnehagene som får tilsynsbesøk, hvilke metoder som benyttes og om kommunene har utarbeidet kriterier til bruk ved tilsyn med innholdet i barnehagene.
3. Hvordan *følger kommunene opp* tilsyn? Vi undersøker hvor mange påleggs- og stengningsvedtak kommunene gjør, hvordan slike vedtak fattes, og hvordan pålegg følges opp overfor barnehagene, derunder frister for retting og krav om tilbakemelding.

Det er flere grunner til at problemstillingene reises. Vi kommer nærmere tilbake til slike bakgrunnsforhold underveis i rapporten, men noen kan kort nevnes her.

For det første: Kommunene har pliktet å føre tilsyn med barnehagene siden den første barnehageloven kom i 1975. Tilsynsoppgaven har imidlertid blitt mer omfattende og krevende for kommunene ettersom (i) det har blitt flere barnehager å føre tilsyn med og større fokus på barnehagens innhold og (ii) Barnehageloven av 2005 justerte ansvarsfordelingen for tilsyn mellom forvaltningsnivåene. Fra da av skulle kun kommunen – og ikke som tidligere også fylkesmannen – ha hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage. Dessuten har tilsynsoppgaven kommet under press fordi kommunen har fått større oppgaver knyttet til sine øvrige funksjoner som lokal barnehagemyndighet. Kommunen har blant annet måttet bidra til en storstilt utbygging, opptaksprosessen har skullet samordnes og man har måttet implementere forskriften om likeverdig økonomisk behandling. Har kommunene maktet å ruste opp tilsynsfunksjonen i takt med at oppgaven har blitt større og mer krevende?

For det andre: Tilskuddsordninger tilknyttet barnehagereformen innlemmes i rammetilskuddet fra 1.1.2011. Det vil si at kommunens ansvar og myndighet øker og statens ansvar og myndighet endres. Kunnskapsdepartementet, som er ansvarlig for kvalitet i barnehagene, blir mer avhengig av kommunenes utøvelse av tilsynsrollen, siden rammefinansiering medfører at departementet mister påvirkningskraft og informasjonstilfang som følger med øremerkede tilskudd og tilhørende rapporteringsordninger. Staten må fra 2011 hovedsakelig styre via lov og forskrift (som rammeplan) og myke virkemidler (som veiledere). Det er interessant å se hvordan tilsynspraksisen er i dag for å kunne innrette for eksempel fremtidige veiledere på riktig måte.

En tredje grunn til at rapportens problemstilling reises er at det har blitt stilt spørsmålsteget ved om kommunene evner å håndtere sin dobbeltrolle som barnehageeier og tilsynsmyndighet. Noen frykter at kommuner vil bruke det økte handlingsrommet etter innlemming av tilskuddet til å nedprioritere barnehagesektoren til fordel for andre sektorer. Disse vil mene at det er ekstra viktig at tilsynsrollen i tiden som kommer får fungere mest mulig uavhengig fra eierrollen. Slik kan tilsynet – uavhengig av eiers økonomiske hensyn – kontrollere og bidra til at barnehagene drives i tråd med lover og regler. Uavhengighet fra eierrollen aktualiseres også av kravet om at kommunen som barnehagemyndighet skal likebehandle kommunale og private barnehager, og antallet private barnehager har økt sterkt de siste 10-15 årene. Hvor uavhengig er tilsynsfunksjonen i kommunene fra eierrollen?

En fjerde grunn til at rapportens problemstillinger reises er at Riksrevisjonen har kritisert kommunene og departementet for at det gjennomføres for få tilsyn i barnehagene. Foreliggende forskning har også pekt på at kommunene dekker for få barnehager med stedlig tilsyn. Generelt spriker tidligere frembrakte empiriske data om antall og dekningsgrad en del. Hva er egentlig antallet tilsyn og andelen barnehager som får tilsyn?

Mandatet tilsier at undersøkelsen først og fremst har til hensikt å beskrive kommunenes tilsynspraksis. Det er altså ikke slik at rapporten skal svare på om tilsynspraksisen er *god nok*. For å svare klart på det trengs en anerkjent standard for tilsynspraksis, med klare vurderingskriterier. Noen slik standard fins ikke, verken i Norge eller internasjonalt. For å gi leseren noen innspill til hvordan man kan resonnerer rundt vurderinger av tilsynspraksis, diskuterer vi i konklusjonene resultatene på spørsmålene 1-6 med utgangspunkt i at det kan stilles tre grunnleggende krav til kommunens utøvelse av tilsynsrollen:

- *Rettsikkerhet* – Utøvelsen av tilsynet må være lovhjemlet og normbundet, og vedtakene som treffes må være forutsigbare, objektive og ikke preget av vilkårlighet.
- *Legitimitet* – Legitimitet vil komme som et resultat av at kravet om rettsikkerhet blir i varetatt. I tillegg vil det være av betydning at grunnlaget for tilsynenes vurderinger er åpent tilkjennegitt og etterprøvbart, om det underliggende regelverket er definert og operasjonalisert, samt at tilsynsfunksjonen er organisert på en måte som medfører at den oppfattes som uavhengig.
- *Effektivitet* – Tilsynet må være innrettet slik at det oppnås størst mulig prioriteringseffektivitet, og tilsynet må være organisert og drevet på en slik måte at det bidrar til å nå målene for tilsynet uten unødig bruk av ressurser. Effektivitet innebærer også krav om sakkynndighet, det vil si at utøvelsen av tilsynet må skje under hensyntagen til aksepterte faglige normer.

Datagrunnlaget for undersøkelsen er en nasjonal spørreundersøkelse til kommunene om hvordan de arbeider med tilsyn med barnehagene, gjennomført i perioden 22.10.-24.11.2010. 293 kommuner har besvart, dvs. 68 prosent av alle landets kommuner. I tillegg har PwC gjennomført ekspertintervjuer med sentral og regional stat, kommuner og interesseorganisasjoner, samt casestudier i kommuner. Intervjudata er primært benyttet som bakgrunnsinformasjon for utforming av spørreundersøkelse og analyse av resultatene derfra. Tre kommuner er imidlertid beskrevet nærmere, fordi de etter vårt syn og basert på visse kriterier representerer god tilsynspraksis og kan tjene som inspirasjon for andre.

Rapporten er bygget opp som følger: Kap. 1.2 beskriver undersøkelsesdesignet for prosjektet. Kap. 2 gir bakgrunnsinformasjon om kommunen som barnehagemyndighet og tilsynsansvarlig og hvilke hensyn som aktualiserer denne undersøkelsen, derunder

kommunens dobbeltrolle som barnehageeier og lokal barnehagemyndighet. Kap. 3 dokumenterer resultatene fra spørreundersøkelsen om hvordan kommunene ivaretar sitt tilsynsansvar. Kapitlet er organisert etter de seks spørsmålene listet opp ovenfor. Kap 4 viser hvordan tre kommuner har løst tilsynsoppgaven på det vi mener er en god måte. I kap. 5 diskuterer vi tilsynspraksisen dokumentert i kap. 3-4 opp mot foreliggende kunnskap og det man kan betrakte som krav til god tilsynspraksis. Som del av avsluttende bemerkninger påpeker vi også videre kunnskapsbehov om temaene som dekkes i rapporten.

1.2 Undersøkelsesopplegg

1.2.1 *Bruk av foreliggende kunnskap*

Undersøkelsesdesignet og rapportens innhold er begge informert av foreliggende kunnskap fra offentlige dokumenter og forskning og utredning om hvordan kommunene utøver sin rolle som barnehagemyndighet. Prosjektet har gjennomført et omfattende litteratursøk og gått gjennom aktuelle arbeider. Gjennomgangen har skjedd i steg, første steg ved skissering av undersøkelsesopplegg i tilbudet til KD, andre steg ved utforming av intervjuguider for ekspertintervjuer og casestudier, tredje steg ved utforming av spørreskjema og fjerde steg ved skriving av rapporten.

Det fins som det fremgår av teksten og referanselisten en god del relevant foreliggende kunnskap. Likevel skal det bemerkes at det gjennomgående fins lite empirisk kunnskap om hvordan kommunene fører tilsyn med barnehagene. Dette fremgår også av kunnskapsoversikter fra 2002 (Gulbrandsen, Dyblie-Nielsen) og 2008 (Borg, Kristiansen og Berg-Hansen).

1.2.2 *Ekspertintervjuer og bakgrunnssamtaler*

Prosjektet har intervjuet en rekke personer som er eksperter på kommunene som barnehagemyndighet. Alle intervjuene tjener som separate datakilder. Noen av intervjuene ble gjennomført ved prosjektets oppstart, og disse tjente dessuten som underlag for utforming av intervjuguide for casestudier og spørreundersøkelse.

Følgende er intervjuet i prosjektperioden, dvs. mellom juli og desember 2010: Barnehageavdelingen i Kunnskapsdepartementet (gruppeintervju), kommunaldirektør i Drammen kommune, barnehageansvarlig i Øvre Eiker kommune, Utdanningsforbundet sentralt (gruppeintervju) og Private barnehagers landsforbund (PBL) (gruppeintervju, telefon).

En intervjuguide ble benyttet under intervjuene. Guiden ble utviklet etter den innledende litteraturgjennomgangen og var viktig både for strukturert datainnhenting og for å bygge bro mellom foreliggende kunnskap, intervjuene og den påfølgende spørreundersøkelsen. Erfaringer med spørsmål påvirket hvorvidt og hvordan de ble inkludert i surveyen. Guiden ble noe revidert underveis.

I tillegg er det gjennomført tematisk mer avgrensede og uformelle bakgrunnssamtaler med representanter fra flere kommuner i vårt nettverk samt Utdanningsforbundet og fylkesmannsembeter.

1.2.3 *Casestudier i kommuner*

Prosjektet har gjennomført fem casestudier. Hver casestudie har bestått av dokumentstudier av tilsynsplaner og annen relevant informasjon, intervju med barnehageansvarlig i administrasjonen og i noen tilfeller intervju med en barnehagestyrer.

Følgende kommuner har vært case for prosjektet: Sandefjord, Lier, Evje og Hornnes, Ullensaker og Stavanger.

Det ble benyttet en revidert versjon av intervjuguiden fra ekspertintervjuene under casestudiene. Fokus var i stor grad på egenskaper ved tilsynsfunksjonen i casekommunene, men noen spørsmål dreide seg også om utøvelsen av tilsyn..

Casestudiene ble gjennomført i to trinn. Første trinn var forut for spørreundersøkelsen. Da ble Lier, Sandefjord og Evje og Hornnes kommuner undersøkt. Kommunene ble valgt ut etter innspill fra fylkesmannsembeter vi har hatt uformelle bakgrunnssamtaler med. Utvalgsriteriene var primært at kommunene skulle ha høy bevissthet om sin myndighetsrolle og at de skulle ha en god organisering av sin tilsynsfunksjon.

Andre runde med casestudier var i etterkant av spørreundersøkelsen. Ullensaker, Stavanger og – som i første runde – Evje og Hornnes kommuner ble på grunnlag av sine svar på spørreundersøkelsen valgt ut som case rapporten kunne fremstille som representanter for god tilsynspraksis (se kap. 4).

Hensikten med kap. 4s fremstilling av god praksis er å frembringe konkrete, ”levenliggjorte” erfaringer som gjør det lettere for kommuner, fylkesmann og KD å se hvordan man kan drive tilsyn med barnehager. Dette kan gi grunnlag for målrettet forbedringsarbeid.

1.2.4 Spørreundersøkelse til kommunene

En sentral del av datagrunnlaget for undersøkelsen er en nasjonal spørreundersøkelse vi har gjennomført blant kommunene om hvordan de arbeider med tilsyn med barnehagene. Spørreskjema fins i vedlegg. Spørreundersøkelsen ble gjennomført elektronisk (Questback) i perioden 22.10.-24.11.2010. 293 kommuner besvarte undersøkelsen, dvs. 68 prosent av alle landets kommuner. To purringer ble gjennomført.

Spørreskjema ble som nevnt utviklet med henblikk til foreliggende kunnskap og informert av prosjektets ekspertintervjuer og casestudier. I tillegg ga KD tilbakemeldinger på utkast til spørreskjema før utsendelse.

KD sendte ut et brev til kommunene i forkant der det ble varslet at spørreundersøkelsen snart ville sendes dem og der de ble oppfordret til å prioritere å besvare den.

Undersøkelsen ble sendt til rådmannen eller kommunens e-postmottak, med henstilling om å sende videre til barnehageansvarlig eller annen med oversikt over sektoren i kommunen.

Spørreskjema hadde 28 spørsmål. Skjemaet er vedlagt denne rapporten.

Data fra spørreundersøkelsen er fremstilt på følgende måte i rapporten:

- Univariate fremstillinger av surveymaterialet som deskriptiv redegjørelse for status på punktene som dekkes i surveyen
- Bivariat analyse av surveymaterialet opp mot kommunestørrelse og tonivå-organisering/ikke.
- Kommunene behandles anonymt. Sitat fra spørreundersøkelsen: ” Vi understreker at svar fra spørreundersøkelsen vil behandles slik at kun PwC vil kunne identifisere kommuner og respondenter. Grunnen til at kommune og navn på respondent etterspørres er for at vi i PwC skal kunne knytte sammen KOSTRA-tall og kommunenes svar på undersøkelsen på riktig måte og for å se hvem vi kan kontakte for evt. oppfølgende spørsmål”

Når det gjelder kommunestørrelse gjør vi i rapporten et skille mellom fire grupper kommuner (innbyggerdata hentet fra SSB):

- Små kommuner (<5.000 innbyggere) – det er 126 kommuner fra denne gruppen i vårt utvalg på 293.
- Mellomstore kommuner (5-20.000 innbyggere) - det er 131 fra denne gruppen i vårt utvalg.

-
- Store kommuner (20-50.000 innbyggere) – det er 26 fra denne gruppen i vårt utvalg.
 - Storbyene (>50.000 innbyggere) – det er 10 fra denne gruppen i vårt utvalg.

Når det gjelder kommunal organisering med to ledernivåer (tonivå-organisering) har vi benyttet data fra KRDs organisasjonsdatabase, som er tilgjengelig på krd.dep.no. Her fins det data fra 2008 for over 300 kommuner og fra tidligere år. Data fins blant annet for administrativ organisering. Variabelen derfra som vi har benyttet i rapporten er et spørsmål om hvor mange faktiske ledernivåer det er mellom rådmann og virksomhetslederne. Vi skiller mellom de som svarte *ingen* på det spørsmålet og de øvrige kommunene. Etter dette kriteriet er 94 av kommunene i vårt utvalg på 293 å betrakte som tonivå-kommuner mens 141 ikke er det (for de resterende kommunene i vårt utvalg manglet organisasjonsdatabasen data).

2 Kommunen som tilsynsmyndighet

2.1 Kort historisk bakgrunn

Barnehagens historie strekker seg tilbake til 1837 da det første børneasylet ble opprettet. Asylene bidro til å avhjelpe behovet foreldre hadde for barnepass, og samtidig at barna som gikk der fikk opplæring og oppdragelse. Børneasylene var et anliggende først for de større byers vel og ideelle organisasjoner. De var innrettet mot arbeiderklassens familier hvor man hadde yrkesaktive foreldre. Asylene ble et kommunalt anliggende og delvis finansiert over de kommunale budsjetter (Myhre 1990). Fra 1924 skiftet asylene benevnelse til daghjem.

De private kortidsbarnehagene dukket opp i siste halvdel av 1800-tallet. Barnehager var beregnet i første rekke på borgerskapets barn. Lek og beskjeftigelse sto på programmet. Dette var et tilbud beregnet på familier der mor var hjemmeværende, og utgjorde et supplement til familiens oppdragelse. Barnehagene ble finansiert gjennom foreldrebetaling, og lokalene var gjerne i barnehagelærernes egne hjem.

Med bakgrunn i disse institusjonene, beregnet for forskjellige brukergrupper, utviklet den norske barnehagetradisjonen seg. Med barnehageloven av 1975 ble både daghjem og barnehager definert som barnehager. Loven av 1975 hadde ingen føringer for det pedagogiske arbeidet utover at barnehage var å forstå som en pedagogisk tilrettelagt virksomhet på dagtid, og formålet med loven var å sikre barn gode utviklings- og aktivitetsmuligheter. I § 9 ble det slått fast at styrer og pedagogisk leder må ha utdanning som førskolelærer eller likeverdig utdanning.

Barnehagens historie er preget av både offentlige og private aktører, og stat og kommune har bidratt til finansiering sammen med ideelle organisasjoner. Fra 1963 mottok både daghjem og barnehager statstilskudd. Tilskuddet utgjorde ingen stor utgiftspost for de offentlige budsjetter. I 1970 var det bare 2 % av norske barn som gikk i barnehager.

Myndighetenes interesse for barnehagen meldte seg utover 1970-tallet, sammen med utformingen av en statlig oppvekst- og familiepolitikk som barnehagene kunne bidra til å realisere. Samtidig skapte den økonomiske veksten et behov for økt yrkesdeltakelse. 30 år senere, rett etter årtusenskiftet bestod barnehagesektoren fortsatt av både private og offentlige barnehager, men antallet barn i barnehagene var langt høyere. Ikke minst deltok de yngste barna i stadig større grad. I 2003 var barnehagedekningen 44 prosent for barn i alderen 1-2 år. Til sammenligning var barnehagedekningen 7 prosent for 1-2-åringene i 1980.

Situasjonen i dag er at veksten i barnehagesektoren har vært formidabel. I dag går 125.000 barn i private barnehager og 145.000 i offentlige barnehager. 88,5 % av barn i alderen 1-5 år har plass i barnehage. Av de 6.700 barnehager som finnes, eies 45 % av kommunene og 1 % av stat eller fylkeskommune. 54 % er privat eide barnehager. 1.625 hjem ble benyttet som familiebarnehager ved utgangen av 2009. Med en så stor andel av barna i barnehage blir barnehagens oppgave som arena for barns livsutfoldelse og læring svært viktig, ikke bare for det enkelte barn og dets familie, men også for samfunnet.

Den norske barnehagen har et todelt samfunnsmandat. På den ene siden skal barnehagen være en pedagogisk virksomhet beregnet på barn under opplæringspliktig alder og et omsorgs- og læringsmiljø som er til barns beste. Samtidig er mandatet også et velferdstilbud for småbarnsforeldre, særlig forstått som yrkesaktive småbarnsforeldre. Barnehagetilbud må med andre ord innrettes ut fra begge hensyn, noe som blant annet gir seg utslag på åpningstider. Foreldre må kunne ha trygghet for at det familieeksterne tilbudet barnet får, er av en slik kvalitet at det kjennes riktig ut å la barnet ha en vesentlig del av sin oppvekst i

barnehagen. Kravet til kvalitet må ses i forhold til barns etter hvert lange oppholdstid i barnehagen, noe som har sammenheng med foreldrenes arbeidstid.

I en sammenliknende studie av EU-land, viser Kamerman (2008) til tre policytrender som gjør seg gjeldende med hensyn til familieekstern omsorg og utdanning i tidlig barndom. Først vektlegges behovet for barnepass, deretter en departemental plassering av barnehagesaker knyttet til opplæring med økt fokus på innholdet i tilbudet. En underliggende motivasjon for disse policy-trendene er forbundet med spørsmål om deltakelse i arbeidslivet for både menn og kvinner, mødre og fedre. Der småbarnsforeldres deltakelse i arbeidslivet forbindes med en politikk knyttet til sammenkoblingen av tidlig familieekstern barnepass og omsorg samt tidlig utdanning for barn. Denne utviklingen har også Norge fulgt, og ble tydelig uttrykt i Stortingsmelding nr 8 1987/88: "Vurderer vi barnehager ut fra familiens, arbeidslivets og samfunnets behov, må vi erkjenne at barnehager må være en selvfølgelig del av den infrastruktur som vårt nærings- og arbeidsliv bygger på".

Kamerman viser også at de ulike land velger å samle tidlig utdanning under samme myndighet som annen utdanning, i stedet for at man deler myndighetsrollen mellom utdannings- og helse- eller sosialdepartementer. Barnehagesaker ble først underlagt Forbruker - og Administrasjonsdepartementet, siden Barne- og familiedepartementet. Med andre ord har barnehagesaker fulgt familie - og likestillingssaker og ikke undervisningssaker. I Norge sorterte barnehagesaker departementalt sammen med barnevernsaker i første runde, deretter under saker for familie og likestilling, for så å høre inn under Kunnskapsdepartementet, der også andre opplæringstilbud sorterer. Barnehagesaker ble flyttet fra Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet fra 2006. Barnehagen var å anse som del av utdanningskjeden.

2.2 Ansvarsforholdene i barnehagesektoren

Det statlige ansvaret for barnehagene dreier seg om et overordnet ansvar for utvikling av kvalitet, styring og finansiering. Den gode barnehage blir fra statlig hold ansett som en forutsetning for å sikre likestilling mellom kjønnene, hvilket samsvarer med utformingen av barnehagens samfunnsmandat. Implisitt i dette ligger en forståelse av at kvaliteten i barnehagens tilbud vil være avgjørende for barnehagens legitimitet overfor foreldre.

Det har vært et nasjonalt mål med full barnehagedekning, et mål som skulle realiseres på lokalt nivå i tråd med lokale forhold og behov. Det har vært åpent for utvikling av ulike driftsformer fra den første barnehageloven trådte i kraft. Full barnehagedekning har vært forstått som barnehageplass til de foreldre som ønsker eller har behov for det. Hva som har vært oppfattet som full barnehagedekning har hatt lokale variasjoner, og kan ses som følge av både kulturelle, politiske og materielle forhold.

Utbyggingsansvaret har hvilt på kommunene siden den første barnehageloven kom i 1975. Der lød § 3 Kommunens ansvar for utbygging som følger: "Det tilligger kommunene å sikre barn gode oppvekstvilkår ved utbygging og drift av barnehager m.v. eller ved økonomisk støtte til utbygging og drift av slike".

I samme lov fikk kommunen ansvar for å utarbeide et program for utbygging av barnehager. Dette var et ansvar som påhvilde kommunene, men ingen plikt. Et forhold som endret seg fra 2003. Et bredt politisk forlik i Stortinget - barnehageforliket - bidro til å sette fart i full utbygging av barnehagesektoren. Ved hjelp av endringer knyttet til økonomiske og juridiske virkemidler kunne staten legge press på lokale myndigheter. Et hovedmål med bred politisk støtte var full barnehagedekning til lavest mulig pris for foreldrene - maksimalpris. Målene i sektoren var barnehageplass til alle som ønsket det, høy kvalitet og mangfold i tilbudet, lav pris og økonomisk likeverdig behandling av offentlig og private barnehager. Det ble gitt statlig investeringstilskudd for å stimulere til bygging av nye barnehageplasser, samt tilskudd til faste plasser i midlertidige lokaler.

Barnehageforliket fikk stor betydning for kommunen som barnehagemyndighet. Kommunenes ansvar for barnehagesektoren ble forsterket ved at de fikk en juridisk plikt til å bygge ut barnehager til full dekning, samordnet opptak mellom offentlige og private barnehager, og likeverdighet i forhold til offentlig tilskudd.

Fra 2009 fikk barn lovhjemlet rett til plass i barnehagen det året det fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, noe som ytterligere forsterker kommunens ansvar som lokal barnehagemyndighet.

2.2.1 Barnehageloven

Barnehageloven retter seg hovedsakelig mot kommunen som barnehagemyndighet, mot den enkelte barnehageeier og mot brukerne. Loven har bestemmelser om barnehagens formål og innhold. Loven regulerer videre plikter og oppgaver for barnehageeiere og barnehagemyndigheten. Loven har blant annet regler for barn og foreldres medvirkning, foreldrebetaling, godkjenning, tilsyn, taushetsplikt, politiattest og helsekontroll. Med unntak av retten til barnehageplass, og retten til prioritet ved opptak for barn med nedsatt funksjonsevne, inneholder loven ikke bestemmelser som gir individuelle rettigheter. Loven gir detaljerte føringer på enkelte områder, som for eksempel personalets sammensetting og utdanning. På andre områder gir loven få standardkrav og åpner for lokalt skjønn og handlingsrom.

Barnehageloven slår fast at barnehagetilbudet er et kommunalt ansvar. Bakgrunnen er at de behov og ønsker familiene har varierer, og at nærmere vurdering av omfang og innhold i tilbudet blir best ivaretatt lokalt. Det ligger et særlig ansvar på kommunen som barnehagemyndighet til å sørge for utvikling av en helhetlig og effektiv barnehagesektor, der målet er best mulig tilbud til innbyggerne i hver kommune.

Kommunen har ikke plikt til å drive barnehagene selv, men de har plikt til å oppfylle den lovfestede retten til barnehageplass. I deg er det slik at private tilbydere har fri etableringsrett så lenge de oppfyller lovfestede krav til barnehagedrift, har den rett på godkjenning.

2.2.2 Statlig styring og tilsyn med barnehagesektoren

Kunnskapsdepartementet (KD) har det øverste ansvaret for barnehagene, herunder ansvaret for utvikling av kvalitet, styring og finansiering. KD er klageinstans for de vedtak som fylkesmannen fatter om tildeling av statstilskudd.

Hittil har kommunene fått øremerkede midler til drift av barnehagene, men fra 1. januar 2011 vil finansieringen inngå i rammebevilgningen til kommunene. Tilskuddet bevilges i den årlige budsjettproposisjonen og beregnes med utgangspunkt i antallet barn, alder og oppholdstid. Utover dette gir staten investeringstilskudd til nye barnehager. Overgangen til rammefinansiering vil bety at departementets mulighet til styring gjennom finansiering reduseres.

Fylkesmannen har forvaltningsansvaret for en del statlige tilskudd, oppgaver etter barnehageloven og veiledningsansvar overfor kommunene. Fylkesmannen koordinerer og initierer utviklingsarbeid i kommuner og barnehager, og skal føre tilsyn med at kommunene utfører de oppgaver den er pålagt som barnehagemyndighet. Dette gjøres blant annet ved tilsyn med kommunene. Utover dette er fylkesmannen klageinstans i vedtak fattet av kommunene vedrørende godkjenning av barnehager og vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet i barnehageloven. I tillegg er fylkesmannen klageinstans for fastsetting av foreldrebetaling i barnehager og vedtak om tilskudd etter forskrift om likeverdig behandling.

Barnehagelovens § 9 gir fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den som barnehagemyndighet er pålagt etter loven, det vil si lovlighetstilsyn. Formålet med det statlige tilsynet er å sikre at den enkelte kommune oppfyller sine plikter etter barnehageloven. Fylkesmannen skal gjennom tilsyn med og veiledning av kommunen sikre en enhetlig lovforståelse og praktisering. Fylkesmannen skal veilede kommunen og er

klageinstans for de vedtak som kommunen har fattet. Loven gir fylkesmannen rett til dokumentasjon og tilgang til barnehager i den utstrekning dette er nødvendig for gjennomføringen av dennes pålagte ansvar. Barnehageloven gir en generell hjemmel for statlige tilsyn og inneholder ingen bestemmelser som tilsynets innhold. Departementene benytter imidlertid embetsoppdraget til fylkesmennene for å legge føringer for det tilsynet som skal føres med kommunene som barnehagemyndighet. Loven åpner ikke for sanksjonsmuligheter overfor kommunene.

2.3 Kommunen som barnehagemyndighet

Kommunene har i barnehagesektoren en dobbeltrolle som både eier og myndighet. Dette kan være en utfordring fordi kommunen både skal godkjenne kommunale og private barnehager, føre tilsyn med at lovens krav overholdes og finansiere alle barnehagene.

Barnehagelovens § 7 definerer hva som er barnehageeiers ansvar og oppgaver. Denne bestemmelsen gjelder også for kommunen der denne er barnehageeier. Kommunen har som barnehageeier ansvaret for kvaliteten på barnehagetilbudet i den enkelte kommunale barnehage, og at denne drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

Kommunen som barnehagemyndighet har særlig tre funksjoner:

- Aktiv veiledning av barnehagen, som sikrer etterlevelse av de krav / bestemmelser som er satt i barnehageloven med tilhørende forskrifter
- Godkjenning av barnehagen, etter en konkret vurdering av egnethet i forhold til formål og innhold
- Tilsyn som virkemiddel for å sikre regeletterlevelse, slik at kvaliteten på tilbudet til barna er tilfredsstillende

Som barnehagemyndighet må kommunen innfri barns rett til barnehageplass, og har dermed plikt til å ha tilstrekkelig barnehageplasser i sitt tjenestetilbud. Men kommunen behøver ikke selv å stå som utbygger, og private aktører har fri etableringsrett. Kommunen skal også stå for tildeling av tilskudd til de private barnehagene, der normen for tildeling av midler skal dannes av kommunens egne barnehager.

Barnehageloven bestemmer at kommunen skal gi veiledning, samt påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. § 8. Kommunen som barnehagemyndighet skal føre tilsyn med kommunale og ikke-kommunale virksomheter som er godkjent etter barnehageloven §§ 6 og 11 eller kan være godkjenningspliktig etter § 6. Dette gjelder ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager.

2.3.1 Tilsynsoppgaven

Kommunens rolle som tilsynsmyndighet er hjemlet i § 16 og forstås som de aktiviteter som kommunen utøver for å sikre at barnehagene drives i samsvar med lov og forskrifter. Som tilsynsmyndighet skal kommunen føre tilsyn med både kommunale og private barnehager. Når tilsynshatten er på skal altså kommunen etterse at kommunen etterlever sine oppgaver som eier.

I tilsynsoppgaven ligger det primært en forutsetning om at det skal utøves kontroll med at et konkret pliktsubjekt etterlever gjeldende formelle krav, og at det iverksettes sanksjoner ved manglende etterlevelse. Det er pliktsubjektets eget ansvar å etterleve kravene, men det offentlige utøver tilsyn for å etterprøve og føre kontroll med at kravene følges.

I tilsynsrollen er det alltid klart at kommunen opptrer som myndighetsutøver, dvs. at det tilsyn som utøves og de påpekninger som gjøres er hjemlet i lov og forskrift og representerer myndighetenes krav til det å drive virksomhet. Det er således ikke innenfor tilsynsrollen å pålegge virksomheten tiltak fordi det antakelig vil fremme ”gode formål”, dersom det ikke

klart går frem av lov- /regelverk at pålegget er hjemlet der. Virksomhetsledelsens styringsrett er altså kun begrenset av lovens krav. Hva disse kravene faktisk er, vil i en del tilfeller være klart definert i detaljerte regler, mens det i andre sammenhenger kan være tilsynets skjønn innenfor vide formålsregler som ligger til grunn. Det er fullt mulig å utøve tilsyn etter vide formålsregler, men det krever mer av tilsynet mht. kompetanse og vurderingsevne.

Kommunene har pliktet å føre tilsyn med barnehagene siden den første barnehageloven kom i 1975. Tilsynsoppgaven har imidlertid blitt mer omfattende og krevende ettersom det har blitt flere barnehager å føre tilsyn med og større fokus på barnehagens innhold. Dessuten har tilsynsoppgaven kommet under press fordi kommunen har fått større oppgaver knyttet til sine øvrige funksjoner som lokal barnehagemyndighet. Kommunen har blant annet måttet bidra til en storstilt utbygging, opptaksprosessen har skullet samordnes og man har måttet implementere forskriften om likeverdig økonomisk behandling.

Omfang og metode for kommunens tilsyn med barnehagene er ikke lovfestet. Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) sier at kommunen selv skal "beslutte hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres. Hensynet til lokalt selvstyre og behovet for regelforenkling tilsier at tilsynet ikke detaljreguleres, spesielt ikke i forhold til valg av tilsynsmetodikk".

Kommunens tilsyn skal i følge KDs veileder være en kontinuerlig oppgave (KD 2007), og kommunene skal selv vurdere innretningen for tilsyn ut i fra lokale forhold og risikovurderinger. Det kan være mange aktiviteter som faller inn under kommunenes definisjon av tilsyn. Eksempelvis innhenting av informasjon gjennom egenrapportering, årsplaner, brukerundersøkelser og årsmeldinger. Dette betyr at tilsyn er en sentral oppgave kommunen utfører kontinuerlig, og ikke bare ved anmeldte eller uanmeldte *tilsynsbesøk* i barnehagene. Kjernen i begrepet tilsyn er således kontroll og annen oppfølging av at regelverk etterleves som forutsatt.

Tilsynet skal omfatte både innhold og kvalitet, og stiller derfor krav til at kommunene har tilstrekkelig barnehagefaglig kompetanse til å oppfylle sine forpliktelser etter barnehageloven. Barnehageloven stiller dog ikke særskilte krav om at kommunen skal ha barnehagefaglig kompetanse, i motsetning til opplæringslovens § 13-1 som stiller krav til at kommunen skal ha skolefaglig kompetanse.

Tilsynet skal utføres for å kontrollere at barnehagen drives i henhold til

- Lov om barnehager
- Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- Forskrift om sikkerhet på lekeplassen
- Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.m.
- Lov om brannvern
- Lov om produktkontroll

Kommunestyret har det øverste tilsynsansvaret med den kommunale forvaltningen og bestemmer hvilket organ i kommunen tilsynet skal legges til, jf. kommuneloven §§ 10, 12 og 23. Kommunestyret kan med hjemmel i kommuneloven §§ 10, 12 og 23 nr. 4 ved delegering bestemme hvem som skal være tilsynsmyndighet i kommunen.

Tilsynsmyndigheten kan iverksette pålegg dersom det avdekkes uforsvarlige eller ulovlige forhold i barnehagen. Om nødvendig kan tilsynet stenge virksomheten, tidsbegrenset eller varig. Barnehagens eier kan påklage vedtaket til Fylkesmannen.

Barnehageloven § 16 definerer hvilke sanksjonsmuligheter kommunen har som tilsynsmyndighet. Denne bestemmelsen lyder:

"Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering. Vedtak om retting og stenging kan påklages til fylkesmannen."

2.3.2 Forebygging av lovbrudd, kommunens veiledningsrolle

Som barnehagemyndighet skal kommunen gi veiledning til barnehagene slik at de blir i stand til å drive i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Hensikten er at barnehageeier endrer på forhold som ved tilsyn kan resultere i pålegg om utbedring / retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold, eller vedtak om stengning. Denne veiledningen skal sikre at barnehageeier og barnehagens ledelse forstår de praktiske implikasjonene av bestemmelsene i gjeldende lover og regelverk.

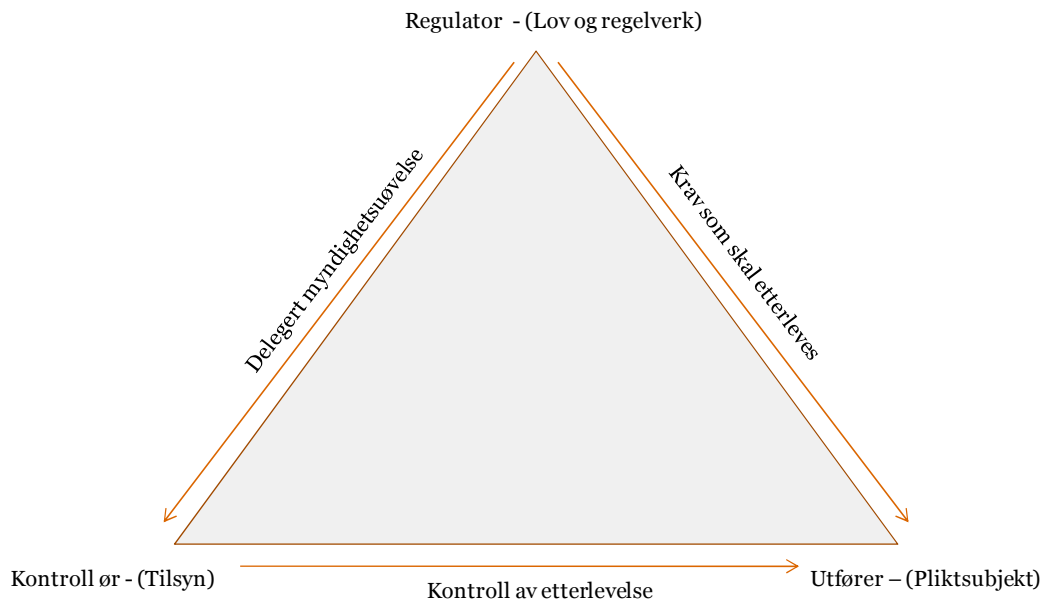
Barnehagens eier har et selvstendig ansvar for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Dette innebærer at barnehageeier har ansvar for at barnehagens ledelse og øvrige personale får nødvendig veiledning i hvordan barnehagen må drives i praksis for å ivareta denne regeletterlevelsen. Denne veiledningen har som formål å sikre at barnehagens ledelse og øvrige personale blir i stand til å utøve sin arbeidspraksis på en slik måte at man lykkes i å drive barnehagen i samsvar med bestemmelsene i gjeldende lover og regelverk.

Der kommunen er barnehageeier, må kommunen ivareta begge disse veiledningsbehovene. Profesjonelle barnehageeiere er selv i stand til å ivareta veiledningsbehovet for eget personale. Der ikke-kommunale barnehager eies av foreldregrupper eller andre med lavere profesjonelt nivå, ser man ofte at kommunen også ivaretar barnehageeiers veiledningsansvar for å sikre kvaliteten i kommunens barnehagesektor.

2.3.3 Kommunens ulike roller

Organiseringen i ansvarsnivåer og fordelingen av oppgavetyper skal skape normer og forventninger om forholdet mellom regulator, kontrollør og pliktsubjekt. En sammenblanding av ansvar og oppgaver vil kunne føre til at det stilles spørsmål ved legitimiteten i den offentlige myndighetsutøvelse, f.eks. ved at man blander roller som eier/tjeneste produsent, myndighetsutøver og kontrollør.

Figur 1 illustrerer de ulike rollene i systemet ved at de tre hovedelementene i styring og myndighetsutøvelse fremkommer som en trekantrelasjon mellom bestiller (regelutformer), utfører (pliktsubjekt) og kontrollmyndighet (tilsyn).



Figur 1: Forenklet illustrasjon av forholdet mellom regulator, tilsyn og utfører

Dersom legitimiteten innen reguleringsområdet skal opprettholdes, er det vesentlig at grunntrekkene i det illustrerte trekantforholdet opprettholdes i organiseringen av ansvar og oppgaver. Det vil imidlertid alltid være nødvendig å vurdere praktiske løsninger innen den

prinsipielle rolle-, oppgave-, og ansvarsdelingen. Hvor den eksakte grensen går mht oppgavekombinasjoner, vil måtte vurderes i det enkelte tilfelle (så lenge hovedtrekkene i strukturen ligger fast).

Kommunene har en dobbeltrolle som eier og tilsynsmyndighet i forhold til barnehagene. Sentralt ved kommunens tilsynsansvar må være at både private og offentlige barnehageeiere har tillit til tilsynet, og at kommunens egeninteresse som barnehageeier blir satt til side. Kommunens dobbeltrolle med til dels innebygde motsetninger kan føre til at habilitetsspørsmål blir aktualisert, for eksempel kommunens organisering (KD 2007 s. 9).

I arbeidet med denne undersøkelsen har vi lagt vekt på at spørsmålene som stilles skal gi svar på tre grunnleggende krav som bør stilles til kommunens utøvelse av tilsynsrollen. Dette er hensyn som både motvirker rollekonflikten, sikrer troverdighet og objektivitet, samt bidrar til at tilsynet gjennomføres med tilstrekkelig faglighet og effektivitet:

- **Rettsikkerhet** – Utøvelsen av tilsynet må være lovhjemlet og normbundet, og de vedtakene som treffes må være forutsigbare, objektive og ikke preget av vilkårlighet.
- **Legitimitet** – Legitimitet vil komme som et resultat av at kravet om rettsikkerhet blir i varetatt. I tillegg vil det være av betydning at grunnlaget for tilsynenes vurderinger er åpent tilkjennegitt og etterprøvbart, og om det underliggende regelverket er definert og operasjonalisert.
- **Effektivitet** – Tilsynet må være innrettet slik at det oppnås størst mulig prioriteringseffektivitet, og tilsynet må være organisert og drevet på en slik måte at det bidrar til å nå målene for tilsynet uten unødig bruk av ressurser. Effektivitet innebærer også krav om sakkyndighet, det vil si at utøvelsen av tilsynet må skje under hensyntagen til aksepterte faglige normer.

3 Kartlegging av kommunenes tilsyn med barnehagene

3.1 Egenskaper ved tilsynsfunksjonen – kapasitet, kompetanse og organisering

3.1.1 Kapasitet

Kartleggingen viser at norske kommuner i gjennomsnitt bruker ett årsverk (1,05 årsverk) til arbeidet som barnehagemyndighet (se tabell 1). Dette årsverket fordeles ganske jevnt mellom myndighetsoppgavene godkjenning, samordnet opptak, veiledning og tilsyn. ”Gjennomsnittskommunen” bruker et kvart årsverk (0,26) på tilsyn med barnehagene¹.

Tabell 1 Kommunenes kapasitet til oppgavene som barnehagemyndighet, derunder tilsyn. Gjennomsnitt antall årsverk kommunene avsetter til hver deloppgave fordelt på kommunistørrelse. Tall for 2009/10. Andeler kommuner. (n=293)

	Små kommuner (<5.000)	Mellomstore kommuner (5-20.000)	Store kommuner (20-50.000)	Storbyene (>50.000)	Totalt
Samlet antall årsverk som barnehagemyndighet	0,49	1,05	2,18	5,01	1,05
Årsverk til godkjenning etter barnehageloven § 10	0,15	0,20	0,38	0,67	0,21
Årsverk til samordnet opptak etter § 12	0,18	0,28	0,55	1,16	0,30
Årsverk til veiledning etter § 8:	0,21	0,33	0,75	1,02	0,35
Årsverk til tilsyn etter § 16:	0,16	0,24	0,50	1,09	0,26
n	126	131	26	10	293

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

Har tidsbruken til arbeidet som barnehagemyndighet endret seg over tid?

Spørreundersøkelsen etterspurte kommunenes tidsbruk til myndighetsoppgavene separat for barnehageårene 2003/4 2 og 2009/10. Og svaret er ja, tidsbruken har økt. I gjennomsnitt har kommunene økt den samlede tidsbruken til arbeidet som barnehagemyndighet med 19 prosent i løpet av de seks årene siden 2003/4 (opp fra 0,89 årsverk). Tilsyn er den av myndighetsoppgavene som har økt mest i tidsbruk, med 61 prosent (opp fra 0,16 årsverk). Tidsbruk på oppgaver tilknyttet samordnet opptak og godkjenning har begge økt med 29 prosent. Tidsbruk på veiledning har vært uendret i perioden.

Er det forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse? Ja, tidsbruken på myndighetsoppgavene øker med kommunenes størrelse, som igjen korresponderer med antall barn og barnehager. De minste kommunene bruker i gjennomsnitt et halvt årsverk til myndighetsoppgavene samlet, hvorav 0,16 årsverk til tilsyn. De største kommunene, det vil si storbyene, bruker i gjennomsnitt fem årsverk til myndighetsoppgavene samlet, altså om lag ti

¹ Det skal bemerkes at en del kommuner gjennom intervjuer, kommentarer i spørreundersøkelsen og på direkte henvendelser til PwC, uttrykte at det var vanskelig å skille mellom tidsbruk til de ulike myndighetsoppgavene, men de ble bedt om å gi beste anslag.

² En del kommuner uttrykte at det var vanskelig å gi et presist anslag for tidsbruken i 2003-04, men de ble bedt om å gi beste anslag.

ganger så mye som de minste kommunene. Storbyene bruker videre ca ett årsverk til tilsyn, altså om lag syv ganger så mye som de minste.

Faktisk ser det ut til å være en ganske konstant sammenheng mellom kommunestørrelse og tidsbruken på myndighetsoppgavene. Vi ser av tabell 1 at grovt sett så dobles tidsbruken til myndighetsoppgavene samlet – og det samme for tidsbruk på tilsyn – hvis man sammenligner segment for segment av kommuner. Det vil si at tidsbruken dobles når man sammenligner småkommunene med de mellomstore, og det samme er tilfelle når man sammenligner de mellomstore med de store og de store med storbyene.

Når det gjelder tilsynsarbeidet, har de største kommunene økt tidsbruken mest siden 2003/4, med 79 prosent, mot henholdsvis 72, 50 og 60 prosent økning blant de små, mellomstore og store kommunene.

Etter barnehageforliket ble det fra enkelte hold uttrykt bekymring for kommunene ikke skulle greie å prioritere både trykk på utbygging og trykk på tilsynsoppgaven. Den betydelige økningen i tidsbruk på tilsyn med barnehager – 61 prosent siden 2003/4 – tyder på at kommunene et godt stykke på vei har tatt denne utfordringen.

3.1.2 Kompetanse

Vi ser av tabell 2 at førskolelærere, som ventet, er den kompetansen som benyttes mest til gjennomføring av stedlige tilsyn i barnehagene. 67 prosent av kommunene benytter alltid førskolelærere under stedlige tilsyn³.

Personer med annen lærerutdanning og personer med økonomi-, administrasjons- og ledelsesutdanning benyttes også mye. Om lag halvparten av kommunene benytter slik kompetanse enten alltid eller av og til. Annet mange kommuner trekker med i enkelte tilsyn er ingeniørfag og annen teknisk kompetanse og helsefaglig kompetanse. Juridisk kompetanse brukes lite under gjennomføring av tilsyn. Det skal imidlertid bemerkes at kommuner vi har intervjuet forteller at de ofte trekker med jurister i de tilfellene der det skal fattes vedtak om pålegg eller stengning.

Tabell 2 Formalkompetanse blant de som gjennomfører stedlige tilsyn i kommunene. Deltakelseshyppighet per utdanningsgruppe i perioden 2008/9-2009/10. Andeler kommuner. (n=293)

	Med på samtlige stedlige tilsyn	Med på noen stedlige tilsyn
Førskolelærerutdanning på bachelornivå	67 %	7 %
Kombinasjon førskolelærerutdanning og mastergrad/hovedfag	10%	7%
Annen lærerutdanning	30%	15%
Økonomi, administrasjon og ledelse	24%	23%
Juss	2%	6%
Ingeniør- og annen teknisk utdanning	2%	29%
Helsefag	4%	30%
Samfunnsfag	4%	3%
Annen utdanning	5%	8%

Note: Manglende svar og svar "vet ikke/ikke aktuelt" er tatt med i nevneren under utregning av prosentandeler. Det betyr at reelle prosentandeler trolig er høyere.

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

³ Førskolelærere oppgis å delta på samtlige tilsyn i 78 prosent, og på noen i 8 prosent av kommunene, hvis man ser bort fra kommuner med manglende svar og svar "vet ikke/ikke aktuelt" (jfr. tabellens note)

3.1.3 Organisering

Organisering av oppgavene i barnehagesektoren er viktig ikke bare for spesialisering og effektiv oppgaveløsning, men også for oppfattet uavhengighet i tilsynsrollen. Barnehageloven gir betydelig frihet når det gjelder organisering og drift av barnehagesektoren. Og kommunene benytter denne friheten til å velge ulike løsninger.

Det er kommunestyret som har det øverste tilsynsansvaret. Kommunestyret kan med hjemmel i kommuneloven §§ 10, 12 og 23 nr. 4 ved delegering bestemme hvem som skal være tilsynsmyndighet i kommunen. Det skal fremgå av kommunens delegasjonsreglement dersom kommunestyret har delegert tilsynsmyndighet til et politisk utvalg og/eller til administrasjonssjefen (rådmannen). I følge KDs veileder (s. 11) er det mest vanlig at hele myndigheten delegeres til rådmannen, men det er også mulig å skille, slik at rådmannen får delegert ansvar til å utøve tilsyn, men at kommunestyret eller et politisk utvalg beholder myndigheten til å treffe vedtak om pålegg om retting og stenging. Rådmannen kan delegere hele eller deler av sin myndighet videre til etatssjef, enhetsleder eller andre i administrasjonen. Denne vil da utøve myndighet på rådmannens vegne.

For å finne ut hvordan kommunene har organisert seg har vi kartlagt:

- i. Rapporteringslinjer for oppgaver tilhørende eierrollen og myndighetsoppgaver
- ii. Hvem som har myndighet til å fatte vedtak om pålegg etter tilsyn
- iii. Hvem som gjennomfører tilsyn

Rapporteringslinjer

Når det gjelder rapporteringslinjer har vi kartlagt hvem som er nærmeste leder for følgende roller i kommunen: (i) Den som har ansvar for at kommunens barnehager driver i samsvar med gjeldende lover og regelverk (eierrollen), (ii) den som planlegger kommunens tilsynsvirksomhet, (iii) den som hovedsakelig gjennomfører stedlige tilsyn, og (iv) den som utøver andre myndighetsoppgaver etter barnehageloven. Svaralternativene var kommunestyret, rådmannen, sektorleder for barnehager og annen leder i kommunen.

Tabell 3 viser at alle de nevnte rollene rapporterer til samme leder i 58 prosent av kommunene i vårt utvalg, mens den med ansvar for eierrollen og den med hovedansvar for gjennomføring av stedlige tilsyn rapporterer til samme leder i 79 prosent av kommunene.

Rådmannen er nærmeste leder i de fleste av disse tilfellene, og ut fra det vet vi lite om hvorvidt de som utfører oppgavene arbeider i samme enhet. Utfordringen uavhengighetsmessig er ikke minst tydelig der de utførende rollene rapporterer til samme mellomleder, som sektorleder for barnehager. Dette er tilfelle i ca. en tredjedel av kommunene (31 prosent) når det gjelder eierrollen og tilsynsgjennomføring.

Tabell 3 Hvem i kommunen har myndighet til å fatte vedtak om pålegg etter tilsyn etter barnehageloven? Myndighet fordelt på nivå i kommunen. Andeler kommuner. (n=293)

Ansvarlige/roller som rapporterer til samme leder	Små kommuner (<5.000)	Mellomstore kommuner (5-20.000)	Store kommuner (20-50.000)	Storbyene (>50.000)	Totalt
Eierrollen og gjennomføring av tilsyn (i parentes: rapporteringspunkt er mellomleder, dvs. ikke rådmann)	79% (22 %)	83% (34 %)	73% (46 %)	50% (50 %)	79% (31 %)
Eierrollen, planlegging og gjennomføring av tilsyn samt andre myndighetsoppgaver (i parentes: rapporteringspunkt er mellomleder, dvs. ikke rådmann)	56% (17%)	65 % (31 %)	50 % (42 %)	40 % (40 %)	58 % (26 %)

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

Kommuner i alle fire størrelseskategorier har valgt å legge eierrollen og tilsynsrollen under samme mellomleder i administrasjonen, også mange blant de største kommunene.

Kommuner med tonivå-organisering er noe underrepresentert blant de som velger denne organiseringen. 17 prosent av tonivåkommunene lar ansvarlige for eierrollen og alle myndighetsoppgavene rapportere til samme mellomleder, mot 33 prosent av de øvrige kommunene.

Hvem har myndighet til å fatte vedtak om pålegg etter tilsyn

Som vi ser av tabell 4 er det rådmenn og mellomledere i administrasjonen som har vedtaksmyndighet for pålegg de fleste steder. Rådmennene har myndighet i 55 prosent av kommunene – alene i 39 prosent av kommunene. Bare 10 prosent av kommunene har lagt vedtaksmyndighet til kommunestyret.

De fleste kommunene velger å legge vedtaksmyndigheten til ett nivå. For de som velger en flernivå-løsning er kombinasjonen kommunestyre og rådmann, samt politisk utvalg og rådmann de vanligste kombinasjonene. Disse forekommer i 3-4 prosent av kommunene.

Tabell 4 Hvem i kommunen har myndighet til å fatte vedtak om pålegg etter tilsyn etter barnehageloven? Myndighet fordelt på nivå i kommunen. Andeler kommuner. (n=293)

	Kommunestyret	Politisk utvalg	Rådmann	Mellomleder	Saksbehandler
Andel kommuner der nivået har vedtaksmyndighet	10%	8%	55%	32%	13%
Andel kommuner der nivået har vedtaksmyndighet <i>alene</i>	3%	6%	39%	24%	6%

Note: Merk at flere avkryssninger var mulig på spørsmålet som er grunnlag for dataene i tabellen. Dessuten er manglende svar utelatt fra tabellen. Derfor avviker radsummene fra 100 prosent.

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

Vi har videre undersøkt om det er forskjeller mellom kommuner med tonivå-organisering og andre kommuner når det gjelder organisering av vedtaksmyndigheten. Den eneste forskjellen vi finner er at tonivå-kommunene er noe mer tilbøyelige til å legge vedtaksansvar til rådmannen. Ellers er det bare ubetydelige forskjeller mellom de to gruppene.

Hvem gjennomfører tilsyn

Vi ser av tabell 5 at kommunens egne ansatte er dominerende når det gjelder gjennomføring av tilsyn. Fordelingen mellom de som er ansatt i barnehagesektoren og andre, herunder ansatte fra sentraladministrasjonen, rådmannens stab og andre sektorer enn barnehagesektoren, fordeler seg med henholdsvis 66 prosent og 43 prosent.

Ansatte i kommunens barnehager brukes ofte eller noen ganger i 15 prosent av kommunene. Dette er som ventelig mest vanlig i de mindre kommunene. 25 prosent av de små og 8 prosent av de mellomstore kommunene bruker ofte eller noen ganger ansatte fra kommunens barnehager under tilsyn. Blant de større kommunene forekommer dette ikke.

Vi ser også at om lag hver fjerde kommune gjør seg bruk av interkommunalt samarbeid i tilsynssammenheng. 27 prosent av kommunene sier at ansatte fra andre kommuner som oftest eller noen ganger er med på stedlige tilsyn. Interkommunalt samarbeid er som ventelig mest vanlig i de mindre kommunene. 33 prosent av de små og 27 prosent av de mellomstore kommunene bruker ofte eller noen ganger ansatte fra andre kommuner under tilsyn. Blant de større kommunene forekommer det ikke slikt interkommunalt samarbeid om tilsyn.

Tabell 5 Hvem gjennomfører stedlige tilsyn etter barnehageloven i kommunen? Deltakelseshyppighet per type ansatte. Andeler kommuner. (n=293)

	Deltar som oftest	Noen ganger	Aldri	Vet ikke	Ikke besvart
Administrativt ansatte i barnehagesektoren	66%	5%	17%	2%	10%
Ansatte i kommunens barnehager	6%	9%	62%	1%	22%
Ansatte fra sentraladministrasjonen, rådmannens stab eller fra andre sektorer enn barnehagesektoren	43%	16%	27%	2%	12%
Ansatte fra andre kommuner	17%	10%	55%	1%	17%
Andre	2%	10%	54%	5%	28%

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

Er det her noen forskjeller mellom tonivå-kommuner og andre kommuner? Ja, fraværet av mellomledere medfører naturlig nok at tilsynsgjennomføringen i stor grad faller på ansatte fra sentraladministrasjonen, rådmannens stab og fra andre sektorer enn barnehagesektoren. Denne gruppen deltar "som oftest" under tilsyn i 65 prosent av tonivå-kommunene, mot 28 prosent av de øvrige kommunene. Tonivå-kommuner er også noe mer tilbøyelige enn andre til å bruke ansatte fra andre kommuner under tilsyn (deltar "som oftest" i 21 prosent av tonivå-kommunene, mot 13 prosent av de øvrige kommunene). Noen ville kanskje forvente at tonivå-kommuner var mer tilbøyelige enn andre til å bruke ansatte i kommunens barnehager til å gjennomføre tilsyn, men det er ikke tilfelle.

3.2 Utøvelse av tilsynet – planlegging, gjennomføring og oppfølging

3.2.1 Planlegging av tilsyn

Planlegging er nødvendig for å gjøre tilsynspraksisen systematisk, kontinuerlig (KD 2007). Ifølge KD bør planen si noe om hva det skal føres tilsyn med og bør også si noe om hvor ofte det skal utøves tilsyn, samt inneholde rutiner for samarbeid om tilsyn etter annet regelverk.

En dokumentert plan et styrende dokument, og en plan for tilsyn i barnehagene vil kunne bidra til å sikre gode rutiner for hele "verdikjeden" for tilsyn, fra informasjonsinnhenting til veiledning, kontroll, tilsynsbesøk og oppfølging. Gode rutiner er i sin tur viktig fordi det gjør praksis mer konsekvent og mindre personavhengig. Dokumentering og bekjentgjøring av en tilsynsplan har en egenverdi fordi det gir forutsigbarhet for barnehager og barnehageeiere (tilsynsobjekter) og transparens som kan inngi tillit til at kommunen likebehandler kommunale og private barnehager.

For å finne ut hvordan kommunene planlegger tilsyn i barnehagene har vi kartlagt følgende punkter. Alle dreier seg om planlegging, men tredje og fjerde punkt dreier seg ikke nødvendigvis om dokumentert planlegging:

- i. Hvorvidt kommunene har dokumenterte tilsynsplaner og hvordan planene forankres administrativt og politisk
- ii. Hvorvidt dokumenterte tilsynsplaner inneholder risikovurderinger
- iii. På hvilken bakgrunn kommunene velger ut temaer det skal føres tilsyn med
- iv. Hvordan kommunene velger ut barnehager som skal få stedlig tilsyn
- v. Hvorvidt kommunene har rutinebeskrivelser for gjennomføring av stedlige tilsyn

Tilsynsplaner

Vi begynner med spørsmålet *om kommunene har dokumenterte tilsynsplaner*. Spørreundersøkelsen presiserte at vi med plan for tilsyn mente ”et dokument som angir hva det skal føres tilsyn med, hvor ofte, hvordan tilsynet skal følges opp, etc.”.

Vi ser av tabell 6 at det store flertallet kommuner, mer enn 8 av 10, har en slik tilsynsplan. Utbredelsen er noe større blant de større kommunene enn blant de små.

Tabell 6 Har kommunene en plan for tilsyn etter barnehageloven? Andeler kommuner per kommunegruppe og totalt

	Små kommuner (<5.000)	Mellomstore kommuner (5-20.000)	Store kommuner (20-50.000)	Storbyene (>50.000)	Totalt
Ja, kommunen har en plan for tilsyn etter barnehageloven	78 %	85 %	85 %	100 %	83 %
Nei, kommunen har ikke en plan for tilsyn etter barnehageloven	17 %	12 %	12 %	0 %	14 %
Vet ikke	4 %	1 %	4 %	0 %	2 %
Blank	1 %	2 %	0 %	0 %	1 %
Grand Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
n=	126	131	26	10	293

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

Når det gjelder *forankring* ser vi av tabell 7 at 60 prosent av kommunene forankrer tilsynsplanen på rådmannsnivå og 30 prosent på rådmanns- og politisk nivå. Storbyene skiller seg ut fra resten av kommunene ved at flere der sørger for slik forankring av tilsynsplanen. Særlig er det en relativt sett stor andel storbyer som gir tilsynsplanen tilleggsforankring på politisk nivå.

Tabell 7 Forankring av tilsynsplan. Svar fordelt på kommuner etter kommunestørrelse. Andeler kommuner per kommunegruppe og totalt

	Små kommuner (<5.000)	Mellomstore kommuner (5-20.000)	Store kommuner (20-50.000)	Storbyene (>50.000)	Totalt
Tilsynsplanen er godkjent på rådmannsnivå	60%	59%	58%	80%	60%
Tilsynsplanen er godkjent på rådmannsnivå og på politisk nivå	29%	25%	31%	70%	29%
n =	126	131	26	10	293

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

Når det gjelder *innholdet i tilsynsplanen* ser vi av tabell 8 at bare halvparten av kommunene oppgir at tilsynsplanen viser at de har vurdert risiko for brudd på krav i lov og forskrifter blant barnehagene. 30 prosent av kommunene oppgir at tilsynsplanen dessuten viser hvordan kommunens valg av tilsynsystema henger sammen med risikovurderingene.

Tabell 8 Risikovurderinger i tilsynsplanen. Andeler kommuner (n=293).

	Kommuner (andeler)
Tilsynsplanen viser at kommunen har vurdert risiko for brudd på krav i lov og forskrifter	49%
Tilsynsplanen viser både at kommunen har vurdert risiko for brudd på krav i lov og forskrifter og hvordan valg av tilsynsystema henger sammen med risikovurderinger	30%

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

Utvalg av tema og barnehager for tilsyn

På hvilken bakgrunn velger kommunene ut temaer det skal føres tilsyn med?

Spørreundersøkelsen ba kommunene oppgi hvorvidt og hvordan de velger ut temaer det skal føres tilsyn med. Som eksempler på temaer nevnte undersøkelsen (i tråd med KDs veileder) barnehagens vedtekter, leke og oppholdsareal, bemanning, årsplan / utviklingsarbeid og barnas rett til medvirkning. Undersøkelsen oppga strategiene som fremgår av tabell 9, og bad kommunene krysse for alle strategiene de benytter (derfor summeres ikke kolonnene i tabell 9 opp i 100 prosent).

Vi ser av tabell 9 at det ikke er alle kommuner som velger ut særlige tema i forkant av hvert stedlige tilsyn. Blant de større kommunene er dette normen de fleste steder, men blant de små og mellomstore kommunene er det 40-50 prosent som ikke gjør dette. Fra intervjuer vet vi at en del kommuner i stedet for å velge særlige tema i forkant gjør det noen kaller *utvidede tilsyn*, der en lang rekke forhold undersøkes, og der man heller velger fordypningstema underveis i tilsynet, ut fra hva man finner.

Nær halvparten av kommunene har rutiner for å velge særlige tema for ett år av gangen, og over halvparten velger temaer etter tur, slik at samtlige aktuelle temaer dekkes etter flere års tilsynsvirksomhet.

Videre ser vi at halvparten av kommunene legger risikovurderinger til grunn. De oppgir at de velger temaer der de tror kravene muligens ikke er overholdt godt nok av barnehagene i kommunen. Vi så over at færre, bare 30 prosent av kommunen, dokumenterer bruken av denne utvalgsstrategien i sine tilsynsplaner.

Andre utvalgsstrategier som benyttes av mange kommuner er politiske signaler fra nasjonalt hold, funn i evalueringer og forskning og drøftinger i nettverk med andre kommuner.

Kommunegruppene skiller seg ikke betydelig fra hverandre i bruk av strategier for temavalg, med unntak av at storbyene. De er mer tilbøyelige enn resten til å velge tilsynstemaer på strukturert måte (årlig eller flerårlig syklus) og de legger mer vekt på risikovurderinger og evalueringer og forskning.

Tabell 9 Strategi for valg av temaer det skal føres tilsyn med. Andeler kommuner per kommunegruppe og totalt

	Små kommuner (<5.000)	Mellomstore kommuner (5-20.000)	Store kommuner (20-50.000)	Storbyene (>50.000)	Totalt
Vi bestemmer særlige tema i forkant av hvert stedlige tilsyn	63%	54%	85%	90%	62%
Vi bestemmer særlige tema for et år av gangen	43%	50%	50%	80%	48%
Vi velger temaer etter tur, slik at samtlige aktuelle temaer dekkes etter flere års tilsynsvirksomhet	48%	61%	42%	70%	54%
Vi velger temaer i lys av politiske signaler fra nasjonalt hold	62%	56%	62%	70%	59%
Vi velger temaer der vi tror kravene muligens ikke er overholdt godt nok av barnehagene i kommunen	47%	49%	54%	90%	50%
Vi velger temaer i lys av funn i evalueringer og forskning	40%	40%	54%	70%	43%
Vi velger temaer i lys av drøftinger i nettverk med andre kommuner	39%	44%	31%	30%	40%
Vi velger temaer i lys av drøftinger i styrersamlinger o.l.	29%	40%	31%	30%	34%
Vi velger temaer i lys av drøftinger i kontaktmøter	14%	19%	23%	40%	18%
n=	126	131	26	10	293

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

Oppmerksomheten om evalueringer og forskning i storbyene kan skyldes nærheten til utdanningsinstitusjoner og at de største kommunene gjerne har mer stabskapasitet enn de mindre, noe som kan gjøre det lettere å finne anledning til å delta på kurs og andre arenaer der faglig oppdatering skjer.

Hvordan velger kommunene ut barnehager som skal få stedlig tilsyn? Som for valg av tema oppga spørreundersøkelsen aktuelle utvalgsstrategier, men her ble respondentene bedt om å oppgi hva som er *hovedregelen* i kommunen. Vi ser av tabell 10 at det vanligste er at alle barnehager i kommunen får stedlig tilsyn hvert år eller etter annen fastsatt syklus, som for eksempel hvert annet, tredje eller fjerde år. De færreste rekker over alle barnehagene hvert år, særlig blant de større kommunene, som har flest barnehager. 60 prosent av kommunene legger en flerårssyklus til grunn, 20 prosent en årssyklus.

Risikovurderinger og tilfeldig utvalg er bare unntaksvis hovedregelen for utvalg av barnehager for stedlig tilsyn. Intervjuer og surveydata som fremstilles i neste avsnitt indikerer imidlertid at en del kommuner har risikovurderinger som sekundærregel for utvalg. Det vil si at de dekker alle barnehagene i løpet av en flerårssyklus, men at hvilke barnehager de går til først (og hyppigst) baseres blant annet på vurderinger av hvilke barnehager som har størst risiko for brudd på krav i lov og forskrifter.

Tabell 10 Strategi for utvelgelse av barnehager for stedlig tilsyn. Hovedregel i kommunen. Andeler kommuner totalt og per kommunegruppe.

	Små kommuner (<5.000)	Mellomstore kommuner (5-20.000)	Store kommuner (20-50.000)	Storbyene (>50.000)	Totalt
Alle barnehagene får stedlig tilsyn etter annen fastsatt syklus (f.eks. hvert 2., 3. eller 4. år)	56 %	63 %	65 %	40 %	59 %
Alle barnehager i kommunen får stedlig tilsyn hvert år	25 %	14 %	4 %	10 %	17 %
Kommunen velger ut barnehager basert på risikovurderinger	6 %	5 %	4 %	20 %	6 %
Kommunen velger ut barnehager på tilfeldig grunnlag (alfabetisk, loddtrekning e.l.)	2 %	2 %	8 %	10 %	3 %
Annet	12 %	13 %	19 %	20 %	13 %
Ikke besvart	1 %	2 %	0 %	0 %	1 %
Sum prosent	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
	n= 126	131	26	10	293

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

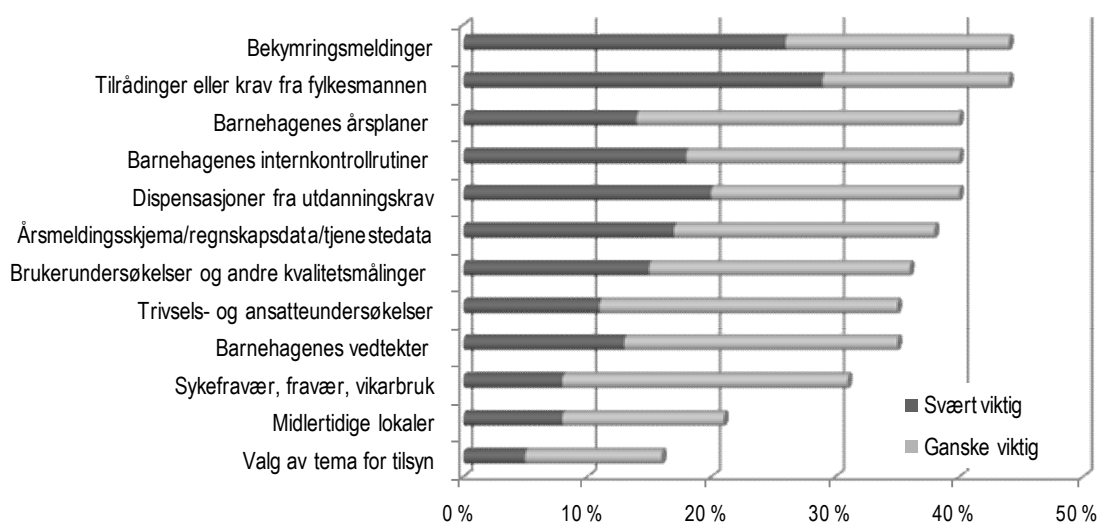
Hvordan kommunene bruker *risikovurderinger* til å velge ut barnehager for stedlig tilsyn er blant temaer som dekkes i figur 2. Spørreundersøkelsen ba kommunene oppgi hvor viktig momentene som fremgår i figur 2 var for utvelgelse av barnehager for stedlig tilsyn i 2009/10. Flere av momentene er å betrakte som relevante i en risikosammenheng. Respondentene ble for hvert moment bedt om å oppgi om dette hadde vært svært viktig, ganske viktig eller ikke viktig, eventuelt ikke aktuelt.

Vi ser av figur 2 at momentene som var *svært* viktig for flest kommuner var tilrådinger eller krav fra fylkesmannen og bekymringsmeldinger og andre enkelthenvendelser fra foreldre og ansatte. Nær 3 av 10 kommuner lot disse momentene være utslagsgivende for hvilke barnehager de gjorde stedlig tilsyn i siste år.

For øvrig er det få momenter som skiller seg ut som mye brukt og at mange kommuner som legger til grunn en kombinasjon av flere momenter. Det tolker vi dit hen at det er lokale og situasjonsbestemte forhold som avgjør hvilke barnehager kommunene prioriterer å gjøre tilsyn i.

Mange kommuner bruker som vi allerede har vært inne på risikovurderinger i sin tilsynsmetodikk. De monitorerer barnehagene ved bruk av det informasjonstilfanget de har relativt lett tilgjengelig og legger erfaringer herfra til grunn når de velger hvilke barnehager de skal gjennomføre stedlig tilsyn i. Informasjonstilfanget om barnehagene inkluderer – i

gjennomsnittskommunens prioriterte rekkefølge – bekymringsmeldinger, dispensasjoner fra utdanningskrav, barnehagens internkontrollrutiner, barnehagens årsplaner, årsmeldingsskjema/regnskapsdata/tjenestedata, brukerundersøkelser, vedtekter, trivsels- og ansatteundersøkelser, sykefravær/vikarbruk og bruk av midlertidige lokaler.



Figur 2 Informasjonsgrunnlag for kommunenes utvelgelse av barnehager for stedlig tilsyn, derunder risikovurderinger. Tall for 2009/10. Gradert viktighet av momenter brukt til utvelgelse. Andeler kommuner (n=293)⁴

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

Rutinebeskrivelser

Avslutningsvis under temaet planlegging av tilsynsvirksomhet kan vi bemerke at de fleste kommuner – 83 prosent – oppgir å ha en *rutinebeskrivelse* for gjennomføring av et stedlig tilsyn etter barnehageloven. Med rutinebeskrivelse menes for eksempel en nedskrevet steg for steg-beskrivelse eller sjekklister for hva som skal gjøres under hvert stedlige tilsyn. Nær halvparten, 41 prosent av kommunene, har forankret denne administrativt, det vil i denne sammenheng si at rutinebeskrivelsen er godkjent av rådmannen og/eller kommunaldirektør/kommunalsjef. Langt færre, 13 prosent av kommunene, har i tillegg forankret rutinebeskrivelsen på politisk nivå.

3.2.2 Gjennomføring av tilsyn

Hyppighet for tilsyn

Med hyppighet menes antallet tilsyn som gjennomføres for eksempel av en kommune i løpet av en periode, for eksempel et år. Med dekningsgrad menes andelen av et definert univers som får tilsyn i løpet av en periode, for eksempel andelen av barnehagene i en kommune som får tilsyn i løpet av ett, to eller tre år.

⁴ Figuren fremstiller momentene i forkortet form. Følgende var fullstendige formuleringer i spørreundersøkelsen: Funn i kontroll av årsmelding og årsmeldingsskjema/regnskapsdata og tjenestedata for barnehagene; Funn i gjennomgang av barnehagens årsplaner; Funn i gjennomgang av barnehagens vedtekter; Funn i gjennomgang av barnehagens internkontrollrutiner; Dispensasjoner fra utdanningskrav blant barnehagene; Bruk av midlertidige lokaler blant barnehagene; Sykefravær, annet fravær, vikarbruk og gjennomtrekk i stillinger blant barnehagene; Resultater fra brukerundersøkelser og andre kvalitetsmålinger; Bekymringsmeldinger og andre enkelthenvendelser fra foreldre, ansatte eller andre; Resultater av trivsels- og ansatteundersøkelser i barnehagene; Tilråding eller krav fra Fylkesmannen; Valg av tema for tilsyn har lagt føringer på valg av barnehager; Annet (spesifiser).

KD forutsetter at tilsyn skal være en kontinuerlig aktivitet. Kommunen utøver tilsyn gjennom en rekke aktiviteter innrettet mot å sikre at barnehagene drives i samsvar med lov og forskrifter. Aktiviteter fremhevet i KDs veileder Tilsyn med barnehager (2007) er:

- Dokumenttilsyn: Innhenting av informasjon/dokumentasjon gjennom årsplaner, evalueringsrapporter, årsmelding, vedtekter, brukerundersøkelser og lignende. Dokumenttilsyn kan være anmeldt/forhåndsvarslet eller uanmeldt.
- Direkte observasjon gjennom befarings i barnehagen. Befaringer kan være anmeldt/forhåndsvarslet eller uanmeldt. Ved uanmeldte tilsynsbesøk varsles ikke barnehagen/eier på forhånd.
- Hendelsesbasert tilsyn, for eksempel som resultat av bekymringsmeldinger vedrørende dårlig hygiene, manglende vedlikehold eller overgrepstanker.
- Kontroll av åpnings- og endringsmeldinger i forbindelse med driftstilskudd

La oss først se nærmere på hyppighet og dekningsgrad for stedlige tilsyn (direkte observasjon), det vil si hvor mange tilsyn kommunene gjennomfører og hvor stor andel av barnehagene kommunene som får stedlig tilsyn over tid. Når det gjelder hyppighet har vi kartlagt kommunenes varslede (anmeldte) og stedlige tilsyn med barnehager det siste barnehageåret, altså 2009/10.

- Følgende er våre hovedfunn når det gjelder hyppighet – jamfør tabellene 11 og 13:
- Varslede tilsyn er langt mer vanlig enn uanmeldte tilsyn.
- Den vanligste hyppigheten for varslede tilsyn er 1-5 for året. Nær halvparten av kommunene ligger i dette spennet av hyppighet for denne typen tilsyn.
- Svært få kommuner gjør mer enn 10 varslede tilsyn for året.
- Andelen kommuner som *ikke* gjorde varslede stedlige tilsyn dette året er relativt lik for både kommunale, private ordinære og private familiebarnehager, på mellom 27 og 31 prosent av kommunene.

Tabell 11 Varslede (anmeldte) stedlige tilsyn gjennomført i barnehageåret 2009/10. Andel kommuner med definerte antallspenn per barnehagetype.

Antall tilsyn (spenn)	Kommunale ordinære barnehager	Private ordinære barnehager	Private familiebarnehager
0	28,4 %	26,9 %	30,5 %
1-5	52,7 %	47,6 %	45,8 %
6-10	8,9 %	10,6 %	5,9 %
11-20	2,4 %	3,8 %	4,2 %
21-50	1,0 %	0,5 %	0,0 %
50+	0,3 %	1,4 %	0,0 %
Ikke svar/blank	6,2 %	9,1 %	13,6 %
Sum %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
n (kommuner)	292	208	118

Noter:

(1) Spørreundersøkelsen etterspurte også tilsyn med kommunale familiebarnehager med kun åtte av kommunene i vårt utvalg rapporterer å ha slike, derfor er tilsyn med denne barnehagetyper utelatt fra fremstillingen.

(2) Raden n (kommuner) avviker fra 293, som er størrelsen på vårt utvalg, og varierer mellom kolonnene, ettersom antallet kommuner i vårt utvalg som har den aktuelle typen barnehage varierer. Prosentueringen av andeler kommuner med definerte antallspenn stedlige tilsyn er gjort for aktuell n per barnehagetype.

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

La oss se nærmere på de som ikke gjennomførte stedlige tilsyn i 2009/10. Tabell 11 viser tilsynshyppighet for hver barnehagetype separat. Denne fremstillingen er valgt fordi mange er

opptatt av å finne ut om kommunale og private barnehager behandles likt i tilsynssammenheng. Om vi imidlertid ser kommunale og private ordinære barnehager samlet, er det 24 prosent av kommunene⁵ som ikke gjorde stedlig tilsyn med *noen* av disse barnehagetyperne dette året.

Videre ser vi av tabell 12 at det er betydelig flere kommuner som ikke gjorde stedlige tilsyn blant de små og mellomstore enn blant de større kommunene. Dette bildet er gjeldende for både kommunale ordinære barnehager, private ordinære barnehager og familiebarnehager. For familiebarnehager ser vi at det er særlig mange blant de minste kommunene som ikke gjorde stedlige tilsyn dette året, hele 53 prosent.

Tabell 12 Hvem gjennomfører ikke tilsyn? Varslede stedlige tilsyn, tall fra 2009/10. Andeler kommuner per kommunegruppe.

	Kommunale ordinære barnehager	Private ordinære barnehager	Private familiebarnehager
Små kommuner (<5.000)	31 %	36 %	53 %
Mellomstore kommuner (5-20.000)	30 %	26 %	32 %
Store kommuner (20-50.000)	15 %	15 %	13 %
Storbyene (>50.000)	10 %	10 %	20 %
Totalt	28 %	27 %	31 %
n	292	208	118

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

Vi ser av tabell 13 at hyppigheten for uanmeldte stedlige tilsyn ikke bare er lavere, men den varierer også mer mellom barnehagetyper enn hva tilfellet er for varslede tilsyn. Bare 5 prosent av kommunene gjorde uanmeldte tilsyn med kommunale barnehager i 2009/10, mot 12 prosent som gjorde slike tilsyn med private ordinære barnehager og 19 prosent med private familiebarnehager.

Tabell 13 Uanmeldte stedlige tilsyn gjennomført i barnehageåret 2009/10. Andel kommuner med definerte antallsspenn per barnehagetype.

Antall tilsyn (spenn)	Kommunale ordinære barnehager	Private ordinære barnehager	Private familiebarnehager
0	71,2 %	64,1 %	59,3 %
1-5	5,1 %	11,0 %	17,8 %
6-10	0,7 %	1,0 %	0,8 %
11-20	0,0 %	0,0 %	0,0 %
21-50	0,0 %	0,0 %	0,0 %
50+	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Ikke svar/blank	22,9 %	23,9 %	22,0 %
Sum %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
n (kommuner)	292	209	118

Noter:

(1) Spørreundersøkelsen etterspurte også tilsyn med kommunale familiebarnehager med kun åtte av kommunene i vårt utvalg rapporterer å ha slike, derfor er tilsyn med denne barnehagetyper utelatt fra fremstillingen.

(2) Raden n (kommuner) avviker fra 293, som er størrelsen på vårt utvalg, og varierer mellom kolonnene, ettersom antallet kommuner i vårt utvalg som har den aktuelle typen barnehage varierer. Prosentueringen av andeler kommuner med definerte antallsspenn stedlige tilsyn er gjort for aktuell n per barnehagetype.

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

⁵ 47 av de 198 kommunene i vårt utvalg som har begge typer barnehager i kommunen og som har oppgitt hyppighet for begge typer barnehager i undersøkelsen.

Dekningsgrad

Resultatene om dekningsgrad for stedlige tilsyn fremgår av tabell 14. Hovedfunnene vedrørende dekningsgrad er følgende:

Halvparten av kommunene (53 prosent) har gjort stedlige tilsyn med samtlige kommunale ordinære barnehager i kommunen i løpet av de siste fire årene, det vil si i løpet av barnehageårene 2006/7-2009/10. Hver femte kommune (21 prosent) har ikke gjort stedlige tilsyn med noen slike barnehager i perioden. Den resterende fjerdedelen av kommunene har dekningsgrader for tilsyn som ligger mellom disse ytterpunktene.

Bildet for private ordinære barnehager er stort sett tilsvarende som for kommunale. Nær halvparten av kommunene har gjort stedlige tilsyn med samtlige barnehager av denne typen, men det er noe færre kommuner som har unnlatt å gjøre stedlige tilsyn med private ordinære barnehager overhode enn hva tilfellet for kommunale (16 mot 21 prosent).

Om vi ser alle ordinære barnehager samlet, kommunale og private, er det 44 prosent av kommunene som har gjort stedlige tilsyn med samtlige barnehager i løpet av perioden, og 15 prosent som ikke har gjort stedlige tilsyn med noen⁶.

Bildet for private familiebarnehager er tilsvarende som for de to nevnte barnehagetyperne.

Tabell 14 Andel barnehager som har fått stedlig tilsyn i løpet av perioden 2006/7-2009/10. Andel kommuner med definerte dekningsgrader per barnehagetype.

Dekningsgrad stedlig tilsyn	Kommunale ordinære barnehager	Private ordinære barnehager	Private familiebarnehager
0 prosent av barnehagene	21 %	16 %	21 %
1-25 prosent	5 %	5 %	3 %
26-50 prosent	8 %	8 %	13 %
51-75 prosent	4 %	7 %	4 %
76-99 prosent	4 %	5 %	3 %
100 prosent	53 %	48 %	47 %
Ikke svar/blank	14	21	10
n=	292	209	118

Noter:

(1) Spørreundersøkelsen etterspurte også tilsyn med kommunale familiebarnehager med kun åtte av kommunene i vårt utvalg rapporterer å ha slike, derfor er tilsyn med denne barnehagetyper utelatt fra fremstillingen.

(2) Raden n (kommuner) avviker fra 293, som er størrelsen på vårt utvalg, og varierer mellom kolonnene, ettersom antallet kommuner i vårt utvalg som har den aktuelle typen barnehage varierer. Prosentueringen av andeler kommuner med de ulike dekningsgrader er gjort for aktuell n per barnehagetype.

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

Det er altså en viss forskjell i dekningsgrad av stedlige tilsyn mellom de ulike barnehagetyperne. Noe færre private barnehager "slipper unna". Ut fra intervjuer ville vi imidlertid forventet en større forskjell, ettersom flere sier at kommunene som myndighet har noe vanskeligere for å komme i kontakt med de private, særlig familiebarnehagene, gjennom monitoreringsaktiviteter som styrernettverk og annet. Tilsyn kan dermed ses som "siste utvei" for å få kontroll med enkelte barnehager. Denne hypotesen støttes av Winsvold og Gulbrandsen (2009) som viser at barnehagemyndigheten i kommunen er mer i kontakt med kommunale barnehager enn med private og familiebarnehager. Vår undersøkelse viser altså likevel at det er små forskjeller mellom barnehagetyperne når det gjelder hvor mange som får stedlig tilsyn over tid.

⁶ Prosentandelene er beregnet ut fra at det er hhv. 87 (alle barnehager) og 29 (ingen) av de 105 kommunene i vårt utvalg som har begge typer barnehager i kommunen og som har oppgitt dekningsgrad for begge typer barnehager i undersøkelsen.

Metodebruk

Hvilke metoder benytter kommunene ved stedlige tilsyn? Vi ser av tabell 15 at metoder som konsekvent benyttes av et flertall kommuner er intervju med styrer, gjennomgang av plan- og rapporteringsdokumenter, rutiner for internkontroll og statistikk fra barnehagen, samt befaring innendørs i barnehagen. Andre mye brukte metoder er intervju med pedagogisk leder og befaring utendørs i barnehagen. Færre kommuner gjør omfattende bruk av intervjuer med øvrige ansatte i barnehagen og med foreldrerepresentanter. Ytterst få kommuner bruker intervju/samtale med barn som del av metoden under stedlige tilsyn i barnehagene.

Hvor mange metoder bruker kommunene under hvert stedlige tilsyn? Om vi tar utgangspunkt i de metodene kommunene sier de konsekvent bruker, og ser alle metodene under ett, viser det seg at det er stor variasjon i hvor mange metoder kommunene bruker. 10 prosent bruker én metode per tilsyn, 30 prosent bruker 2-3 metoder hver gang, 30 prosent 4-5 og ca 15 prosent bruker 6 eller flere metoder under hvert stedlige tilsyn.

Tabell 15 Metoder brukt ved stedlige tilsyn i barnehagene. Andel kommuner (n=293)

Metode	Alltid	Som oftest
Intervju/samtale med styrer	86 %	5 %
Gjennomgang av plan- og rapporteringsdokumenter, rutiner for internkontroll og statistikk fra barnehagen	57 %	28 %
Befaring innendørs	52 %	28 %
Intervju/samtale med pedagogisk leder	42 %	32 %
Befaring utendørs	42 %	33 %
Intervju/samtale med øvrige ansatte i barnehagen	28 %	22 %
Intervju/samtale med foreldre/foreldrerepresentant fra barnehagens samarbeidsutvalg	20 %	27 %
Intervju/samtale med barn i barnehagen	1 %	2 %

Note: Spørsmålet var formulert som følger: Hvilke metoder benytter kommunen ved stedlige tilsyn? Svaralternativer: Alltid, som oftest, sjelden, aldri, vet ikke.

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

Bruk av kriterier ved skjønnsmessige vurderinger

Det er generelt lettere å gjøre tilsyn med regeloverholdelse når bestemmelser er entydige enn når de gir rom for skjønn. Barnehageloven inneholder få standardkrav og flere av lovens bestemmelser gir betydelig rom for skjønn, slik at kommunen selv må vurdere hvilke krav som skal innfris for at en regel er oppfylt. Et viktig eksempel er bestemmelsene som gjelder barnehagens innhold og oppgaver, slik de fremgår i barnehageloven § 2 og Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

For å få et inntrykk av om kommunene utarbeider evaluerings-/tilsynskriterier til bruk i tilsynssammenheng har vi tatt fatt i nettopp barnehagens innhold. Har kommunen utarbeidet kriterier til bruk ved tilsyn med innholdet i barnehagene? Spørreundersøkelsen presiserte at vi med evaluerings-/tilsynskriterier mener kriterier knyttet til for eksempel barnehagens verdigrunnlag, årsplanens innhold, barns medbestemmelse og krav til de enkelte fagområdenes innhold og progresjon.

Tabell 16 Bruk av tilsynskriterier ved tilsyn med innholdet i barnehagene. Andeler kommuner totalt og per kommunegruppe.

	Små kommuner (<5.000)	Mellomstore kommuner (5-20.000)	Store kommuner (20-50.000)	Storbyene (>50.000)	Totalt
Kommunen har ikke utarbeidet slike kriterier	37 %	34 %	42 %	20 %	35 %
Kommunen har utarbeidet klare evaluerings-/tilsynskriterier om barnehagens innhold, og disse benyttes i alle tilsyn	40 %	44 %	46 %	60 %	43 %
Kommunen har utarbeidet slike kriterier, men bruker dem bare ved enkelte tilsyn	10 %	15 %	12 %	20 %	12 %
Vet ikke/ikke aktuelt	10 %	4 %	0 %	0 %	6 %
Ikke besvart	2 %	5 %	0 %	0 %	3 %
Sum prosent	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
n=	126	131	26	10	293

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

Vi ser av tabell 16 at noe over halvparten av kommunene – 55 prosent – oppgir at de har utarbeidet klare evaluerings-/tilsynskriterier om barnehagens innhold. 43 prosent sier de benytter disse i alle tilsyn med barnehagens kvalitet, mens 12 prosent sier de bruker dem bare ved enkelte tilsyn. Igjen ser vi at storbyene skiller seg ut fra resten av kommunene ved at flere i denne gruppen har laget kriterier og at de bruker dem mer konsekvent enn de øvrige kommunene. Vi merker oss også at 35 prosent av kommunene ikke har utarbeidet slike kriterier.

På spørsmål om hvordan de har utarbeidet evaluerings-/tilsynskriterier om barnehagens innhold og oppgaver oppgir de fleste at kriteriene er satt ut fra innhold i Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver og veilederen om tilsyn og/eller temahefter fra Kunnskapsdepartementet. En mindre andel kommuner sier at kriteriene settes ut fra kommunens egne kvalitetskrav for barnehager.

3.2.3 Oppfølging av tilsyn

Hvordan behandler kommunen resultater fra tilsyn? Svarene fremgår i tabell 17. Vi fokuserer her på praksisen som er konsekvent i kommunene, altså oppfølgingshandlinger de konsekvent gjør etter gjennomført tilsyn.

Hvilke oppfølgingshandlinger skjer konsekvent i det store flertallet kommuner? Vi ser av tabell 17 at 70-80 prosent av kommunene konsekvent utarbeider en tilsynsrapport etter gjennomført tilsyn, setter frist for retting med redegjørelse for konsekvenser ved manglende etterlevelse, og setter krav om tilbakemelding om at retting er gjort.

Oppfølgingshandlinger som skjer konsekvent i om lag halvparten av kommunene er rådmannsbehandling av tilsynsrapporten og veiledningssamtale med barnehagen etter at pålegg er gitt. Færre kommuner, ca 30 prosent, behandler tilsynsrapporter på politisk nivå.

Tabell 17 Behandling av resultater fra tilsyn. Andel kommuner (n=293).

	Andel kommuner som <i>alltid</i> gjør dette
Det utarbeides en tilsynsrapport etter gjennomført tilsyn	81%
Pålegg om retting eller stengning gjøres som enkeltvedtak	59%
Tilsynsrapporter sendes til/behandles på rådmannsnivå	49%
Tilsynsrapporter sendes til/behandles på politisk nivå	28%
Det gjennomføres veiledningssamtale med barnehagen etter at pålegg er gitt	40%
Det settes en frist for retting og det redegjøres for konsekvenser ved manglende etterlevelse	72%
Det settes krav om tilbakemelding om at retting er gjort	72%

Note: Spørsmålet var formulert som følger: Hvordan behandler kommunen resultater fra tilsyn? Vennligst oppgi hvorvidt utsagnene stemmer med praksis i din kommune i løpet av barnehageårene 2008/9 og 2009/10 sett under ett: Alltid, som oftest, sjelden, aldri, vet ikke.

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

Pålegg

Hvor mange pålegg gir kommunene som følge av stedlige tilsyn i barnehagene? Tabell 18 viser hvor mange pålegg om *retting* som ble gitt av kommunene som følge av tilsyn i løpet av barnehageårene 2008/9 og 2009/10 sett under ett. Vi ser 30 prosent av kommunene ikke har gitt pålegg om retting i denne toårsperioden, mens halvparten har gitt 1-10 pålegg. Det vanligste er 1-5 pålegg. Svært få kommuner har gitt mer enn 10 pålegg om retting i perioden.

Tabell 18 Antall pålegg om retting gitt av kommunene i 2008/9 og 2009/10. Andel kommuner (n=293).

Antall pålegg om retting (spenn)	Andel kommuner
0	30%
1-5	42%
6-10	10%
11-20	3%
21-50	2%
50+	1%
Ikke svar/blank	12%
Sum %	100%
Sum antall	293

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

Når det gjelder pålegg om *stengning* er dette langt mindre vanlig enn pålegg om retting. 80 prosent av kommunene har ikke gjort noen stengningspålegg i denne toårsperioden. 3 prosent har gjort ett, ingen har gjort flere.

3.3 Kommunenes egenvurderinger

Synes kommunene selv de løser tilsynsoppgaven på en god måte? Spørreundersøkelsen ba avslutningsvis respondentene vurdere hvor godt kommunen utøver de nedenfor nevnte sider ved tilsyn etter barnehageloven:

- i. Kommunens organisering, kompetanse og kapasitet for tilsyn
- ii. Kommunens planlegging av tilsyn
- iii. Kommunenes gjennomføring av tilsyn
- iv. Kommunens oppfølging av tilsyn

Som uddyplning av hvert av punktene henviste spørreundersøkelsen til de forutgående spørsmål, som var sortert under overskrifter som stemte overens med punktene i-iv.

Svarende fremgår av tabell 19. Vi ser at det gjennomgående er slik at ca 80 prosent er fornøyd med egen tilsynspraksis, ca 15 prosent er svært godt fornøyd. Ca 20 prosent synes deres tilsynspraksis er dårlig, ca 5 prosent synes den er svært dårlig.

Tabell 19 Kommunenes egenvurderinger av tilsynspraksis. Andel kommuner (n=293).

	Organisering, kompetanse og kapasitet for tilsyn	Planlegging av tilsyn	Gjennomføring av tilsyn	Oppfølging av tilsyn
Svært god	15 %	20 %	17 %	17 %
Ganske god	60 %	60 %	58 %	60 %
Ganske dårlig	18 %	13 %	13 %	12 %
Svært dårlig	4 %	4 %	6 %	4 %

Kilde: PwC barnehagetilsynssurvey 2010

På et separat spørsmål om de mener tilsynet bidrar til at de kommunale og private barnehagene i kommunen drives i samsvar med kravene i barnehageloven, svarer 60 prosent av kommunene ”ja, i sterk grad”, 30 prosent ”i noe grad” og kun 2 prosent ”i liten eller ingen grad”.

4 Eksempler og læringspunkter fra tre kommuner med god tilsynspraksis

På grunnlag av svar på spørreundersøkelsen (svar innkommet innen opprinnelig svarfrist) ble det valgt ut tre kommuner – Stavanger, Ullensaker og Evje og Hornnes kommuner – som tilfredsstilte følgende kriterier:

- Kommunen hadde mer enn 0,2 årsverk til tilsyn i 2009
- Kommunen har en tilsynsplan
- Tilsynsplanen viser at kommunen har vurdert risiko for brudd på krav i lov og forskrifter
- Kommunen har gjennomført minst ett gjennomført tilsyn i 2009
- Over 60 prosent av barnehagene har fått stedlig tilsyn de siste fire årene under ett
- Det utarbeides konsekvent tilsynsrapport etter gjennomført tilsyn
- Pålegg om retting eller stengning gjøres konsekvent som enkeltvedtak
- Kommunen vurderer egen praksis som gjennomgående svært god eller ganske god
- Kommunen mener tilsynet i sterk eller noen grad bidrar til at barnehagene drives i samsvar med kravene i barnehageloven

Flere enn tre tilfredsstilte disse kriteriene. Som tilleggskriterier ble benyttet at kommunene skulle være innenfor segmentene små kommuner, store kommuner og bykommuner, og at de skulle ha både private og kommunale barnehager.

For hver kommune beskriver vi i dette kapitlet litt innledende om kommunen, tilsynsfunksjonen, tilsynsvirksomheten og det vi mener er læringspunkter andre kommuner kan vurdere å hente inspirasjon fra.

4.1.1 Stavanger kommune

Om kommunen og barnehagene

Stavanger kommune hadde ca. 125.600 innbyggere per 1. oktober 2010.

- Det er 7576 barn med barnehageplass og totalt 133 barnehager i kommunen.
- Det er 77 kommunale barnehager og 56 private.
- 4878 barn har plass i kommunal barnehage, 2713 barn har plass i privat barnehage
- 1351 årsverk i kommunale barnehager
- 2038 årsverk i alle barnehager
- 209 barn med plass i familiebarnehage
- Ansatte i alt med dispensasjon fra kravet om førskolelærerutdanning, 127.

Kommunen forteller at de har fått gode tilbakemeldinger fra fylkesmannen på den tilsynsvirksomheten som drives.

Tilsynsfunksjonen

Det er etablert en fagstab bestående av 8 rådgivere og en barnehagesjef. Av de 8 medarbeiderne har 7 utdannelse som førskolelærer, og tre av disse har master- og hovedfagutdannelse i tillegg. Alle arbeider med de fagfelt som faller innenfor barnehageloven, herunder tilsynsarbeidet som ikke er skilt ut i en egen enhet. Barnehagesjefen har personalansvar for styrerne i de kommunale barnehagene.

Alle tilsyn som utføres har utgangspunkt i barnehageloven, som er den eneste loven de har myndighet til å føre tilsyn med. Det skiller ikke mellom oppfølgingen av kommunale og private barnehager.

Det har vært diskusjoner om dobbeltrollen, men en har foreløpig kommet til at en utskillelse av tilsynsrollen ville medføre uheldig informasjonstap. Gjennom tilsynsaktiviteten fremkommer informasjon om barnehagene som er nyttig for kommunen som barnehagemyndighet. Denne informasjonen ville ikke kommet fagstaben for øret om man ikke hadde deltatt i tilsynet, og det vill da vært vanskeligere å gjøre gode utvalg av barnehager og tema for tilsyn.

Det vil i enkelte saker være behov for juridisk kompetanse. Denne hentes fra kommunens egne jurister.

I den grad det fattes enkeltvedtak i forbindelse med tilsyn, gjøres dette av barnehagesjef/direktør for oppvekst på vegne av rådmannen.

Tilsynsvirksomheten

Fagstaben har hovedfokus på utvikling, læring og veiledning. Kontrollfunksjonen ivaretas ved at man får kunnskap om hvordan barnehagene drives gjennom kontakt og dialog. Kommunen anser en rekke kontrollopgaver som tilsyn, herunder årlig kontroll av årsmeldingene fra barnehagene.

Tilsynene er både smale og vide i den mening at en del rapportering som barnehagene utarbeider gjennomgås av fagstaben. Det er utarbeidet en egen rapporteringsmal som inneholder forhold som ikke er med i KOSTRA-rappotering. Gjennomgangen av begge disse rapporteringene ses på som tilsynsaktiviteter. I den grad det avdekkes avvik i rapporteringen tas dette opp med barnehagene, som igjen retter opp eventuelle feil. Det fattes ikke enkeltvedtak i forbindelse med denne gjennomgangen. I tillegg til de nevnte rapportene, gjennomgår fagstaben også årsmeldingene fra barnehagene som en tilsynsoppgave.

Det er alltid to medarbeidere som gjennomfører stedlige tilsyn. Utover dette er det et mål at både representanter for både foreldre og ansatte skal være til stede under tilsynet. Erfaringen er at barnehagene som får besøk av tilsynet er usikre når tilsyn er varslet, men at det ved tilsynsbesøket oppleves som veldig positivt. Spesielt er det mange foreldreprerentanter som får en veldig positiv opplevelse når de oppfatter at barnehagene svarer godt på spørsmålene som stilles – innsikten i faglige forhold i barnehagen imponerer.

Det skiller mellom tre typer tilsyn:

Utvidede tilsyn (normaltilsyn) – disse tar utgangspunkt i at alle barnehagene skal rapportere inn årsplaner og brukerundersøkelser. Disse blir kontrollert opp mot lovens krav og eventuelle avvik følges opp med den enkelte barnehage. Hvert halvår er det en målsetting om at 16 barnehager skal få stedlige tilsyn. Når det gjelder utvelgelse av hvilke barnehager det skal føres tilsyn med baserer denne seg på en totalvurdering som bygger på flere kriterier:

- Alle barnehager skal i løpet av en fireårs periode ha et stedlig tilsyn.
- Nyetablerte skal ha tilsyn i løpet av første driftsår.
- Per halvår er det en forholdsvis fordeling mellom kommunale og private barnehager.
- Andre forhold som tilser at det tilsyn bør gjennomføres.

Det utarbeides et responsdokument, som inneholder forhold tilsynet ønsker nærmere forklaring på, samt frister som gjelder. Det utarbeides en rapport etter tilsynet som påpeker avvik og forbedringspunkter, samt ”pålegg” om endring. Disse påleggene er ikke enkeltvedtak.

Tematilsyn – dette er en tilsynsform som er under oppstart. Målet med disse tilsynene er de samme som for utvidede tilsyn, etterlevelse av bestemmelsene i barnehageloven, men hvor fokuset rettes inn mot noen utvalgte områder. Det er plukket ut tre områder som barnehagene

har rapportert på årlig, men en ønsker nå å gå dypere inn i dette for å få bekreftet at status faktisk er i tråd med det som rapporteres. Målet er å finne ut av hvordan den praktiske tilnærmingen til områdene er. For de fire neste årene er temaene er tilbudet til:

- De minste barna (under tre år)
- Minoritetsspråklige barn
- Barn med nedsatt funksjonsevne og gruppe utsatte barn

Situasjonsbestemte tilsyn – er tilsyn som gjennomføres på bakgrunn av spesielle hendelser eller meldinger. De kan være forhåndsmeldte eller uanmeldte. Erfaringsmessig har disse i første rekke blitt gjennomført på mindre barnehager (enkeltmannsforetak) som kommunen i liten grad har informasjon om. Disse barnehagene fremstår som mer lukkede, og kommunens eneste mulighet til å få informasjon utover rapporteringen er tilsyn. Grunnen til at enkelte kan oppfattes som lukkede er at de i liten grad deltar i aktiviteter som de øvrige private og kommunale barnehagene er med på.

Læringspunkter

Vi mener utarbeidelsen av egne skjemaer for rapportering av sentrale indikatorer er en god måte å drive overvåking av sektoren på. For det første har denne type rapportering høy dekningsgrad, alle barnehagene omfattes av rapporteringskravet, samt at det er identifisert indikatorer som er sentrale, men ikke fanges opp i den ordinære rapporteringen til kommunen. Sett under et blir dette et skriftlig tilsyn med høy dekningsgrad.

Tilsynsaktivitetene er planlagt og det ligger en vurdering til grunn for valg av enheter som skal besøkes. Det er satt intervall for hvor ofte en barnehage skal besøkes, en gang innenfor en fireårsperiode, samt at det er satt opp noen andre kriterier som kan medføre besøk. Vi oppfater at man ved denne planleggingen både har gjort vurderinger i forhold til hvem det skal føres tilsyn med, samt at tematilsynene har identifisert områder tilsynet skal fokusere på. Denne planleggingen mener vi understøtter behovet for effektivitet i gjennomføringen av tilsyn, samt at en vurdering av områder for tilsyn vil kunne understøtte legitimiteten til tilsynet ved at det ikke er vilkårlig hva tilsynet fokuserer på.

4.1.2 Ullensaker kommune

Om kommunen

Ullensaker kommune har ca 29 500 innbyggere. Administrativt er Ullensaker kommune organisert etter en trenivå-modell. Herredstyret delegerer myndighet til rådmannen med rett til å viderelegere til kommunaldirektørene og ledere for stabs- og støtteenheter. Kommunaldirektørene kan delegerer myndighet videre til enhetsledere. Kommunen er i dag organisert med 29 resultatenheter og 2 stabs-/støtteenheter som rapporterer til rådmannen og tre kommunaldirektører. Rådmannen er den øverste leder for den samlede kommunale administrasjon

Kommunen gjennomfører samordnet opptak til barnehagene. Det vil si at opptak til både kommunale og private barnehageplasser går gjennom kommunens opptakssystem. Dette gjelder også for supplerende opptak gjennom året. Opptaket gjøres etter fastsatte kriterier som eierne har vedtekstfestet. Kommunale og private barnehager har ulike kriterier for opptak. Opptakskriteriene til de private barnehagene varierer. Ved opptak er det et tett samarbeid mellom barnehageadministrasjonen i kommunen, og den enkelte kommunale og private barnehage.

- Det er 2132 barn med barnehageplass og totalt 52 barnehager i kommunen.
- Det er 10 kommunale barnehager og 42 private.

- Det er 476 barn med plass i kommunal barnehage, og 1656 barn med plass i privat barnehage.
- 131 årsverk i kommunale barnehager
- 525 årsverk i alle barnehager
- 116 barn med plass i familiebarnehage
- Ansatte i alt med dispensasjon fra kravet om førskolelærerutdanning, 61.

Tilsynsfunksjonen

Det er gjort en del arbeid for å skille rollene kommunen har som eier og myndighet på barnehageområdet. En konsekvens av dette er at enhetslederen for de kommunale barnehagene ikke sitter i samme enhet som de som utøver barnehagemyndigheten. Enhetslederen har ansvaret for driften av de kommunale barnehagene, herunder personalansvaret for styrerne.

Medarbeiderne som utøver kommunens barnehagemyndighet rapporterer en kommunaldirektør som tilhører rådmannens stab. Denne enheten består av fire medarbeidere som har en tverrfaglig kompetanse.

Tilsynsaktiviteten er planlagt for en toårsperiode og dokumentert i en egen plan som er politisk behandlet i hovedutvalget for skole, barnehage og kultur. Planen sier hvem som skal besøkes når, samt om det er spesielle forhold som tilsynet skal fokusere på hos enkelte av barnehagene. Dette er forhold som tilsynsfunksjonen har fått via ulike kanaler som rapportering eller tips.

Alle rapporter som utarbeides i forbindelse med tilsyn signeres av kommunaldirektøren.

Tilsynsaktiviteter

Alle barnehagene i kommunen har hatt en første runde med tilsynsbesøk. Det skilles ikke mellom private og kommunale barnehager i gjennomføringen av tilsyn. Målsettingen er at man i løpet av den toårige planperioden skal ha gjennomført et nytt tilsyn hos samtlige av barnehagene i kommunen.

Tilsynet starter med at det sendes ut et varsel om tilsyn, herunder tidspunkt for gjennomføring, dokumentasjon som ønskes innsendt og eventuelle områder tilsynet skal fokusere på. Barnehagene responderer på denne og tilsynet forbedes med et internt planleggingsmøte hvor en nærmere planlegging av selve tilsynet gjøres med utgangspunkt i den mottatte dokumentasjonen.

Gjennomføringen av tilsynet gjøres som hovedregel av to personer. Hittil har det vært opp til barnehagen å bestemme hvem som skal delta under tilsynsmøtet, men i tiden fremover er planen at det skal settes krav til at både eiere og foreldre skal være representert. Det er ikke uvanlig at disse har deltatt, men det har ikke vært et krav. Under tilsynsbesøket kan det være at det foretas stikkprøver på enkeltområder, uten at dette er varslet på forhånd.

Etter utført tilsyn utarbeides det en rapport som inneholder eventuelle pålegg om retting, samt merknader til områder som kan forbedres. Merknadene er ikke pålegg, men et innspill og ses på som en form for veiledning. Dersom disse ikke tas med i forbindelse med tilsynet ville en kunne gå glipp av muligheter til forbedring. Det foretas en løpende oppfølging av pålegg som er gitt, og dersom det ikke er mottatt svar innenfor gitte frister blir det sendt ut en purring med kort svarfrist.

Læringspunkter

Vi mener Ullensaker kommune har tatt noen viktige grep når det gjelder å tilstrebe en uavhengig tilsynsfunksjon. Et skille mellom drifts- og personalansvar for de kommunale

barnehagene på den ene siden og ansvaret for kommunens utøvelse av myndighet, herunder tilsyn, er sannsynligvis veldig nære en løsning som gir maksimal uavhengighet innenfor de rammer som kommunen må operere innenfor. En kunne se for seg at en løsning hvor myndighetsutøvelsen i tillegg skiller mellom godkjenning og tilsyn ville være bedre ut i fra et rent uavhengighets hensyn, men en oppsplitting av denne type vil antageligvis ikke være forenlig med den kapasitet og kompetanse kommunen kan ha på området.

Utarbeidingen av den toårige tilsynsplanen er i seg selv god praksis – spesielt i forhold til effektivitet. For det første får man ved å utarbeide planen oversikt over hvor mange tilsyn det er mulig å gjennomføre innenfor gitte perioder. Vi oppfatter at det i planleggingen er foretatt prioriteringer i forhold til hvor mye tid som settes av til planlagte tilsyn og hvor mye tid som holdes igjen til eventuelle ikke planlagte tilsyn. Gode planer bidrar til at det er mulig å ha oversikt over hva som skal gjennomføres når, og på den måten styre ressursbruken på en hensiktsmessig og effektiv måte.

Godkjenningen av tilsynsplanen i hovedutvalg mener vi er en meget god praksis ved at politikerne på denne måten får innsyn og kontroll med det arbeidet som skal gjennomføres på tilsynsområdet. På denne måten får planen en forankring og legitimitet, samt at vi mener det styrker rettssikkerheten.

Vi har ikke kartlagt hvilke kontroller kommunaldirektøren utfører i forbindelse med at tilsynsrapportene signeres, men vi oppfatter at denne praksisen forankrer rapportene og de vedtakene de inneholder – den gir legitimitet. Vi mener at godkjenningen også bidrar til rettssikkerhet ved at den som har gjennomført tilsynet og utarbeidet rapporten ikke alene står for de vedtak som fattes.

4.1.3 Evje og Hornnes kommune

Om kommunen

Evje og Hornnes kommune hadde ca 3.400 innbyggere per. 1. januar 2009.

Evje og Hornnes kommune er organisert i en flat struktur med 9 enheter med hver sin enhetsleder, hvorav enhet for barnehager er en av dem. Rådmannen har en ledergruppe som i tillegg til rådmannen består av økonomisjef, personalsjef og kontorsjef.

- Det er 174 barn med barnehageplass og totalt 5 barnehager i kommunen.
- Det er 3 kommunale barnehager og 2 private.
- Det er 141 barn med plass i kommunal barnehage, og 33 barn med plass i privat barnehage.
- 34 årsverk i kommunale barnehager
- 41 årsverk i alle barnehager
- 0 barn med plass i familiebarnehage
- Ansatte i alt med dispensasjon fra kravet om førskolelærerutdanning, 1.

Tilsynsfunksjonen

Det er en pedagogisk rådgiver i rådmannens stab som utøver barnehagemyndigheten i kommunen, herunder tilsynsaktivitetene. Styrene i de kommunale barnehagene rapporterer til rådmannen og det er rådmannen styrene har sine ledersamtaler med. På denne måten har en skilt drift av barnehagene fra den myndighetsutøvelsen som kommunen utøver.

Kommunen har utarbeidet et system for tilsyn med barnehager som er beskrevet i et eget dokument⁷. Dette dokumentet ble ved opprettelsen lagt frem for kommunestyret og vedtatt der. Det gjennomføres en årlig evaluering av dokumentet som godkjennes av rådmannen og legges frem for kommunestyret som en informasjonssak. Dokumentet tydeliggjør roller og ansvar innenfor barnehagesektoren.

Det er etablert styrernettverk for kommunale og ikke- kommunale barnehager som ledes av barnehagemyndighet. Innhold i nettverket er informasjon fra barnehagemyndighet, samt fokus på kvalitet i barnehagen. Barnehagene kommer også med innspill til aktuelle tema som ønskes drøftet.

Tilsynsaktiviteter

I følge dokumentet er innholdet i system for tilsyn to delt; del en er et skjema (tilsynsskjema) som den enkelte barnehage fyller ut og del to er et stedlig tilsyn – dialogbasert tilsyn. Når det gjelder skjemaet som benyttes fokuserer dette på forhold som gir informasjon som legges til grunn ved vurdering av om barnehagen etterlever lover og regler. Informasjon som fremkommer i dette skjemaet vil kunne inngå som en del av det stedlige tilsynet.

Stedlig tilsyn gjennomføres hos alle barnehagene i kommunen hvert år og det velges ut temaer som er i fokus. For 2009 var det vedtekter og årsplan som var tema og for 2010 har det vært godkjenning. I tillegg til de utvalgte temaene vil tilsynet ta for seg forhold som ble rapportert på skjemaet (del 1) og eventuelle pålegg som er gitt i tidligere tilsyn. Oppfølgingen av påleggene gjennomføres for å få en grundigere gjennomgang av iverksatte tiltak enn det som fremkommer i den skriftlige redegjørelsen barnehagen har laget i forbindelse med rettingen.

Valg av tema for tilsyn gjøres etter en helhetsvurdering av hvilke områder som i løpet av året har vist seg å inneholde utfordringer. En viktig informasjonskilde i denne sammenhengen er møtene i styrernettverket som har møter tre ganger per semester. Vurderingene gjøres i et samarbeid med rådmannen. Dette er en risikovurdering som ikke dokumenteres i et eget dokument, men valg av tema vil representere et av de områdene som det er identifisert høy risiko på.

Tilsynsbesøket varsles i god tid og det gis der en beskrivelse av hvilke områder tilsynet vil fokusere på i den enkelte barnehage. Ved gjennomføring av tilsyn er det kun den pedagogiske rådgiveren som gjennomfører besøket. Dersom det hadde vært mulig å trekke på ressurser fra en nabokommune hadde dette vært en bedre løsning, men uten at den eksisterende løsningen oppfattes som utfordrende.

Etter gjennomført tilsyn utarbeides det en tilsynsrapport som inneholder opplysninger fra del 1 innrapporteringen, samt del 2 stedlig tilsyn. Rapporten utarbeides etter etablert mal og omtaler pålegg om retting, tidsfrist for retting og ansvaret for dette. Rapporten gjennomgås i et oppsummeringsmøte, slik at eventuelle misforståelser eller faktafeil kan rettes opp. I møtet gis barnehagen mulighet til å komme med kommentarer og innspill til forbedringer i gjennomføringen av tilsyn. Endelig rapport med vedtak signeres av rådmannen i tillegg til den som har utført tilsynet. I vurderingen av funn opp i mot lovkravene hender det at juridisk kompetanse må innhentes. Det føres et eget skjema for de tilsyn som er gjennomført slik at alle pålegg kan følges opp.

I tillegg til de planlagte stedlige tilsynene gjennomføres det ved behov ikke planlagte/varslede tilsyn. Det er ikke etablert kriterier for når dette skal gjennomføres, men det vil som oftest være et varsel som er foranledningen til at denne type tilsyn iverksettes.

Læringspunkter

Med de begrensninger som ligger i det å være en liten kommune oppfatter vi at det er gjort viktige grep for å bidra til at barnehagemyndigheten, herunder tilsynsfunksjonen, i så stor grad som mulig er uavhengig fra eierrollen.

⁷ "System for tilsyn med barnehager – kvalitetssikring barnehager", Evje og Hornnes kommune 2008 (senere revidert).

Vi oppfatter at beskrivelsen av tilsynssystemet er et viktig dokument og at forhold som roller og ansvar kommer tydelig frem i denne type dokumentasjon. Når dette dokumentet i tillegg er forankret i kommunestyret har kommunen etter vår oppfatning etablert en god praksis. Rådmannens årlige godkjenning av systemdokumentet og informasjonssaken til kommunestyret gir systemet legitimitet.

Den årlige revisjonen av tilsynssystemet gir, utover en kvalitetssikring, en mulighet til å identifisere tiltak som kan bidra til å styrke effektiviteten i tilsynsfunksjonen.

Praksisen med en gjennomgang av tilsynsrapporten med barnehagen før endelig versjon foreligger oppfatter vi som god praksis og en mulighet for avklaring som er bedre enn det dokumentasjon gir alene. Dette er selvfølgelig en praksis som er ressurskrevende og sannsynligvis vil kunne ha noen utfordringer for kommuner med et betydelig større antall tilsynsobjekter.

5 Avsluttende diskusjon – hvordan ivaretar kommunene sitt tilsynsansvar

Undersøkelsen har først og fremst hatt til hensikt å beskrive kommunenes tilsynspraksis, ikke å vurdere om tilsynspraksisen er *god nok*. For å svare klart på det trengs en anerkjent standard for tilsynspraksis, med klare vurderingskriterier. Noen slik standard fins ikke, verken i Norge eller internasjonalt.

For å gi leseren noen innspill til hvordan man kan resonnerer rundt vurderinger av tilsynspraksis diskuterer vi her avslutningsvis de sentrale resultatene fra kartleggingen med utgangspunkt i at det kan stilles tre grunnleggende krav til kommunens utøvelse av tilsynsrollen: Rettssikkerhet, legitimitet og effektivitet.

Vi skiller som tidligere i rapporten mellom på den ene side egenskaper ved tilsynsfunksjonen, derunder uavhengighet, rolleutøvelse, kapasitet og kompetanse, og på den annen side gjennomføring av tilsynsoppgaver, derunder planlegging, gjennomføring, rapportering og oppfølging.

Det kan som nevnt være uenighet innenfor tilsynsfaglige miljøer om hva som er god praksis, dels fordi feltet befolkes av ulike profesjoner som jurister, økonomer, samfunnsvitere, pedagoger mv. Det er ikke utarbeidet en felles "beste praksis" for statlige eller kommunale tilsynsutøvere, til tross for at det i dag eksisterer rundt 40 statlige tilsyn og at fylkesmennene og kommunene også har betydelige tilsynsoppgaver. Likevel eksisterer det kunnskap og erfaring basert på utredninger, veiledere og faglige normer. Innen beslektede fagområder som ekstern- og internrevisjon er det også utviklet normer og metodikker som kan danne utgangspunkt for å diskutere hvordan kommunene utøver tilsyn og kontroll med barnehagenes etterlevelse av lover, regler og retningslinjer⁸.

5.1 Egenskaper ved tilsynsfunksjonen

Organisering og uavhengighet

Tilsynet skal opptre uavhengig av kommunens eierrolle og tjenesteyting. Det er nødvendig for å skape likebehandling, rettsikkerhet og legitimitet i tilsynsrollen. Tilsynet skal forholde seg til de lovmessige krav som er definert overfor pliktsubjektet, uavhengig av om kommunen selv eier/driver barnehagen eller om det er en privat eier/driver. Som nevnt innledningsvis er innlemmingen av tilskuddsordningene i rammetilskuddet til kommunene fra 2011 en del av bakgrunnen for fokuset på kommunens krevende dobbeltrolle som eier og tilsynsmyndighet. Noen frykter at kommuner vil bruke det økte handlingsrommet til å nedprioritere barnehagesektoren til fordel for andre sektorer. Disse vil mene at det er ekstra viktig at tilsynsrollen i tiden som kommer får fungere mest mulig uavhengig fra eierrollen. Slik kan tilsynet – uavhengig av eiers økonomiske hensyn – kontrollere og bidra til at barnehagene drives i tråd med lover og regler.

For å sikre uavhengighet er det normalt å legge vekt på to grunnleggende forutsetninger:

- Organisatorisk plassering av tilsynsfunksjonen

⁸ Vi har særlig tatt utgangspunkt i disse hovedkildene for å diskutere kommunenes tilsyn etter Barnehageloven, slik den fremgår av kap. 3: Kunnskapsdepartementets veileder "Tilsyn med barnehager" (2009); St.meld.nr. 17 (2002-2003): "Om statlige tilsyn"; Profesjonelle standarder for tilsynslignende kontrollaktiviteter (som for eksempel: Profesjonelle standarder for utøvelse av internrevisjon, Norges Interne Revisors Forening/NIRF); og PwCs erfaringer fra arbeid med tilsynsroller og tilsynsmetodikk fra ulike statlige tilsyn.

- Objektiv utøvelse av tilsynsoppgaven

Kommunen må sørge for at oppgaven som myndighetsutøver og tilsynsfører holdes mest mulig atskilt fra oppgaven som eier og tjenesteyter. Det er kommunestyret som er tillagt tilsynsmyndigheten i henhold til barnehageloven. Denne myndigheten kan delegeres til det administrative nivået, men det understrekes at kommunen må tenke nøye gjennom hvordan tilsynsrollen skal sikres uavhengighet i forhold til de interesser kommunen har som eier, dvs. at tilsynets vurderinger ikke påvirkes av prioriteringer og driftsmessige rammer kommunen legger på sine egne barnehager.

For å sikre objektivitet i utøvelsen av tilsynsrollen er en mest mulig uavhengig organisatorisk plassering nødvendig. I tillegg må det også settes krav til at tilsynet opptrer i nøytralt i forhold til regelverket og helst ikke kontrollerer driftsmessige beslutninger man selv har vært med på å fatte. Det er derfor ikke minst viktig at tilsynet kan prioritere sine oppgaver uavhengig av spesifikke eierinteresser. Så lenge kommunene er både tilsynsmyndighet og eier av egne barnehager, vil man ikke formelt kunne oppfylle krav om uavhengighet og objektivitet. På et eller annet nivå, både administrativt og politisk, vil man ha ansvar for både eierbeslutninger og tilsynsoppgaven med tilhørende prioriteringer og vedtak.

Det vil imidlertid være naturlig å legge vekt på at tilsynsfunksjonen rapporterer til et annet nivå enn der hvor den utøvende eierrollen er plassert. Dette vil ikke minst bety at myndigheten til å fatte vedtak om pålegg/sanksjoner legges til et annet nivå enn det administrative nivået som utøver eierrollen og drifter kommunens barnehager.

Kartleggingen viser ulike praksis i kommunene mht. hvordan tilsynsfunksjonen plasseres organisatorisk og rapporteringsmessig. Over halvparten av kommunene har valgt å legge ansvar for eierrollen, planlegging av tilsyn, gjennomføring av tilsyn samt andre myndighetsoppgaver under samme leder. Denne lederen er i mange tilfeller rådmannen. Utfordringen uavhengighetsmessig er tydeligst der de utførende rollene rapporterer til samme mellomleder, som sektorleder for barnehager. Dette er tilfelle i ca. en tredjedel av kommunene når det gjelder eierrollen og tilsynsgjennomføring. Kommuner i alle fire størrelseskategorier har valgt å legge eierrollen og tilsynsrollen under samme mellomleder i administrasjonen, også mange blant de største kommunene. Med forbehold om at det er begrenset hvor langt man skal tolke disse relativt overordnede funnene (jmfør neste avsnitt), mener vi resultatet tyder på at mange kommuner bør tenke én gang til på hvordan de gjennom organisering kan bidra til at tilsynsrollen er mest mulig uavhengig fra eierrollen.

Det skal nevnes at det er begrenset hvor langt man kan tolke disse surveyresultatene om organisering. En grundig innsikt i hvordan kommunene organiserer oppgavene i barnehagesektoren vil kreve en egen studie. Vi vet også fra intervjuene vi har gjennomført at det fins måter å håndtere uavhengighetsproblematikk også innenfor en løsning der de ansvarlige for de ulike oppgavene rapporterer til samme leder. For eksempel kan man fordele oppgaver til ulike personer og sette opp "kinesiske vegger" internt i avdelinger. Sett utenfra vil det imidlertid være lettere å forstå at oppgaver holdes atskilt dersom rapporteringsveier holdes separert. Det er grunnen til at vi i denne studien valgte nettopp dette som kartleggingsmoment.

Vedtaksmyndighet for pålegg er de fleste steder lagt til rådmann eller en mellomleder. Flest legger myndigheten til rådmannen, særlig tonivå-kommuner. Bare 10 prosent av kommunene har lagt vedtaksmyndighet til kommunestyret.

Det skal også nevnes at uavhengighet (og dermed legitimitet) i tilsynet støttes av flere forhold enn organisering. For eksempel kan kommunene støtte uavhengighet gjennom bruk av ansatte fra andre kommuner til gjennomføring av stedlige tilsyn og bruk av kriterier for skjønnsmessige vurderinger. Man kan også dokumentere i tilsynsplan at man er oppmerksom på uavhengighetsproblematikk, for eksempel ved å vise hvordan roller og ansvar er fordelt, dels med tanke på å begrense dobbeltrolleutfordringene.

Følgende læringspunkter kan fremheves fra kommuner med god tilsynspraksis:

- Evje og Hornnes kommune: Innenfor de begrensninger som ligger i det å være en liten kommune er det gjort viktige grep for å bidra til at barnehagemyndigheten, herunder tilsynsfunksjonen, er rimelig uavhengig fra eierrollen.
- Evje og Hornnes kommune: Beskrivelsen av tilsynssystemet viser tydelig hvordan roller og ansvar er definert. Dokumentet forankres årlig hos rådmann og i kommunestyret. Det støtter rettssikkerheten og forutsigbarheten i kommunens tilsynsvirksomhet.
- Ullensaker kommune: Uavhengigheten i tilsynsfunksjonen støttes gjennom skille mellom drifts- og personalansvar for de kommunale barnehagene på den ene siden og ansvaret for kommunens utøvelse av myndighet, herunder tilsyn, på den andre.
- Blant annet disse eksemplene viser at kommunene kan gjennomføre organisatoriske grep for å styrke tilsynets uavhengighet i forhold til eierrollen. Dette vil medføre at man styrker tilsynets legitimitet ved at tilsynsrollen kan opptre mest mulig objektivt i forhold til kommunens løpende barnehagedrift og eierskap.
- Det er likevel grunn til å påpeke at kommunen ikke helt kan organisere seg bort fra denne dobbeltrollen. Selv om man legger vekt på å opptre objektivt i tilsynene, vil det ikke minst i gitte, tilspissede situasjoner kunne oppstå tvil om hvorvidt tilsynsoppgaven kan utøves uavhengig av kommunens eirenteresser og driftsansvar.

Kapasitet, hyppighet og dekningsgrad

Tilsynsoppgaven er både forebyggende, avdekkende og sanksjonerende. For at tilsynet skal være mest mulig effektivt i forhold til måloppnåelse (at barnehagene drives i tråd med lover og regler), vil det forebyggende arbeidet kunne ha stor betydning. Slik påvirker den med tilsynsansvar tilsynsobjektens evne og vilje til å etterleve regelverket. Forebygging gjøres blant annet gjennom veiledning om regelverkets bestemmelser og ikke minst gjennom ulike former for selvevaluering, der barnehagene blir bedt om å redegjøre for eller bekrefte etterlevelse. Denne formen for tilsynsvirksomhet kan forsterke pliktsubjektens systematiske arbeid med å oppfylle kravene, gjennom å etablere, vurdere og forbedre etterlevelse av lovpålagte krav. Dette vil da inngå som en forebyggende aktivitet, som en egenrapportering knyttet til barnehagens kvalitetssystemer og interne kontroll.

Forebyggende tilsynsvirksomhet kan imidlertid ikke helt erstatte behovet for stedlige tilsyn. Kommunene bygger kapasitet for anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøk blant annet gjennom en overordnet tilsynsstrategi som følges opp av planer og ressurser på periodisk (årlig) basis. Hvor mange tilsynsbesøk som er tilstrekkelig, finnes det ingen anerkjent norm for. God praksis innebærer å knytte hyppighet og dekningsgrad for stedlige tilsyn til risikovurderinger og å balansere tilsynsbesøk mot andre tilsynsaktiviteter i lys av avdekket risiko og vesentlighetsvurderinger.

Kartleggingen viser at norske kommuner i gjennomsnitt bruker ett årsverk til arbeidet som barnehagemyndighet, derunder et kvart årsverk på tilsyn med barnehagene. Videre har kommunene i gjennomsnitt økt den samlede tidsbruken til arbeidet som barnehagemyndighet med 19 prosent siden 2003/04. Tilsyn er den av myndighetsoppgavene som har økt mest i tidsbruk, med 61 prosent. Vi har også sett at tidsbruken på myndighetsoppgavene øker med kommunenes størrelse. De minste kommunene bruker i gjennomsnitt 0,16 årsverk til tilsyn mens de største bruker et fullt årsverk.

Når det gjelder hyppighet ser vi at varslede tilsyn er langt mer vanlig enn uanmeldte tilsyn. Den vanligste hyppigheten for varslede tilsyn er 1-5 for året. Antallet tilsyn utført av kommuner er økende, viser Riksrevisjonen (2009). Vi har enkeltår-data kun fra 2009/10, så vi kan ikke direkte verifisere dette. Indirekte kan kartleggingen likevel støtte funnet, siden færre kommuner enn før unnlater å gjøre tilsyn og siden kommunene har økt tidsbruken på tilsyn betraktelig.

Tidligere arbeider har vist at noen kommuner ikke gjennomfører stedlige tilsyn i det hele tatt. Riksrevisjonen (2009) har vist at 45 prosent av kommunene ikke gjorde tilsyn etter

barnehageloven i 2007/2008 (jfr. også gjennomgang av rapporter fra fylkesmennene Meld. St. 7 (2009–2010) s. 51). I 2009/10 var andelen kommuner som ikke førte stedlige tilsyn med kommunale eller private ordinære barnehager 24 prosent, altså lavere enn hva Riksrevisjonen fant. Selv om design og spørsmålsutforming i de to undersøkelsene avviker noe, mener vi det er grunnlag for å hevde at flere kommuner gjør tilsyn nå enn for bare kort tid siden. Det skyldes nok det forsterkede fokuset på tilsynsoppgaven i sektoren i senere tid.

Siden antallet barnehager har økt, er andelen barnehager som får besøk ikke nødvendigvis høyere enn før, selv om antallet tilsyn skal ha økt. En mindre andel barnehager fikk stedlig tilsyn i 2008 enn i 2002 (ned fra 51 til 43 prosent), sier Winsvold og Gulbrandsen (2009) (se også St meld 41 s. 51). Noen slik nedgang i dekningsgrad kan vi vanskelig verifisere på bakgrunn av vår kartlegging. Senere arbeider vil kunne undersøke dette, men vi vil som det fremgår anbefale å legge lengre tidsspenn enn enkeltår til grunn i sammenligningene. Vi har kartlagt dekningsgrad for en fireårs-periode og ikke et enkeltår, og vårt funn er at kommunene dekker det store flertallet av barnehager, men de gjør det over flere år. Om vi ser alle ordinære barnehager samlet, kommunale og private, er det 44 prosent av kommunene som har gjort stedlige tilsyn med samtlige barnehager i løpet av de siste fire årene, og 15 prosent som ikke har gjort stedlige tilsyn med noen. Våre intervjuer, casestudier og ikke minst surveydataene om kommunenes tilsynsplanlegging bekrefter at kommunene planlegger dekningsgrad med lengre tidshorisonter enn ett år. 17 prosent av kommunene sier alle barnehagene skal få stedlig tilsyn hvert år, 59 prosent sier de skal få det etter annen fastsatt syklus, som hvert 2., 3. eller 4. år.

Hvor viktig hyppighet og dekningsgrad er, vil det være ulike oppfatninger om. Riksrevisjonen gir temaet stor oppmerksomhet og har i flere sammenhenger pekt på reduksjon av hyppighet/dekningsgrad over tid i forhold til ulike statlige tilsyn. Vi mener det er viktig å se dette i en helhetsvurdering der man også tar utgangspunkt i at tilsyn skal være kost/nytte-effektivt. Tilsynsrollen kan og bør utøves ved flere virkemidler som nevnt tidligere, dvs. ulike monitoreringsaktiviteter, egenrapportering, skriftlige henvendelser mv. Vi mener man er for nærsynt hvis man kun vurderer antall åpne tilsyn for seg. Man må se den enkelte kommunes tilsynsvirksomhet som en helhet, der strategi/metode, periodisk tidsplan, ulike typer informasjonsinnhenting og tilsynsbesøk inngår.

Kan man drive god tilsynsvirksomhet uten å gjennomføre stedlige tilsyn overhodet? Dette er det ulike syn på, rent kontrollfaglig. De fleste vil mene at en kommune som ikke gjennomfører tilsyn med flertallet av sine barnehager i løpet av for eksempel fire-fem år, har for høy risikotoleranse. Mange vil også si seg enig i at en kommune som gjennomfører færre tilsyn enn en annen likevel kan ha bedre tilsynsvirksomhet, nettopp hvis praksisen er tuftet på en bevisst og fornuftig strategi og gode risikovurderinger.

Det er kommunene selv som bestemmer hvor mye ressurser som skal avsettes til tilsynsoppgaven og hvor mange tilsynsbesøk som skal gjennomføres. Det er derfor ikke overraskende at ressursbruken varierer. Det er likevel grunn til å problematisere at 15 prosent av kommunene ikke har gjennomført tilsynsbesøk i ordinære barnehager de siste fire årene.

Følgende læringspunkter kan fremheves fra kommuner med god tilsynspraksis:

- Stavanger kommune: Egne skjemaer for rapportering av sentrale indikatorer er en god måte å drive monitorering av et stort antall barnehager, særlig når man greier å finne indikatorer som er sentrale, men ikke fanges opp i den ordinære rapporteringen til kommunen. Dette gir grunnleggende skriftlig tilsyn med høy dekningsgrad.
- Stavanger kommune: Kombinasjon av definert intervall for hvor ofte en barnehage skal besøkes (hvert 4. år) og andre kriterier for hva som utløser tilsyn, derunder risikovurderinger, støtter effektiv tilsynspraksis.
- Stavanger kommune: Tydelige vurderinger av områder for tilsyn understøtter legitimiteten til tilsynet. Det viser at det ikke er vilkårlig hva tilsynet fokuserer på.

Kompetanse

Faglig kompetanse innen barnehagesektoren og regelverket spesielt er en forutsetning for at tilsynet skal opptre med nødvendig legitimitet og gjennomslagskraft. Å ha kunnskap om faget er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å føre et effektivt tilsyn.

Tilsynsoppgaven er noe helt annet enn å drive den virksomheten man skal føre tilsyn med.

Tilsynsorganet og tilsynsmyndigheten må i tillegg til fagkompetanse også ha *tilsynskompetanse*, det vil blant annet si kunnskap om hvordan man avdekker og sanksjonerer avvik, samt kunnskap om hvilke underliggende organisatoriske og andre forhold som medvirker til avvik fra regelverket.

Vi har undersøkt hvilken formalkompetanse kommunene bruker ved gjennomføring av stedlige tilsyn. Førskolelærere er den kompetansen som benyttes mest til gjennomføring av stedlige tilsyn i barnehagene. Personer med annen lærerutdanning og personer med økonomi-, administrasjon og ledelsesutdanning benyttes også mye. Annen kompetanse mange kommuner trekker med i enkelte tilsyn er ingeniørfag og annen teknisk og helsefaglig kompetanse. Juridisk kompetanse brukes lite under gjennomføring av tilsyn.

Alt i alt mener vi ikke resultatene tyder på annet enn at kommunene benytter relevant kompetanse til gjennomføring av tilsyn. Øvrig kompetansebehov og kompetansebruk til tilsynsoppgaver i kommunene har vi ikke undersøkt her.

5.2 Utøvelse av tilsynet

Mens vurderingene knyttet til egenskapene ved tilsynsrollen drøfter funksjonens strukturelle betingelser for å opptre uavhengig og objektivt, settes det her fokus på hvordan kommunene gjennomfører tilsynsarbeidet. Vi fokuserer på planlegging, metodebruk og oppfølging av tilsyn.

Planlegging av tilsyn

KDs veileder nevner flere steder at tilsynet skal være systematisk og kontinuerlig. Vi støtter dette, og mener en viktig utøvelsesstandard er at kommunen bør ha styrende dokumentasjon som på tydelig vis definerer følgende forhold: Tilsynets innretning, prioritering og organisering, overordnet plan for omfang, tema og objekter for tilsyn i et definert tidsrom, samt plan for utførelsen av de enkelte tilsyn.

Vi tar ikke stilling til hvilket format som er best egnet for å fremstille denne styrende dokumentasjonen, men man bør tenke at det er funksjonelle krav til ledelse av tilsynsfunksjonen. Kommunene bør, på det de finner er en hensiktsmessig måte, sikre at tilsynsarbeidet dokumenteres, er offentlig tilgjengelig og kjent blant objektene, og har forankring i kommunen – administrativt, evt. også politisk. Slik forankring "autoriserer" tilsynet og støtter dermed legitimiteten i tilsynspraksisen.

Styrende dokumenter med planlegging på nevnte momenter tjener flere hensikter:

- Som planlegging generelt – støtter gjennomføring i tråd med intensjon.
- En plan gjør praksis mer konsekvent, mindre tilfeldig og personavhengig. Som KDs veileder sier (s. 9): En kommunal tilsynsplan etablerer rutiner og arbeidsmetoder.
- Gir grunnlag for kontroll med etterlevelse (meta-kontroll) internt og eksternt
- Synliggjør ressursbehov
- Transparens som gir tillit til likebehandling av kommunale og private barnehager og forutsigbarhet for tilsynsobjekter (barnehager og barnehageeiere)

- Gjør det lettere å se system og mønstre i måten man driver tilsyn, noe som i sin tur gjør det lettere å revurdere egen praksis i lys av læring fra egne og andres erfaringer⁹.

Kartleggingen viser at det store flertallet kommuner – 83 prosent – har en tilsynsplan. Utbredelsen er noe større blant de større kommunene enn blant de små. 60 prosent av kommunene forankrer tilsynsplanen på rådmannsnivå og 30 prosent på rådmanns- og politisk nivå. Når det gjelder innholdet i tilsynsplanen er det bare halvparten av kommunene som oppgir at tilsynsplanen viser at de har vurdert risiko for brudd på krav i lov og forskrifter blant barnehagene. Dette betyr ikke nødvendigvis at de resterende kommunene unnlater å gjøre risikovurderinger, eller at de velger tilsynsystema uavhengig av vurderinger av risiko for brudd på krav i lov og forskrifter blant barnehagene. Men faktum er uansett at et mindretall kommuner dokumenterer disse vurderingene i sine tilsynsplaner, noe som reduserer barnehageeiere og andre eksterne sine muligheter til å få tilgang til hvilke vurderinger kommunen legger til grunn for tilsynsvirksomheten.

Når det gjelder valg av tilsynsystema er det ikke alle kommuner som velger ut særlige tema i forkant av hvert stedlige tilsyn. Blant de større kommunene er forhåndsdefinering av tema normen de fleste steder, men blant de små og mellomstore kommunene er det 40-50 prosent som ikke gjør dette. Rettssikkerhet i betydningen forutsigbarhet for barnehagene svekkes dersom det ikke klargjøres i forkant hvilket eller hvilke tema som skal dekkes av tilsyn. Effektiviteten kan også svekkes, ettersom barnehagene (og muligens endog tilsynspersonellet) får begrenset grunnlag for å forberede seg til tilsyn. Halvparten av kommunene legger risikovurderinger til grunn for valg av tilsynsystema. Andre utvalgsstrategier som benyttes av mange kommuner er politiske signaler fra nasjonalt hold, funn i evalueringer og forskning og drøftinger i nettverk med andre kommuner.

Når det gjelder valg av barnehager som skal få stedlig tilsyn, er det vanligste at alle barnehager i kommunen skal få stedlig tilsyn hvert år eller etter annen fastsatt syklus. Risikovurderinger og tilfeldig utvalg er bare unntaksvis hovedregelen for utvalg av barnehager for stedlig tilsyn. Intervjuer og surveydata indikerer imidlertid at en del kommuner har risikovurderinger som sekundærregel for utvalg. Det vil si at de dekker alle barnehagene i løpet av en flerårssyklus, men at hvilke barnehager de går til først (og hyppigst) baseres blant annet på vurderinger av hvilke barnehager som har størst risiko for brudd på krav i lov og forskrifter. Mange kommuner monitorerer barnehagene ved bruk av det informasjonstilfanget de har relativt lett tilgjengelig og legger erfaringer herfra til grunn når de velger hvilke barnehager de skal gjennomføre stedlig tilsyn i. Vår vurdering er at risikotilnærmingen i kommunene er mer fremtredende enn mange tror. Svært mange kommuner gjør risikovurderinger gjennom ulike monitoreringsaktiviteter, men færre tenker på dette som risikovurderinger. Det er det imidlertid, og kommunenes tilsynsplaner bør oftere reflektere at slike vurderinger legges til grunn, ettersom det dokumenterer forhold som støtter både effektivitet og legitimitet i tilsynspraksisen.

Følgende læringspunkter kan fremheves fra kommuner med god tilsynspraksis:

- Ullensaker kommune: God toåring tilsynsplanlegging som bidrar til oversikt over hva som skal gjennomføres når og som styrer ressursbruken på en hensiktsmessig og effektiv måte. Planleggingen inkluderer prioriteringer i forhold til hvor mye tid som settes av til planlagte tilsyn og hvor mye tid som holdes igjen til eventuelle ikke planlagte tilsyn.
- Ullensaker kommune: Godkjenning av tilsynsplanen i politisk hovedutvalg gir forankring og legitimitet, og det styrker rettssikkerheten.
- Evje og Hornnes kommune: Årlige revisjon av tilsynssystemet gir, utover en kvalitetssikring, en mulighet til å identifisere tiltak som kan bidra til å styrke effektiviteten i tilsynsfunksjonen.

⁹ Merk at det fins kommuner, som for eksempel Sandefjord kommune, som har egne skriftlige rutiner for evaluering av tilsynsgjennomføringen. Det er her utarbeidet et eget skjema der barnehagen bes gi kommunen tilbakemelding på tolv momenter ved tilsynsgjennomføringen, som for eksempel om barnehagen fikk nok informasjon i forkant og om deres syn ble hørt under tilsynet.

Metodebruk

En god metodikk er kritisk for et effektivt tilsyn med høy kvalitet. Tilsynet skal gjennomføres med klar referanse til lovpålagte krav og være transparent og etterprøvbart. Det betyr bl.a. at tilsynet må dokumenteres på en tilstrekkelig måte i et "tilsynsprogram" som normalt forteller om tema, mål, kontrollpunkter, observasjoner og avvik/konklusjoner. Normalt vil det også foreligge underliggende dokumentasjon som i stor grad er relevante i forhold til dokumentasjon av ulike tema knyttet til et tilsynsbesøket¹⁰.

Kartleggingen viser at metoder som konsekvent benyttes av et flertall kommuner er intervju med styrer, gjennomgang av plan- og rapporteringsdokumenter, rutiner for internkontroll og statistikk fra barnehagen, samt befaringsinnendørs i barnehagen. Andre mye brukte metoder er intervju med pedagogisk leder og befaringsutendørs i barnehagen. Det er stor variasjon i hvor mange metoder kommunene bruker. 30 prosent bruker 2-3 metoder, 30 prosent bruker 4-5 metoder under hvert stedlige tilsyn.

Noe over halvparten av kommunene har utarbeidet kriterier til bruk ved tilsyn med innholdet i barnehagene. Storbyene skiller seg ut fra resten av kommunene ved at flere i denne gruppen har laget kriterier og at de bruker dem mer konsekvent enn de øvrige kommunene.

Vi skal merke oss at variasjon i metodebruk mellom kommuner ikke bør betraktes som problematisk i seg selv. Ansvarsforholdene i barnehagesektoren er lagt opp som de er dels fordi kommunen selv antas å gjøre de beste prioriteringene av hvilke metoder som er egnet. Kommunen skal i utgangspunktet selv beslutte hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres. Hensynet til lokalt selvstyre og behovet for regelforenkling tilsier at tilsynet ikke detaljreguleres, spesielt ikke i forhold til valg av tilsynsmetodikk (Ot.prp. nr. 72 (2004-2005)).

Oppfølging av tilsyn

Et pålegg om retting må være konkret, og rette seg mot forholdet som er i strid med barnehageloven eller er uforsvarlig. Etter loven skal barnehagen gis en frist for å etterkomme pålegget. Loven sier ingenting om fristens lengde, dette må være opp til kommunens skjønn. Som et utgangspunkt kan en si at barnehagen må gis en rimelig mulighet til å følge opp pålegget, og det må også tas høyde for tre ukers klagefrist, jf. forvaltningsloven (KD 2007 s. 15).

Det store flertallet kommuner utarbeider alltid en tilsynsrapport etter gjennomført tilsyn, setter frist for retting med redegjørelse for konsekvenser ved manglende etterlevelse, og setter krav om tilbakemelding om at retting er gjort. Om lag halvparten av kommunene gjennomfører rådmannsbehandling av tilsynsrapporten og veiledningssamtale med barnehagen etter at pålegg er gitt.

Ca. 30 prosent av kommunene har ikke gitt pålegg om retting de siste to årene, mens halvparten har gitt 1-10 pålegg.

Når det gjelder pålegg om stengning er dette langt mindre vanlig. 80 prosent av kommunene har ikke gjort noen stengningspålegg i denne toårsperioden. 3 prosent har gjort ett, ingen har gjort flere.

Vi mener graden av sanksjoner må vurderes i forhold til forebyggende arbeid, veiledning mv. Det er ikke slik at en nedgang i sanksjoner fra en periode til en annen eller variasjon i sanksjonsbruk mellom to kommuner nødvendigvis sier så mye om kvaliteten på tilsynsarbeidet. Økt vektlegging av veiledning, for eksempel, vil normalt gi bedre regelforståelse og -etterlevelse, noe som i sin tur vil gi mindre grunnlag for sanksjonsbruk.

Følgende læringspunkter kan fremheves fra kommuner med god tilsynspraksis:

¹⁰ Eksempler på slik aktuell dokumentasjon er barnehagens årsplan / virksomhetsplan, barnehagens årsrapport, barnehagens vedtekter, barnehagens bemanningsplan med kompetanseoversikt og eventuelle dispensasjoner fra utdanningskrav, sammensetningen av Samarbeidsutvalget, oversikt over barna og fordelingen på grupper/avdelinger, oversikt over barnehagens arealdisponering, barnehagens kvalitetssikringsrutiner, gjennomførte brukerundersøkelser, gjennomført vurderingsarbeid og barnehagens rutiner for å sikre at nytilsatte leverer politiattest, og dokumentasjon på at politiattesten er kontrollert.

- Ullensaker kommune: Kommunaldirektøren signerer tilsynsrapportene. Det forankrer rapportene og de vedtakene de inneholder og støtter legitimitet. Godkjenningen bidrar også til rettssikkerhet ved at den som har gjennomført tilsynet og utarbeidet rapporten ikke alene står for de vedtak som fattes.
- Evje og Hornnes kommune: Gjennomgang av tilsynsrapporten med barnehagen før endelig versjon foreligger er ressurskrevende, men gir god mulighet for avklaring og bereder grunnen for god oppfølging.

5.3 Avsluttende bemerkninger

Rapporten viser at tilsynspraksis varierer betydelig mellom kommunene. Dels fins det noe systematikk i variasjon mellom kommuner av ulik størrelse, men det er også variasjon internt i hver gruppe. I stor grad ser det ut til at kommunene, i tråd med intensjonen bak å gi kommunene tilsynsoppgaver, finner lokalt tilpassede løsninger. Og kommunene har økt innsatsen på tilsyn i takt med utbyggingen av barnehagene. Vi skal også merke oss at de fleste kommunene tilsynelatende ikke opplever tilsyn med barnehager som spesielt krevende. 80 prosent er fornøyd med egen tilsynspraksis, ca 15 prosent er svært godt fornøyd. Og 60 prosent mener tilsynet bidrar til at de kommunale og private barnehagene i kommunen drives i samsvar med kravene i barnehageloven.

Imidlertid er det slik at for noen interessenter på barnehagefeltet, er kommunens dobbeltrolle som barnehageeier og barnehagemyndighet – en *egenskap* ved tilsynsfunksjonen – så grunnleggende problematisk at det er likegyldig hvor godt kommunen *utfører* tilsyn, i betydningen antall tilsyn, dekningsgrad, metodebruk og rapportering og oppfølging. Dobbeltrollen reiser problemstillinger som utfordrer både rettssikkerhet og legitimitet i tilsynspraksisen.

Rammen og utgangspunktet er at tilsynsutøvelsen aldri kan bli helt uavhengig av eierrollen, så lenge kommunen har begge rollene. Men kommunene kan treffe mange uavhengighetsfremmende tiltak innenfor denne rammen, og undersøkelsen har vist en del om i hvilken grad kommunene tar slike tiltak i bruk. Noen tiltak, som organisatorisk skille mellom rollene, er lettere å gjennomføre for større kommuner enn for de mindre. Andre tiltak er tilgjengelige for alle. Eksempler er bruk av mest mulig objektivt personell til gjennomføring av stedlige tilsyn (som ansatte fra andre kommuner) samt tiltak som gjelder planlegging og gjennomføring av tilsyn, derunder dokumentert planlegging, risikobasert utvalg av barnehager for tilsyn, bruk av kriterier som støtte for skjønnsbaserte vurderinger, konsekvent oppfølging av resultater fra tilsyn og forankring av beslutninger om oppfølging av tilsyn, for eksempel sanksjonsbruk.

Vi gjør en tilleggsbemerkning om planlegging. De fleste har en tilsynsplan, men mange kan jobbe mer med innholdet i denne. Og de 14 prosent av kommunene som ikke har en tilsynsplan bør utarbeide en. En gjennomtenkt tilnærming og en dokumentert og forankret tilsynsplan (eller dokumentert system) er fundamentalt viktig i vår sammenheng, siden det bidrar til både rettssikkerhet, legitimitet og effektivitet i tilsynet. Rettssikkerhet støttes ved at det blir større forutsigbarhet og mer konsistens i tilsynspraksisen. Legitimitet støttes ved at barnehager og barnehageeiere ser at det ikke er vilkårlige beslutninger som ligger til grunn for valg av tema, barnehager og metoder for tilsyn. Effektivitet støttes fordi kommunen gjennom strategisk og operativ planlegging av tilsynet vi få større oppmerksomhet om forholdet mellom proaktiv (veiledning, forebygging) og reaktiv (sanksjonsbruk) kontroll med barnehagene. Kommunen må i en slik sammenheng dessuten se oppgaver og ressurser i sammenheng og derigjennom bevisst prioritere tilsynsvirksomheten. Et gjennomtenkt og godt beskrevet system gir også kommunen grunnlag for å gå inn i en informert, kall det gjerne kontrollfaglig, diskusjon med barnehageeiere, fylkesmann og andre som kan stille spørsmål ved for eksempel hyppighet og dekningsgrad for stedlige tilsyn.

Videre kunnskapsbehov

- Det er etter vår mening behov for enda mer kunnskap om hvordan kommunene gjennom organisering, planlegging og god tilsynsutførelse kan håndtere uavhengighetsutfordringene som er bygget inn i dobbeltrollen deres. Særlig mener vi det vil være nyttig med mer detaljert kunnskap om organisatoriske grep og interkommunalt samarbeid. Hvor grensen går for hva som er lovlig interkommunalt samarbeid om tilsyn med barnehager bør vurderes i en slik sammenheng. Hvor stor rolle kan og bør ansatte fra andre kommuner ha i for eksempel planlegging og prioritering av stedlige tilsyn? Og hvilke rolle kan og bør de ha i å forberede vedtakssaker?
- Undersøkelsen har vist at noe over halvparten av kommunene har utarbeidet kriterier til bruk ved tilsyn med innholdet i barnehagene. Undersøkelsen sier også noe om hvilke kilder kommunene har brukt for å utvikle kriteriene. *Innholdet* i kriteriene har ikke vært tema for undersøkelsen, og bør gjøres gjenstand for nærmere undersøkelser. Det samme gjelder involvering av barnehager i utvikling av kriterier, og om kriteriene oppfattes som relevante og legitime hos både kommunale og private barnehager. En slik undersøkelse bør også ta for seg arbeid med kriterier tilknyttet andre bestemmelser i barnehageloven som gir rom for skjønn. Utvikling, identifisering og spredning av god praksis når det gjelder slike kriterier vil kunne støtte både legitimitet, effektivitet og rettssikkerhet i kommunenes tilsynspraksis.
- Kunnskapsdepartementets veileder om tilsyn med barnehager er et godt dokument som er mye brukt i kommunene. Veilederens innhold og tilnærming stemmer stort sett godt overens med denne rapporten. Vi mener likevel departementet kan utvikle veilederen videre, med ytterligere presisering og konkretisering for eksempel av hva det betyr å se tilsyn som en kontinuering aktivitet. Denne rapporten gir innspill til slik presisering, gjennom å diskutere forholdet mellom planlegging, monitoreringsaktiviteter (dokumentstudier etc.), risikovurderinger og stedlige tilsyn. Veilederen kan også bli tydeligere på momentene nevnt i kulepunktene over – organisering og andre tiltak til støtte for uavhengighet og utvikling samt bruk av kriterier til bruk ved tilsyn med bestemmelser der det er stort rom for skjønn.

Litteraturliste

- Barne- og familie departementet: Barnehage til beste for barn og foreldre. Stortingsmelding nr. 27 (1999- 2000).
- Barne- og familiedepartementet (1995) Lov om barnehager. Rundskriv Q- 0902B
- Barne- og familiedepartementet (2005) Nye og reviderte virkemidler i en utbygd sektor. Kap 8 i Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små. Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren.
- Barne- og familiedepartementet: Barnehager mot år 2000. Stortingsmelding nr 8 (1987 – 1988)
- Bay-Larsen I og Lien L (2005) Tilsynsoppgave i kommunesektoren. Nordlandsforskning. Bodø
- Borg E, Kristiansen I-H og Backe-Hansen E (2008) Kvalitet og innhold i norske barnehager. En kunnskapsoversikt. NOVA 6/08
- Det kongelige Kunnskapsdepartement (2006) Lov 17.juni 2005 nr.64 om barnehager (barnehageloven) med forskrifter og departementets merknader til bestemmelsene
- Elisabeth Falnes-Dalheim Samfunnsspeilet nr. 4, 2004
- Enehaug H, Gamperiene M og Grimsmo A (2008) Arbeidsmiljø i barnehagen. En casestudie av 4 barnehager i offentlig og privat sektor. AFI-notat 9/2008
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1975) Lov om barnehager M.V. av 6.juni 1975
- Gulbrandsen L (2009) Førskolelærere og barnehageansatte. NOVA Notat 4/09
- Gulbrandsen, L., Johansson, J-E., og Dyblie Nielsen, R. (2002): Forskning om barnehager. En kunnskapsstatus. Oslo: Norges Forskningsråd.
- Helgøy I og Homme A (2009) Kommunens rolle i omforming av barnehagen til læringsinstitusjon. Barnehagepolitikk i et flernivåsystem. Paper XVIII Nordiska Kommunforskarkonferansen i Åbo.
- Hoås Moen K (2006) Styring og samarbeid i barnehagesektoren. Universitetsforlaget. Oslo
- Innst. O. nr. 103 (2008–2009) Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager)
- Kammerman S.B. (2008) Early Childhood Education and care in advanced industrialized Countries
- Knutepunkt Sørlandet (2009) Forslag til utvikling av tilsynsrutiner etter barnehageloven i Knutepunktkommunene i tråd med forstudiets oppgave og mål
- Kommunal og regionaldepartementet. Kunnskapsdepartementets lover. Kap 10 i Meld. St. 7 (2009 – 2010) Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene.
- Korsvold T (1997) Profesjonalisert barndom. Historisk institutt NTNU
- Kunnskapsdepartement (2006) Lov 17.juni 2005 nr.64 om barnehager (barnehageloven) med forskrifter og departementets merknader til bestemmelsene
- Kunnskapsdepartementet (2007) Kvalitet i barnehagen. Stortingsmelding nr 41 (2008 – 2009).
- Kunnskapsdepartementet (2007) Tilsyn med barnehager. Veileder. (Publ.kode F-4226 B)
- Leira A. (1992) Welfare states and working mothers. Cambridge
- Moser Th, Pettersvols M, Thorsby jansen T og Dudas B(2006) Delrapport 5 Perspektiver på kompetanse og kompetanseutvikling i og utenfor barnehagesektoren. HiVe rapport 7/2006

Myhre J.E.(1990) Kampen om behovene. Oslos barnehager i velferdstatens epoke. BARN 1990/3

Norges Offentlige Utredninger (2010 : 8) kap 5 Dagens tilbud til førskolebarn. I Med forskertrang og lekelyst.

Norges Offentlige Utredninger (1972 : 39) Førskoler.

Norges Offentlige Utredninger (1992 : 17) Kap 7 i Rammeplan for barnehagen

Ot.prp nr 72 (2004 – 2005) Kap 8.5 kommunens tilsynansvar. I Om lov om barnehager.

Ot.prp. nr 76(2002-2003) Om lov om endringer i lov 5.mai 1995 nr. 19 om barnehager(barnehageloven).

Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) Om lov om endringer i barnehageloven.

Proposisjon til stortinget (2010 – 2011) Programkategori 07.30 Barnehagar

Rambøll rapport (2010) Evaluering av kompetanseprosjekt i språkstimulering og flerkulturell pedagogikk for barnehageansatte (2005-2009) i regi av NAFO

Retvedt O et. al (1999) Erfaringer med innføring av Rammeplan for barnehagen. Oplandske bokforlag

Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene Dokument nr. 3: 13 (2008-2009).

Seland M (2009) Det moderne barn og den fleksible barnehagen. PhD avhandling NTNU. Trondheim

Sivesind K (2009) Juss + ped = sant? Om felles nasjonalt tilsyn i Oslo og Akershus 2008. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling.

St. meld nr 24 (2002 – 2003) barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet

St.meld. nr. 28 (2004-2005)Om evaluering av maksimalpris i barnehager

St.prp. nr 67 (2006-2007) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunene

Winsvold og Gulbrandsen(2009) Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en barnehagesektor i sterk vekst. Nova rapport 2/2009

Østrem m.fl (2009) Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart. Rapport Høgskolen i Vestfold.

Innledning: Om respondenten

Undersøkelsen inneholder spørsmål om kommunens planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn etter barnehageloven, samt kommunens organisering, kapasitet og kompetanse på området.

Innledningsvis kommer noen spørsmål om hvem som besvarer undersøkelsen. Vi understreker at svar fra spørreundersøkelsen vil behandles slik at kun PwC vil kunne identifisere kommuner og respondenter. Grunnen til at kommune og navn på respondent etterspørres er for at vi i PwC skal kunne knytte sammen KOSTRA-tall og kommunenes svar på undersøkelsen på riktig måte og for å se hvem vi kan kontakte for evt. oppfølgende spørsmål.

QB1: Hvilken kommune besvarer du for?

Velg din kommune fra nedtrekksmenyen

QB2: Hva er ditt navn

QB3: Hva er din stilling

Svaralternativ: Rådmann, Barnehagekonsulent/-rådgiver, Annet (spesifiser her)

Del 1: Organisering, kapasitet og kompetanse

De fleste av landets kommuner har en dobbeltrolle som eier og lokal barnehagemyndighet i forhold til barnehagene. Sentralt i myndighetsrollen er kommunens tilsynsansvar. Kommunens rolle som tilsynsmyndighet er hjemlet i barnehagelovens § 16 og forstås som de aktiviteter kommunen utøver for å sikre at alle barnehagene i kommunen drives i samsvar med lov og forskrifter.

Nå følger spørsmål om hvor mange årsverk kommunen bruker til tilsyn og andre myndighetsoppgaver og hvordan kommunen organiserer og bemanner tilsynsarbeidet

QB4: Hvor mange årsverk bruker kommunen til arbeid som barnehagemyndighet i 2009/10?

QB4a: Samlet antall årsverk til arbeid som barnehagemyndighet i 2009-10

QB4b: Hvor mange av disse årsverkene går med til godkjenning av barnehager etter barnehageloven § 10 i 2009-10

QB4c: Hvor mange av disse årsverkene går med til samordnet opptak etter § 12 i 2009-10

QB4d: Hvor mange av disse årsverkene går med til veiledning etter § 8 i 2009-10

QB4e: Hvor mange av disse årsverkene går med til tilsyn etter § 16 i 2009-10

Vennligst oppgi antall årsverk på hvert av spørsmålene

QB 5: Hvor mange årsverk bruker kommunen til arbeid som barnehagemyndighet i 2003/04?

QB5a: Samlet antall årsverk til arbeid som barnehagemyndighet i 2003-04

QB5b: Hvor mange av disse årsverkene går med til godkjenning av barnehager etter barnehageloven § 10 i 2003-04

QB5c: Hvor mange av disse årsverkene går med til samordnet opptak etter § 12 i 2003-04

QB5d: Hvor mange av disse årsverkene går med til veiledning etter § 8 i 2003-04

QB5e: Hvor mange av disse årsverkene går med til tilsyn etter § 16 i 2003-04

Vennligst oppgi antall årsverk på hvert av spørsmålene

QB6: Hvem er nærmeste leder for de som gjennomfører følgende oppgaver?

QB6a: Hvem er nærmeste leder for den som har ansvar for at kommunens barnehager driver i samsvar med gjeldende lover og regelverk (eierrollen)?

QB6b: Hvem er nærmeste leder for den som planlegger kommunens tilsynsvirksomhet (hva det skal føres tilsyn med, hvor ofte, og hvordan tilsynet skal følges opp)?

QB 6c: Hvem er nærmeste leder for den som hovedsakelig gjennomfører stedlige tilsyn?

QB6d: Hvem er nærmeste leder for den som utøver andre myndighetsoppgaver etter barnehageloven?

Svaralternativ: Kommunestyret, rådmannen, sektorleder for barnehager, annen leder i kommunen, vet ikke/ikke aktuelt

QB7: Hvem i kommunen har myndighet til å fatte vedtak om pålegg etter tilsyn etter barnehageloven?

Sett kryss for alle svar som passer.

Svaralternativ: Kommunestyret, Politisk utvalg, Rådmann/administrasjonssjef, Mellomleder i administrasjonen, Saksbehandler i administrasjonen, Andre (spesifiser)

QB8: Hvem gjennomfører stedlige tilsyn etter barnehageloven i kommunen?

Vi ber deg svare for inneværende barnehageår, 2009-10.

QB8a: Administrativt ansatte i barnehagesektoren (ikke ansatt ved barnehager)

QB8b: Ansatte i kommunens barnehager (f.eks. styrere)

QB8c: Ansatte fra sentraladministrasjonen/rådmannens stab eller fra andre sektorer enn barnehagesektoren

QB8d: Ansatte fra andre kommuner

QB8e: Andre

Svaralternativ: Som oftest, noen ganger, aldri, vet ikke

QB9: Hvilken utdanning har de som har gjennomført stedlige tilsyn i kommunen?

Vi lurer på *hvor ofte* personer med utdanningsbakgrunn som spesifisert under har gjennomført stedlige tilsyn etter barnehageloven. Her ber vi deg se de to siste barnehageårene 2008-9 og 2009-10 i sammenheng.

QB9a: Førskolelærerutdanning på bachelornivå

QB9b: Kombinasjon førskolelærerutdanning og mastergrad/hovedfag

QB9c: Annen lærerutdanning

QB9d: Økonomi, administrasjon og ledelse

QB9e: Juss

QB9f: Ingeniør- og annen teknisk utdanning

QB9g: Helsefag

QB9h: Samfunnsfag

QB9i: Annen utdanning

Svaralternativ: Med på samtlige tilsyn, med på noen tilsyn, ikke med på noen tilsyn, vet ikke/ikke aktuelt

QB10: Nærmere om hvordan kommunen fører tilsyn med kommunale og private barnehager

Vennligst oppgi hvor godt påstandene under stemmer for din kommune.

QB10a: Kommunen følger de samme prosedyrer for å gi pålegg etter tilsyn overfor kommunale og private barnehager

QB10b: Kommunen gir samme veiledning ved pålegg overfor kommunale og private barnehager

QB10c: Kommunen følger de samme prosedyrer for sanksjoner etter tilsyn overfor kommunale og private barnehager

Svaralternativ: Stemmer helt, stemmer ganske godt, stemmer ganske dårlig, stemmer ikke, vet ikke/ikke aktuelt

QB11: Har du kommentarer til spørsmålene om organisering, kapasitet og kompetanse?

Del 2: Planlegging av tilsyn

QB12: Har kommunen en plan for tilsyn etter barnehageloven?

Med plan for tilsyn mener vi et dokument som angir hva det skal føres tilsyn med, hvor ofte, hvordan tilsynet skal følges opp, etc.

QB12a: Kommunen har en slik plan

QB12b: Planen er godkjent på rådmannsnivå

QB12c: Planen er godkjent på politisk nivå

QB12d: Planen viser at kommunen har vurdert risiko for brudd på krav i lov og forskrifter

QB12e: Planen viser hvordan kommunens valg av tilsynsystema henger sammen med risikovurderinger

Svaralternativ: Ja, nei, vet ikke/ikke aktuelt

QB13: På hvilken bakgrunn velger kommunen ut temaer det skal føres tilsyn med?

Nå lurer vi på hvorvidt og hvordan kommunen velger ut temaer det skal føres tilsyn med. Departementets veileder nevner som eksempler på tema: Barnehagens vedtekter, leke og oppholdsareal, bemanning, årsplan / utviklingsarbeid, barnas rett til medvirkning o.a.

QB13a: Vi bestemmer særlige tema i forkant av hvert stedlige tilsyn

QB13b: Vi bestemmer særlige tema for et år av gangen

QB13c: Vi velger temaer etter tur, slik at samtlige aktuelle temaer dekkes etter flere års tilsynsvirksomhet

QB13d: Vi velger temaer der vi tror kravene muligens ikke er overholdt godt nok av barnehagene i kommunen

QB13e: Vi velger temaer i lys av drøftinger i nettverk med andre kommuner

QB13f: Vi velger temaer i lys av drøftinger i kontaktmøter

QB13g: Vi velger temaer i lys av drøftinger i styrersamlinger o.l.

QB13h: Vi velger temaer i lys av funn i evalueringer og forskning

QB13i: Vi velger temaer i lys av politiske signaler fra nasjonalt hold

QB13j: Andre kriterier for valg av temaer (spesifiser)

Svaralternativ: Ja, nei, vet ikke/ikke aktuelt

QB14: Hvordan velger kommunen ut barnehager som får stedlig tilsyn etter barnehageloven?

Svaralternativ:

- Alle barnehager i kommunen får stedlig tilsyn hvert år; Alle barnehagene får stedlig tilsyn etter annen fastsatt syklus (f.eks. hvert annet, tredje eller fjerde år);
- Kommunen velger ut barnehager på tilfeldig grunnlag (alfabetisk, loddtrekning e.l.);
- Kommunen velger ut barnehager basert på risikovurderinger (utdypes i neste spørsmål);
- Annet (spesifiser)

QB15: Dersom barnehager velges ut basert på risikovurderinger: Hvor viktig var momentene under for kommunens utvelgelse av barnehager for stedlig tilsyn etter barnehageloven i barnehageåret 2009-10.

QB15a: Funn i kontroll av årsmelding og årsmeldingsskjema/regnskapsdata og tjenestedata for barnehagene

QB15b: Funn i gjennomgang av barnehagenes årsplaner

QB15c: Funn i gjennomgang av barnehagenes vedtekter

QB15d: Funn i gjennomgang av barnehagenes internkontroll-rutiner

QB15e: Dispensasjoner fra utdanningskrav blant barnehagene

QB15f: Bruk av midlertidige lokaler blant barnehagene

QB15g: Sykefravær, annet fravær, vikarbruk og gjennomtrekk i stillinger blant barnehagene

QB15h: Resultater fra brukerundersøkelser og andre kvalitetsmålinger

QB15i: Bekymringsmeldinger og andre enkelthenvendelser fra foreldre, ansatte eller andre

QB15j: Resultater av trivsels- og ansatteundersøkelser i barnehagene

QB15k: Tilrådinger eller krav fra Fylkesmannen

QB15l Valg av tema for tilsyn har lagt føringer på valg av barnehager

QB15m: Annet (spesifiser)

Svaralternativ: Svært viktig, ganske viktig, ikke viktig, vet ikke/ikke aktuelt

QB16: Har kommunen rutinebeskrivelse for gjennomføring av et stedlig tilsyn etter barnehageloven?

(Med rutinebeskrivelse menes for eksempel en nedskrevet steg for steg-beskrivelse eller sjekkliste.

Svaralternativ:

- *Kommunen har en slik rutinebeskrivelse*
- *Denne er godkjent på rådmanns-/administrasjonssjefsnivå og/eller kommunaldirektør-/sjefsnivå*
- *Denne er godkjent på politisk nivå*

QB17: Har du kommentarer til spørsmålene om planlegging av tilsyn?

Del 3: Gjennomføring av tilsyn

QB18: Hvor mange stedlige tilsyn har kommunen gjennomført i barnehageåret 2009-10?

QB18a: Kommunale ordinære barnehager

QB18b: Private ordinære barnehager

QB18c: Kommunale familiebarnehager

QB18d: Private familiebarnehager.

Vennligst oppgi antall:

- *uanmeldte stedlige tilsyn*
- *varslede (anmeldte) stedlige tilsyn*

QB19: Hvor stor andel av barnehagene i kommunen har fått stedlig tilsyn de siste fire årene?

Vennligst oppgi hvor stor andel som har fått stedlig tilsyn:

- *Kommunale ordinære barnehager*
- *Private ordinære barnehager*
- *Kommunale familiebarnehager*
- *Private familiebarnehager*

QB20: Hvilke metoder benytter kommunen ved stedlige tilsyn?

QB20a: Gjennomgang av plan- og rapporteringsdokumenter, rutiner for internkontroll og statistikk fra barnehagen

QB20b: Intervju/samtale med styrer

QB20c: Intervju/samtale med pedagogisk leder

QB20d: Intervju/samtale med øvrige ansatte i barnehagen

QB20e: Intervju/samtale med barn i barnehagen

QB20f: Intervju/samtale med foreldre/foreldreprerentant fra barnehagens samarbeidsutvalg

QB20g: Befaring utendørs

QB20h: Befaring innendørs

QB20i: Annet (spesifiser)

Svaralternativer: Alltid, som oftest, sjelden, aldri, vet ikke

QB21: Har kommunen utarbeidet kriterier til bruk ved tilsyn med innholdet i barnehagene?

Barnehageloven inneholder få standardkrav. Flere bestemmelser gir betydelig rom for skjønn, slik at kommunen selv må vurdere hvilke krav som skal innfris for at en regel er oppfylt. Dette spørsmålet gjelder et viktig eksempel på slike bestemmelser, nemlig de som gjelder barnehagens innhold og oppgaver, slik de fremgår i barnehageloven § 2 og Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Når vi under spør om bruk av evaluerings-/tilsynskriterier, tenker vi på kriterier knyttet til for eksempel barnehagens verdigrunnlag, årsplanens innhold, barns medbestemmelse og krav til de enkelte fagområdenes innhold og progresjon.

Svaralternativ:

- *Kommunen har utarbeidet klare evaluerings-/tilsynskriterier om barnehagens innhold, og disse benyttes i alle tilsyn*
- *Kommunen har utarbeidet slike kriterier, men bruker dem bare ved enkelte tilsyn*
- *Kommunen har ikke utarbeidet slike kriterier*
- *Vet ikke/ikke aktuelt*

QB21a: Hvordan har kommunen utarbeidet evaluerings-/tilsynskriterier om barnehagens innhold og oppgaver?

- QB21a1: Kriteriene er satt ut fra innhold i Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- QB21a2: Kriteriene er satt ut fra innhold i veileder om tilsyn og/eller temahefter fra Kunnskapsdepartementet
- QB21a3: Kriteriene settes ut fra kommunens egne kvalitetskrav for barnehager
- QB21a4: Kriteriene settes på annen måte (spesifiser)

Svaralternativer: Ja, nei, vet ikke

QB22: Har du kommentarer til spørsmålene om gjennomføring av tilsyn?

Del 4 Oppfølging av tilsyn

QB23: Hvordan behandler kommunen resultater fra tilsyn?

Vennligst oppgi hvorvidt utsagnene stemmer med praksis i din kommune i løpet av barnehageårene 2008-9 og 2009-10 sett under ett.

- QB23a: Det utarbeides en tilsynsrapport etter gjennomført tilsyn
- QB23b: Pålegg om retting eller stengning gjøres som enkeltvedtak
- QB23c: Tilsynsrapporter sendes til/behandles på rådmannsnivå
- QB23d: Tilsynsrapporter sendes til/behandles på politisk nivå
- QB23e: Det gjennomføres veiledningssamtale med barnehagen etter at pålegg er gitt
- QB23f: Det settes en frist for retting og det redegjøres for konsekvenser ved manglende etterlevelse
- QB23g: Det settes krav om tilbakemelding om at retting er gjort

Svaralternativ: Alltid, som oftest, sjelden, aldri, vet ikke

QB24: Hvor mange pålegg har kommunen gitt barnehager som følge av tilsyn i løpet av barnehageårene 2008-9 og 2009-10 sett under ett?

Vennligst oppgi antall.

- Pålegg om retting
- Pålegg om stengning

QB25: Har du kommentarer til spørsmålene om oppfølging av tilsyn?

Oppsummerende spørsmål

QB26: Hvordan vurderer du alt i alt din kommunes tilsyn etter barnehageloven?

Vi ber deg vurdere hvor godt din kommune utøver de nedenfor nevnte sider ved tilsyn etter barnehageloven. Punktene svarer til hovedtemaene i spørreundersøkelsen du har vært gjennom.

QB26a: Kommunens organisering, kompetanse og kapasitet for tilsyn

QB26b: Kommunens planlegging av tilsyn

QB 26c: Kommunenes gjennomføring av tilsyn

QB 26d: Kommunens oppfølging av tilsyn

Svaralternativer: Svært god, ganske god, ganske dårlig, svært dårlig, vet ikke/ikke aktuelt.

QB 27: Mener du tilsynet bidrar til at de kommunale og private barnehagene i kommunen drives i samsvar med kravene i barnehageloven?

Svaralternativ: Ja, i sterk grad; I noe grad; I liten eller ingen grad; Vet ikke

QB 28: Har du kommentarer til undersøkelsen?

KD Barnehagetilsynsundersøkelse

Intervjuguide 1.9.2010

A. Introduksjon til intervju

Navn på informant	
Stilling og rolle	
Fra PwC:	
Sted og dato for samtalen:	
Varighet:	

Innledende spørsmål og avklaringer

Spørsmål til at vi har denne samtalen?

Bakgrunnsopplysninger om prosjektet

Kunnskapsdepartementet gjennomfører med bistand fra PwC et prosjekt som undersøker hvordan kommunene driver tilsyn med barnehagene. Prosjektet ser på organisering av barnehagemyndigheten i kommunene, kommunenes planer for tilsyn, kompetanse og kapasitet blant tilsynspersonell, vurderingene som ligger til grunn for tilsynets aktivitet og metoder og hvordan resultater fra tilsyn rapporteres og behandles i kommunen.

Hensikten med prosjektet er å få en bedre oversikt over hvordan kommunene driver tilsyn med barnehagene og å identifisere sterke og svake punkter i denne praksisen. Prosjektet vil bygge videre på eksisterende veiledningsmateriell og si noe om hva som er god praksis for tilsyn med barnehagene. Virkemidler for styrket tilsynspraksis vil også drøftes. En rapport fra prosjektet vil gjøres offentlig tilgjengelig i desember 2010.

Prosjektet gjennomføres med intervjuer i kommuner, departement, fylkesmenn og barnehager, studier av kommunale styrings- og rapporteringsdokumenter og en spørreundersøkelse til alle landets kommuner. Kunnskapsdepartementet oppfordrer kommuner som kontaktes av PwC i sakens anledning til å bidra til godt informasjonsgrunnlag for prosjektet.

B. Innledende om dagens situasjon

1. Hvordan har fokus på innhold og kvalitet vært i barnehagesektoren de senere årene? (sterkt fokus på dekningsgrad og pris)	
2. Hvordan har endringene i leverandørleddet påvirket kommunenes tilsynsrolle? (Private barnehagers fremvekst, kommunenes vante tilnærming er internkontroll/ordinær ledelse med egne barnehager)	

--	--

C. Organisering og planlegging

<p>3. Planlegging av tilsyn</p> <ul style="list-style-type: none">• Har kommunen en tilsynsplan for barnehagesektoren• Er den forankret på rådmannsnivå og politisk hold• Er den samordnet med andre tilsynsmyndigheter	
<p>4. Sammenheng mellom tilsyn og internkontroll</p> <p>(hvordan ser kommunen/rådmannen på sammenhengen mellom internkontroll og tilsyn. Substitutter?)</p>	
<p>5. Hvordan kontrollerer kommunen etterlevelse av sin egen tilsynsplan?</p>	

D. Kompetanse og kapasitet (egenskapsstandarder)

<p>6. Tilsynsførerne – de som gjennomfører tilsyn</p> <p>Hvem er de</p> <p>Hvordan rekrutteres disse til tilsynsoppgaver?</p> <p>Hvilken uformell status har tilsynsarbeidet? Verdsettes dette? Lette å få folk med?</p>	
<p>7. Formalkompetanse</p> <p>Hvilken formalkompetanse har tilsynspersonell brukt av kommunen i perioden 2008-2010?</p>	

8. Skillet eier og myndighet Hvordan skiller kommunen mellom eierfunksjonen og myndighetsfunksjonen? Hvis man avdekker avvik i en kommunal barnehage gjennom internkontroll. Hvilke prosedyrer har man for dette?	-
9. Kapasitet Hvor mange årsverk er avsatt til arbeidsoppgaver som barnehagemyndighet? Interkommunalt samarbeid?	

E. Tilsynspraksis (utøvelsesstandarder)

10. Vurderingsgrunnlag for tilsyn På hvilket grunnlag planlegger kommunen sin tilsynspraksis, derunder hvilke barnehager det skal føres tilsyn med og hvilke krav det skal sjekkes overholdelse med	
11. Metoder for tilsyn	
12. Dekningsgrad og innretning på tilsyn	For hvor stor andel av barnehagene har kommunen i perioden 2008-2010 ført tilsyn med overholdelse av [nevnte krav]?
13. Hvilke begrunnelser legges til grunn for valg av tilsynsmetode? (Situasjonsbetinget, kostnadsbetinget, kompetanse, erfaring, annet)	

14. Tilsyn og veiledning? Hvordan skiller kommunen mellom tilsyn og veiledning i sin kontakt med barnehagene? Er det separate eller dels eller helt integrerte aktiviteter?	
15. Behandling av resultater fra tilsyn	Hvordan behandles resultater fra tilsyn?
16. Sanksjonsbruk Fortell om erfaringer med vedtak om pålegg om retting eller stengningsvedtak og tilsynets rolle i dette.	Hvor mange pålegg har kommunen gitt barnehager som følge av tilsyn i perioden 2008-2010?
17. Operasjonalisering av lovkrav	Hvordan opplever kommunen hvor vanskelig eller lett det er å operasjonalisere krav i lov og forskrifter til kriterier man kan benytte til gjennomføring av tilsyn og vurdering av pålegg?
18. Oppfølging av pålegg	Hvordan følger kommunen opp at barnehagene etterkommer pålegg om retting?

F. Oppsummerende spørsmål

19. Oppsummerende egenvurdering	Hvordan vurderer du alt i alt din kommunes tilsyn med barnehagene?
---------------------------------	--

G. Tilleggs kommentarer

--