

Beregnet til  
**Utdanningsdirektoratet**

Dokument type  
**Sluttrapport**

Dato  
**Desember 2012**

# SLUTTRAPPORT UNDERSØKELSE OM KOMMUNER SOM BARNEHAGEMYNDIGHET



**SLUTTRAPPORT  
UNDERSØKELSE OM KOMMUNER SOM  
BARNEHAGEMYNDIGHET**

Rambøll  
Besøksadr.: Hoffsvæien 4  
Postboks 427  
Skøyen  
0213 Oslo  
T +47 2252 5903  
F +47 2273 2701  
[www.ramboll.no](http://www.ramboll.no)

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1.</b>	<b>Sammendrag</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Innledning</b>	<b>9</b>
2.1	Vekst i antall barnehager	9
2.2	Kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet	9
2.3	Bakgrunn for undersøkelsen	10
2.4	Sentrale problemstillinger	11
2.5	Leseveiledning	11
<b>3.</b>	<b>Resultat av myndighetsoppgavene i 2011</b>	<b>12</b>
3.1	Gjennomførte tilsyn i 2011	12
3.2	Pålegg om retting og stenging	15
3.3	Lokal barnehagemyndighets dilemmaer	17
3.4	Oppsummering	18
<b>4.</b>	<b>Organisering av myndighetsoppgavene</b>	<b>20</b>
4.1	Organisering av myndighetsoppgavene	20
4.2	Veiledning og tilsyn	24
4.3	Kommunens kapasitet og kompetanse	34
4.4	Oppsummering	38
<b>5.</b>	<b>Utvikling av barnehagetilbudet</b>	<b>40</b>
5.1	Kompetanse- og virksomhetsutvikling	40
5.2	Barnehagedekning	44
5.3	Skole-barnehage-samarbeid	45
5.4	Samarbeid mellom barnehage og PP-tjenesten, barnevern og helsestasjon	48
5.5	Oppsummering	51
<b>6.</b>	<b>Metode</b>	<b>53</b>
6.1	Innledende aktiviteter	53
6.2	Gjennomføring av spørreundersøkelse	53
6.3	Gjennomføring av kvalitative intervjuer	54

## FIGURER

Figur 3-1: Dokumenttilsyn ført i kommunale og private barnehager i 2011. N=309. ....	13
Figur 3-2: Varslede stedlige tilsyn ført i kommunale og private barnehager i 2011 .....	14
Figur 3-3: Antall uanmeldte stedlige tilsyn ført i kommunale og private barnehager i 2011. N=228.....	15
Figur 3-4: Fordeling i antall pålegg om retting i 2011 (N=261) .....	17
Figur 3-5: Jeg opplever dilemmaer som tilsynsmyndighet ved beslutninger som berører... (N=309) .....	18
Figur 4-1 Interkommunalt samarbeid om oppgaver på barnehageområdet....	21
Figur 4-2 Innholdet i skriftliggjorte rutiner i kommunene (n=207) .....	23
Figur 4-3: Tema for tilsyn (N=309) .....	26
Figur 4-4: Kommunen/ bydelen har utarbeidet tilsynskriterier (N=309) .....	27
Figur 4-5: Hva påvirket utvelgelse av barnehager for stedlig tilsyn etter Barnehageloven i 2011? N=309.....	28
Figur 4-6: Hvem gjennomførte stedlig tilsyn etter barnehageloven i kommunen/ bydelen i 2011? N=309 .....	30
Figur 4-7: Tilsyn i kommunale og private barnehager.....	33
Figur 4-8 Egen vurdering av personalressurser fordelt på kommunestørrelse .	35
Figur 4-9 Egen vurdering av kompetanse fordelt på kommunestørrelse .....	37
Figur 5-1: Finansiering av kompetanseutvikling initiert av kommunen/ bydelen i 2012. N=309.....	42
Figur 5-2: Hvilke typer kompetanseutviklingstiltak har kommunen finansiert i 2010 og 2012? .....	43
Figur 5-3: Hvordan planlegger kommunen for å tilby et tilstrekkelig antall barnehageplasser?.....	44
Figur 5-4: Systemer for barnehage-skole-samarbeid .....	46
Figur 5-5: Barnehage-skole-samarbeid i kommunale og private barnehager (N=228) .....	47
Figur 5-7: Samarbeidet fungerer like godt i kommunale og private barnehager (N=228) .....	50

## BOKSER

Boks 3-1: Kommunens rolle som tilsynsmyndighet.....	24
Boks 3-2: Eksempel på tilsynsaktivitet i etterkant av pålegg fra Fylkesmannen .....	29
Boks 3-3: Erfaringer med interkommunalt samarbeid i en liten kommune .....	31
Boks 3-4: Eksempel på bruk av eksternt firma som tilsynsfører .....	32
Boks 4-1: Eksempel på samarbeid om utarbeidelse av rutiner for barnehage-skole-samarbeid .....	48

## TABELLER

Tabell 3-1: Antall tilsyn ført med kommunale og private barnehager i 2011. .	12
Tabell 3-2: Pålegg om retting og stenging som følge av tilsyn i 2011. N hhv 261 og 268. ....	16

## 1. SAMMENDRAG

I perioden august til desember 2012 har Rambøll Management Consulting på oppdrag for Utdanningsdirektoratet gjennomført en undersøkelse om kommuner som barnehagemyndighet. Oppdraget er løst i tett samarbeid med førsteamanuensis Øyvind Kvello ved Psykologisk institutt, NTNU. Kvello har bidratt som faglig sparringspartner gjennom alle fasene i oppdraget.

Den overordnede problemstillingen for undersøkelsen er hvordan kommunene utøver sin rolle som barnehagemyndighet, og hvilke utfordringer som ligger i oppfyllelsen av rollen. Undersøkelsen skulle særlig se på hvordan kommunene

- organiserer myndighetsoppgavene, herunder omfang av interkommunalt samarbeid
- utfører tilsynsrollen
- arbeider med å skaffe et tilstrekkelig antall barnehageplasser
- følger opp nasjonale satsningsområder på barnehagefeltet
- tilrettelegger for samarbeid med skoler og andre kommunale tjenester

Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av en spørreundersøkelse og kvalitative intervjuer. I Oslo er mye av ansvaret for myndighetsoppgavene lagt til den enkelte bydel. Spørreundersøkelsen ble sendt til samtlige kommuner og bydelene i Oslo, og i presentasjon av funn omtales respondentene derfor som kommuner og bydeler. Det ble gjennomført totalt 60 kvalitative intervjuer med barnehagefaglig ansvarlig og styrere i private (ikke-kommunale) og kommunale barnehager i 11 kommuner og én bydel i Oslo.

### 1.1.1 Omfang av tilsyn og pålegg i 2011

Overordnet sett viser undersøkelsen stor spennvidde i hvordan kommuner og bydeler førte tilsyn i 2011, og hvilke resultater tilsynene fører til. På den ene siden er det noen få store kommuner/bydeler som førte en rekke dokumenttilsyn og stedlige tilsyn, og som har gjort det i mange barnehager i kommunen/bydelen. Flere av disse gjennomførte også opptil flere uanmeldte stedlige tilsyn. Det er en tendens til at store kommunene fører flere tilsyn i private enn i kommunale barnehager. Det kan komme av at det er en større andel private barnehager i disse kommunene. På den andre siden er det en del små kommuner med få barnehager, hvorav hovedvekten er kommunale barnehager, som førte ett eller ingen tilsyn i 2011. Flere av disse ga heller ikke ga noen pålegg om retting. Funntyder også på at i enkelte kommuner føres det ikke tilsyn.

Det kan være flere forklaringer på de store variasjonene. For det første er det rimelig at det er sammenheng mellom omfanget av barnehager, tilsynsvirksomheten, og behovet for å gi pålegg om retting. En annen forklaring kan være at det er ulik kultur for hvor formelt kommuner og bydeler velger å spille myndighetsrollen. Det kan tenkes at mangel på kapasitet i kommuneadministrasjonen fører til at andre oppgaver prioriteres, og at kontakten med barnehagene er så tett at en ikke prioriterer formelle tilsyn.

### 1.1.2 Organisering og samarbeid mellom kommuner

Kommuner og bydeler utøver myndighetsoppgaver på barnehageområdet, samtidig som de eier en del av barnehagene. Det kan være problematisk at oppgaver og beslutningsmyndighet knyttet til disse rollene utøves av samme enhet og person, fordi det i prinsippet kan være i kommunens/bydelens interesse å prioritere hensyn knyttet til en av rollene. Der begge roller utøves av samme person, er det nødvendig med en god rolleforståelse og klare retningslinjer om hva som skal prioriteres i situasjoner med kolliderende hensyn.

Undersøkelsen viser at i nesten 50 prosent av kommunene er eier- og tilsynsrollen organisert under samme ledelse. 42 prosent oppgir at oppgaver knyttet til de to rollene utøves av samme ansatt(e). Sammenlignes resultatene med tidligere undersøkelser, er det en tendens til at flere kommuner skiller oppgaver knyttet til eier- og myndighetsrollen i ulike enheter. De færreste respondentene opplever å stå overfor dilemmaer knyttet til tilsynsrollen. 20 prosent opplever likevel i noen grad at de står overfor dilemmaer når det gjelder beslutninger knyttet til konklusjon og reaksjon av tilsyn.

60 prosent av kommunene samarbeider på barnehageområdet, og i underkant av 30 prosent oppgir at de samarbeider om å føre tilsyn med barnehager. I casekommuner som samarbeidet med andre kommuner om tilsyn, ble samarbeidet begrunnet med at det bidrog til økt kapasitet og bredere kompetanse til å føre tilsyn, og til bedre kvalitet på tilsynet. I de to eksemplene vi undersøkte var det barnehagestyrere som gjennomførte tilsynet. De påpekte at det var en svært tidkrevende oppgave, men de opplevde også at de ble mer bevisste på forhold i sin egen barnehage. Datamaterialet gir ikke grunnlag for å vurdere verken kvalitet eller hvilken læring som ligger i en slik tilsynsordning, utover at barnehagestyrere som deltar som tilsynsfører og som har blitt ført tilsyn med opplevde det som lærende og positivt. Noen få kommuner/ bydeler samarbeider med andre aktører om tilsyn, og en kommune med en slik ordning inngikk i casestudien.

I NOU 2012:1 foreslås det å innføre krav om at kommunene har et forsvarlig system for utførelsen av myndighetsoppgavene. Undersøkelsen viser at 67 prosent har skriftliggjorte rutiner for å sikre etterlevelse av pliktene som barnehagemyndighet, og at rutinene i stor grad inneholder de elementene som foreslås i utredningen. Datamaterialet gir ikke grunnlag for å vurdere rutinene eller hvordan de følges opp. Funnet kan tyde på at en betydelig andel kommuner allerede har et godt utgangspunkt for å imøtekomme et eventuelt krav om forsvarlig system, samtidig som om lag en tredjedel av kommunene vil måtte utarbeide et slikt system.

#### 1.1.3 Tilsynsordninger

Undersøkelsens resultater tyder på at kommuner og bydeler de siste årene har videreutviklet tilsynsordningene sine. Påstanden baseres primært på at en større andel enn i tidligere undersøkelser, hele 70 prosent, har utarbeidet tilsynskriterier. Likevel gir funnene grunn til å spørre om tilsyn med barnehagene i mange tilfeller kjennetegnes av rutinemessige kontroller heller enn målrettede undersøkelser for å avdekke uforsvarlige eller ulovlige forhold. Undersøkelsen viser at tema for tilsyn rulleres heller enn å baseres på risikovurderinger. En tredjedel oppgir at utvelgelse av barnehager for tilsyn bestemmes av en fast rullering, og bare 20 prosent eller færre velger å føre tilsyn på basis av funn i årsmeldinger, bekymringsmeldinger, eller kritiske forhold som dispensasjon fra pedagogkravet, midlertidige lokaler eller sykefravær. Det fremgår også at i en del kommuner er det ansatte i barnehager som fører tilsyn. Dette skjer gjerne når flere kommuner har inngått et samarbeid om å føre tilsyn i hverandres barnehager. Undersøkelsen tyder imidlertid også på at i enkelte kommuner fører barnehagestyrere i tilsyn i andre barnehager i egen kommune. Uansett om styrer «fører tilsyn med seg selv» eller med andre barnehager i samme kommune, er det uheldig.

#### 1.1.4 Tilsyn i kommunale og private barnehager

Resultatene viser videre variasjoner i kommuners og bydelers opplevelse av om de har bedre eller like forutsetninger for å vurdere driften i de kommunale og de private barnehagene. Analysen viser at variasjonen henger sammen med om tilsynsfører har førskolelærerkompetanse. De som ikke har førskolelærerkompetanse opplever i større grad at de har flere informasjonskilder å basere tilsyn på i kommunale barnehager. Funnene kan tyde på at det er ulike oppfatninger av hva som utgjør et tilsyn og hva som utgjør andre typer kontroller med barnehagene, for eksempel internkontroll.

Barnehagestyrere i private barnehager som er intervjuet i caseundersøkelsen er i stor grad tilfredse med samarbeidet med kommunen. Det fremkommer imidlertid tydelig at kommunens oppgave med å forvalte tilskudd til private barnehager påvirker samarbeidet i negativ retning. Barnehagestyrere gir uttrykk for at tilskuddene er lavere enn før, og at det er lite forutsigbarhet i hvor mye tilskudd de vil motta.

#### 1.1.5 Kapasitet og kompetanse

Undersøkelsene viser at kommuner og bydeler bruker i gjennomsnitt 1,06 årsverk på oppgaver knyttet til det å være barnehagemyndighet. Det er likt som i en undersøkelse gjennomført i 2010.<sup>1</sup> Videre bruker kommuner og bydeler 0,43 årsverk på oppgaver tilknyttet tilsyn. I gjennomsnitt betyr det ett årsverk per ti barnehager. Det er imidlertid store variasjoner i resultatene.

<sup>1</sup> PwC (2010). *Tilsyn til besvær? Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet, herunder kommunenes tilsyn med barnehagene*. Oslo

I enkelte kommuner følger en person opp færre 5 barnehager, mens i enkelte andre kommuner følger en person opp mange titalls barnehager.

Over 70 prosent av kommuner og bydeler besitter barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen. Det er særlig de små kommunene som ikke har slik kompetanse, og den ansvarlige har i mange tilfeller da skolefaglig kompetanse som kommunene i Opplæringsloven er pålagt å ha.

Resultatene viser også at kommuner og bydeler i langt større grad vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse enn at de har tilstrekkelig kapasitet. Det er særlig de store kommunene som opplever å ha nok kompetanse og for lite ressurser, mens en del små kommuner opplever det motsatt. Analyser tyder også på at de kommunene som ikke har førskolelærerutdanning i kommuneadministrasjonen og som selv ikke opplever at de har tilstrekkelig kompetanse, også jobber mindre systematisk med tilsynsoppgavene. Dette gjelder først og fremst små kommuner.

#### 1.1.6 Kompetanseutvikling og samarbeid med andre kommunale tjenester

Undersøkelsen viser at de fleste kommuner og bydeler bruker både egne midler og kompetansmidler fra Fylkesmannen for å finansiere kompetansehevede tiltak for ansatte i barnehagene. Nesten alle tilbyr tiltak som etterutdanning og uformell læring gjennom nettverk og prosjekter, mens litt over halvparten bruker midler på videreutdanning. Caseundersøkelsene viser at det er store variasjoner i hvor mange ansatte og hvilke type kompensasjon de ansatte får fra kommunen. Det er positivt at det i flere kommuner jobbes med læring gjennom praksis. Det kan tyde på økt samarbeid på tvers av barnehager og på tvers av enheter som tilbyr tjenester til barn og familier. Det er også positivt at over halvparten av kommunene finansierer videreutdanning som gir formell kompetanse. Vi vet imidlertid ikke hvilken type utdanning det er snakk om, og på hvilken måte kommunene finansierer utdanningen for de ansatte. Slik vet vi heller ikke i hvilken grad tiltakene bidrar til den nødvendige kompetanseøkningen i sektoren, så som å øke antallet førskolelærere eller bidra til økt kompetanse innen språkutvikling. I casekommunene benyttes tiltak i de nasjonale strategiene noe ulikt. Funnene viser at kommunene benytter de nasjonale strategiene etter de behov som de opplever å ha i sin kommune. Kommuner hvor det er mangel på førskolelærere har i større grad benyttet seg av strategiene som omhandler rekruttering og veiledning. Kommuner som har nok førskolelærere har derimot benyttet seg av strategiene i mindre grad. Evaluering av strategi for førskolelærere viste at økt forankring og mer konkrete tiltak på barnehageeier nivå er nødvendig, og vi er i tvil om det tilbudet som kommunene per dags dato gir er tilstrekkelig for å redusere antallet dispensasjoner i sektoren.

Tidligere undersøkelser viser at mange barnehager har rutiner for skoleforberedende arbeid.<sup>2</sup> Vår undersøkelse tyder på at i mange kommuner samarbeides det på systemnivå mellom barnehager og skoler, og kommunen bidrar med å skape felles møteplasser. I casestudiene finner vi likevel variasjoner i hvorvidt kommunen har bidratt til at skoleledere og barnehagestyrere har utarbeidet felles rutiner og forventninger til samarbeidet, og i noen kommuner fremstår samarbeidet som noe sårbart og personavhengig.

Undersøkelsen tyder på at det er samarbeid på systemnivå mellom PP-tjenestene og barnehagene i over 80 prosent av kommunene. Mange PP-tjenester er organisert interkommunalt, men samarbeidet later til å fungere godt likevel. Videre viser undersøkelsen at det er samarbeid på systemnivå med barnevern og helsestasjoner i rundt 60 prosent av kommunene. Det later til at det er større sammenheng mellom organisering og hvorvidt det er samarbeid på systemnivå med disse tjenestene. Fra caseundersøkelsene fremstår samarbeidet med barneverntjenestene som mer utfordrende enn PP-tjenesten, mens det fremstår som at det er relativt begrenset samarbeid med helsestasjoner. Flere kommuner har tverrfaglige konsultasjonsteam, og barnehagestyrere er fornøyd med muligheten til å drøfte saker og utfordringer de står i anonymt med andre faggrupper.

#### 1.1.7 Konklusjon

Hva sier så undersøkelsen om hvordan kommuner og bydeler utøver sin rolle som barnehagemyndighet, og hvilke utfordringer som ligger i oppfyllelsen av rollen? Det fremgår at det er store

<sup>2</sup> Winswold og Gulbrandsen (2009). *Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i barnehagesektor i sterk vekst*. NOVA-rapport 2/09.

variasjoner i hvordan kommuner og bydeler organiserer og utøver myndighetsoppgavene på barnehageområdet, og at dette medfører ulike resultater for barnehagene. Funn tyder på at det har vært en utvikling mot større organisatorisk deling av eier- og myndighetsrollen de siste årene, men fremdeles er det samme ansatt og samme leder som har beslutningsmyndighet for begge roller. Det er imidlertid lite som tyder på at kommuner og bydeler anser dette som problematisk i praksis.

Undersøkelsen tyder også på en økt systematikk og profesjonalisering av tilsyn ved at flere har utarbeidet tilsynskriterier og færre benytter ansatte i barnehagene til å utføre tilsyn. Likevel vitner resultatene overordnet sett om at kommuners og bydelers tilsyn i større grad preges av rutinemessige kontroller enn av risikovurderinger og strategier for å avdekke uforsvarlige og ulovlige forhold. Noen unntak er enkelte store kommuner som hyppig fører tilsyn og som jobber strategisk med utvelgelse, og i den andre enden av skalaen er det noen små kommuner med få barnehager som knapt nok fører formelle tilsyn med barnehagene. Mens en del store kommuner opplever at de har for lite ressurser, er det mangel på kompetanse som er hovedutfordringen for en del av de minste kommunene.

Undersøkelsen viser også videre at kommunene fortsetter å bidra med kompetansetilbud til ansatte i barnehagesektoren etter kompetanseløftet i sektoren i perioden 2007-2010, og at kommunen bidrar med finansiering. Det er imidlertid store variasjoner i hvor mye kommuner og bydeler har anledning til å bruke på kompetanseutvikling. Videre indikerer undersøkelsen variasjoner i hvorvidt kommunene tilrettelegger for samarbeid på systemnivå og møteplasser mellom barnehager og skoler, og mellom barnehager og hjelpetjenester. Samarbeidet mellom barnehager og PP-tjenesten virker mest velutviklet, mens det trolig krever mer tilrettelegging på systemnivå for å oppnå et godt samarbeid mellom barnehager, barneverntjenester og helsetjenester på systemnivå.



## 2. INNLEDNING

I perioden august til desember 2012 har Rambøll Management Consulting på oppdrag for Utdanningsdirektoratet gjennomført en undersøkelse om kommuner som barnehagemyndighet. Oppdraget er løst i tett samarbeid med førsteamanuensis Øyvind Kvello ved Psykologisk institutt, NTNU. Kvello har bidratt som faglig sparringspartner gjennom alle fasene i oppdraget.

Problemstillingen som er lagt til grunn for oppdraget er: *Hvordan utøver kommunene sin rolle som barnehagemyndighet, og hvilke utfordringer ligger i oppfyllelsen av denne rollen?* For å belyse denne problemstillingen er det gjennomført en spørreundersøkelse og kvalitative intervjuer. Spørreundersøkelsen ble sendt til samtlige kommuner og bydeler i Oslo. Det ble gjennomført to-talt 60 kvalitative intervjuer med barnehagefaglig ansvarlig og styrere i private (ikke-kommunale) og kommunale barnehager i 11 kommuner og én bydel i Oslo.

### 2.1 Vekst i antall barnehager

Det har vært stor aktivitet i barnehagesektoren siden Barnehageloven ble vedtatt i 2005. Fra 2009 var rett til barnehageplass lovfestet, og mange kommuner har utbygd tilbudet. Dekningsgraden på antall barnehageplasser var i 2011 på landsbasis 89,7 prosent<sup>3</sup>, men den varierte mellom fylkene. For å dekke behovet for barnehageplasser har det vært vekst i antall barnehager. Fra 2005 til 2011 har antallet private barnehager økt fra 3420 til 3469. Antallet kommunale barnehager har steget fra 2858 til 3000 i perioden 2005-2011. Det tyder på en større vekst i antallet kommunale enn private barnehager. Samtidig har 18 prosent av kommunene, i all hovedsak små distriktskommuner med høye frie inntekter, kun kommunale barnehager.<sup>4</sup>

I tillegg til veksten i antall barnehager, har det barnehagefaglige feltet blitt mer komplekst.<sup>5</sup> Barnehagene er både en plass for omsorg og læring. Med veksten i barnehagesektoren har også andelen barn under 3 år økt. Denne barnegruppen har andre behov og forutsetninger enn de eldre barna i barnehage for omsorg og læring. Videre har flere forhold som handler om barnehagenes fysiske rammer, formål, innhold og kvalitet har blitt regulert. Sentrale myndigheter har også gitt med retningslinjer og veiledere om forhold som ikke er regulert i lovverket, samt bidratt med økte midler for å rekruttere, fastholde og heve kompetansen til personalet i barnehagene. Den økte kompleksiteten har betydning for innholdet i barnehagene, men også for kommunene.

### 2.2 Kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet

Kommunenes rolle som lokal barnehagemyndighet fremgår i § 8 av Lov om barnehager (barnehageloven). En nærmere fastsettelse av oppgavene fremgår av §§ 10-16.

Som lokal barnehagemyndighet skal kommunen:

- tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som bor i kommunen
- sørge for at tilbudet til samiske barn bygger på samisk språk og kultur
- sørge for full barnehagedekning
- veilede barnehagene og påse at gjeldende regelverk overholdes
- forvalte statlige tilskudd til private barnehager

Gjeldende regelverk for barnehagene er primært nedfelt i en rekke forskrifter til barnehageloven, herunder *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*, samt regelverk om miljørettet helsevern i barnehage. For å løse oppgaven som lokal barnehagemyndighet, gis kommunene rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagene i kommunen i den utstrekning som er nødvendig for å ivareta kommunes oppgaver. Fylkesmannen skal veilede kommuner og barnehageeiere, og fører tilsyn med at kommunene ivaretar sitt ansvar.

I tillegg til nevnte oppgaver er de fleste kommuner i dag også eier av en eller flere kommunale barnehager. I sum innehar kommunene i dag mange oppgaver som lokal barnehagemyndighet. Kommunens dobbeltrolle som godkjennings- og tilsynsmyndighet både for egne barnehager og

<sup>3</sup> SSB (2012). *Andelen barn i barnehage flater ut*. Tilgjengelig på <http://www.ssb.no/barnehager/> (Lesedato: 8.august 2012).

<sup>4</sup> SSB, KOSTRA 2011

<sup>5</sup> Meld. St. 7 (2009-2010). *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*. Kommunal- og regionaldepartementet.

for private barnehager fremheves som utfordrende av flere, deriblant i Meld. St. 7 (2009-2010)<sup>6</sup>. Dobbelrollen er videre problematisert i NOU 2012:1 hvor man viser til at rollen kan by på utfordringer knyttet til lovens krav om likebehandling<sup>7</sup>.

Det er mulig at det å skulle sørge for full barnehagedekning også utfordrer de ulike rollene kommunene innehar i dag. Selv om flere kommuner har full dekningsgrad, vil mange kommuner fremdeles måtte prioritere utbygging for å imøtekomme de forpliktelsene de har overfor innbyggerne. Det kan tenkes at kommunene møter dilemmaer når de både skal prioritere ressurser til å bygge ut barnehager, og bidra til å forbedre kvaliteten i eksisterende barnehager.

Kommunene har ulike rammebetingelser hva gjelder geografisk og demografisk størrelse, samt økonomi, og det vil kunne ha betydning for kommunens utøvelse av rolle som barnehagemyndighet. Den største andelen av norske kommuner, hele 231 stykker, er små kommuner med under 5.000 innbyggere. Videre viser tall fra KOSTRA at det er flest små kommunene som har høye andeler frie inntekter. Blant de mellomstore og store kommunene er de frie inntektene i større grad lavere enn gjennomsnittet. Bildet er imidlertid ikke ensartet; det finnes også mange små kommuner som har dårlig råd.

### 2.3 Bakgrunn for undersøkelsen

Barnehagelovutvalget som ble nedsatt i juni 2010, fikk i mandat å vurdere gjeldende barnehagelov med forskrifter som styringsvirkemiddel for en rammefinansiert barnehagesektor, og foreslå eventuelle endringer i lovverket. I utredningen *Til barnas beste*, fastslår utvalget at det har foregått store endringer i sektoren i løpet av få år. En formidabel aktivitetsvekst har medført stor nasjonal variasjon i barnehagetilbudet<sup>8</sup>. Utvalget vurderer at dagens regelverk med en rekke forskrifter og flere skjønnsmessige bestemmelser er uoversiktlig og kan motvirke et likeverdig og kvalitativt godt tilbud. Utvalget foreslår at styring av barnehagesektoren må endres, og anbefaler en grundig gjennomgang av regelverket.

Forslagene i utredningen *Til barnas beste* omhandler barnehagesektoren som helhet og eventuelle endringer vil potensielt påvirke både hvordan kommunene og barnehagene jobber. Særlig relevant for kommunen som barnehagemyndighet foreslår utvalget bak NOU 2012:1<sup>9</sup>:

- Lovfesting av krav om at kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse
- Lovfesting av krav om å utarbeide rutiner for samarbeid og kunnskapsutveksling mellom barnehage, barnevern, helsestasjon, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og andre instanser som er relevante for å bidra til barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon
- At kommunens adgang til å innvilge varig dispensasjon fra norm om pedagogisk bemanning fjernes
- At adgangen til å innvilge midlertidig dispensasjon fortsetter som et bidrag til å løse utfordringene med pedagogbemannings, for eksempel ved krav om at den som har fått dispensasjon gjennomfører nødvendig utdanning innen en viss frist
- Regulering av grunnbemanningen
- Regulering av den pedagogiske bemanningen
- Videreføring av kommunens godkjenningmyndighet
- At dagens bestemmelse om samordnet opptak videreføres, med visse endringer
- Innføring av minimum to hovedopptak per år
- Innføring av et krav til kommunen om forsvarlig system, her som internkontroll knyttet til kommunens myndighetsutøvelse

<sup>6</sup> Meld. St. 7 (2009-2010). *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*. Kommunal- og regionaldepartementet.

<sup>7</sup> NOU 2012:1 *Til barnas beste*.

<sup>8</sup> NOU 2012:1 *Til barnas beste*.

<sup>9</sup> Egen oppsummering basert på NOU 2012:1 *Til barnas beste*

Utvalget var delt i synet på hvem som skal føre tilsyn med barnehagene, men flertallet i utvalget vurderte det som mest hensiktsmessig at kommunene fortsatt ivaretar dette ansvaret, til tross for utfordringene med å skulle ivareta både eier- og myndighetsrollene.

Forslagene i NOU 2012:1 ble mottatt positivt av flere aktører. Blant annet er Utdanningsforbundet særlig positive til økt pedagogtetthet, mens særlig KS og Private barnehagers landsforbund (PBL) fremhever at lovendringene vil innebære et behov for mer finansiering til barnehagesektoren. KS er likevel kritiske til at forslagene til utvalget tar vekk uavhengigheten til kommunene.<sup>10</sup>

## 2.4 Sentrale problemstillinger

I foreliggende oppdrag har den overordnede problemstillingen vært:

*Hvordan utøver kommunene sin rolle som barnehagemyndighet, og hvilke utfordringer ligger i oppfyllelsen av denne rollen?*

Innenfor denne problemstillingen skulle undersøkelsen belyse følgende spørsmål:

- Hvordan har kommunene organisert oppgavene som barnehagemyndighet, og hvordan utfører de dem?
- Hvor store ressurser har kommunene til disse oppgavene, hvordan disponeres ressursene og hvilken kompetanse har de ansatte som utøver rollen og oppgavene som barnehagemyndighet? (veiledning, tilsyn, godkjenning og forvaltning)?
- Hvordan fører kommunene tilsyn med barnehagene? Hva er innholdet i og bakgrunn for valg av kriterier som kommunene legger til grunn for sitt tilsyn av barnehagene?
- Hvordan sørger kommunene for tilstrekkelig antall barnehageplasser?
- Hvordan legger kommunen som barnehagemyndighet til rette for tverrfaglig samarbeid mellom barnehage og barnevern/PPT/helsestasjon, og for overgangen mellom barnehage og skole?
- Hvordan håndterer kommunene som barnehagemyndighet oppgaver i nasjonale satsinger knyttet til kvalitet i barnehagene, herunder kompetansetiltak i forhold til kommunale og private barnehager?

## 2.5 Leseveiledning

Rapporten er bygd opp på følgende måte:

I **kapittel 3** presenteres omfang og resultater av tilsyn gjennomført i 2011. Formålet er å belyse variasjoner i resultatene av tilsyn for private og kommunale barnehager, og variasjoner mellom kommuner og bydeler. Dette kan indikere likheter og ulikheter i måten tilsynene føres på.

I **kapittel 4** presenteres funn om hvordan kommunene organiserer myndighetsarbeidet, og hvordan de organiserer arbeidet med å føre tilsyn. Eksempler fra caseundersøkelsene illustrerer ulike måter å samarbeide med andre kommuner eller andre aktører om tilsyn. Kapittelet belyser videre variasjoner i ressurser og kompetanse, og hvordan respondentene opplever hvilke ressurser og kompetanse de har til å gjennomføre oppgaver knyttet til å være barnehagemyndighet. Kapittelet belyser også i noen grad også hvordan kommuner og bydeler forholder seg til kommunale og private barnehager.

**Kapittel 5** presenterer funn om hvordan kommuner og bydeler arbeider for å utvikle barnehage-tilbudet, herunder barnehagedekning, å sikre kompetanseheving i sektoren, og å sikre et godt samarbeid mellom barnehager og skoler, samt PP-tjenesten, Barneverntjenesten og helsestasjon.

I **kapittel 6** presenteres hvordan undersøkelsen er gjennomført.

<sup>10</sup> <http://www.barnehage.no/no/Nyheter/2012/Januar/Lang-vei-for-malet-er-nadd/>

### 3. RESULTAT AV MYNDIGHETSOPPGAVENE I 2011

Kommunene er lokal barnehagemyndighet, og har et overordnet ansvar for å sikre at barn i kommunen får et godt og forsvarlig tilbud. Kommunene skal sikre at tilbudet er i tråd med de lovpålagte kravene hva gjelder fysisk og innholdsmessig kvalitet, og at de sammen med barnehageeiere og sentrale myndigheter videreutvikler tilbudets kvalitet.

I spørreundersøkelsen er respondentene spurt om hvor mange tilsyn de førte i 2011, og hvor mange pålegg de ga dette året. Formålet var å få indikasjoner på hva kommunenes myndighetsoppgave medfører av kontroll og pålegg i løpet av et avgrenset tidsrom. Resultatene kan gi indikasjoner på omfang og variasjoner i kommunenes tilsynsaktivitet. I dette kapittelet presenteres og drøftes disse resultatene.

#### 3.1 Gjennomførte tilsyn i 2011

Kommunenes tilsyn med barnehagene skal gjøres kontinuerlig ved at barnehagefaglig ansvarlig sørger for å ha løpende informasjon som gir indikasjoner på at driften er forsvarlig og i tråd med lovverket. Gjennom ulike former for tilsynsaktiviteter skal kommunen også påse at barnehagene i kommunen drives i tråd lov og forskrift. Det skilles mellom dokumentbaserte tilsyn og stedlige tilsyn. Stedlig tilsyn er i utgangspunktet varslede, slik at barnehagen får mulighet til å forberede seg. I tilfeller der kommunen er usikker på om de vil avdekke alle forhold som kan være ufor-svarlige eller ulovlige, kan kommunen også gjennomføre uanmeldte tilsyn.

For å kartlegge omfang og variasjoner i kommunenes tilsyn med barnehagene, er antall av ulike typer tilsyn som ble gjennomført i 2011 kartlagt. Respondentene ble bedt om å spesifisere om tilsynene ble gjennomført i kommunale eller private ordinære barnehager. Tabell 3-1 presenterer hvor mange tilsyn av ulike typer kommunene har oppgitt til sammen.

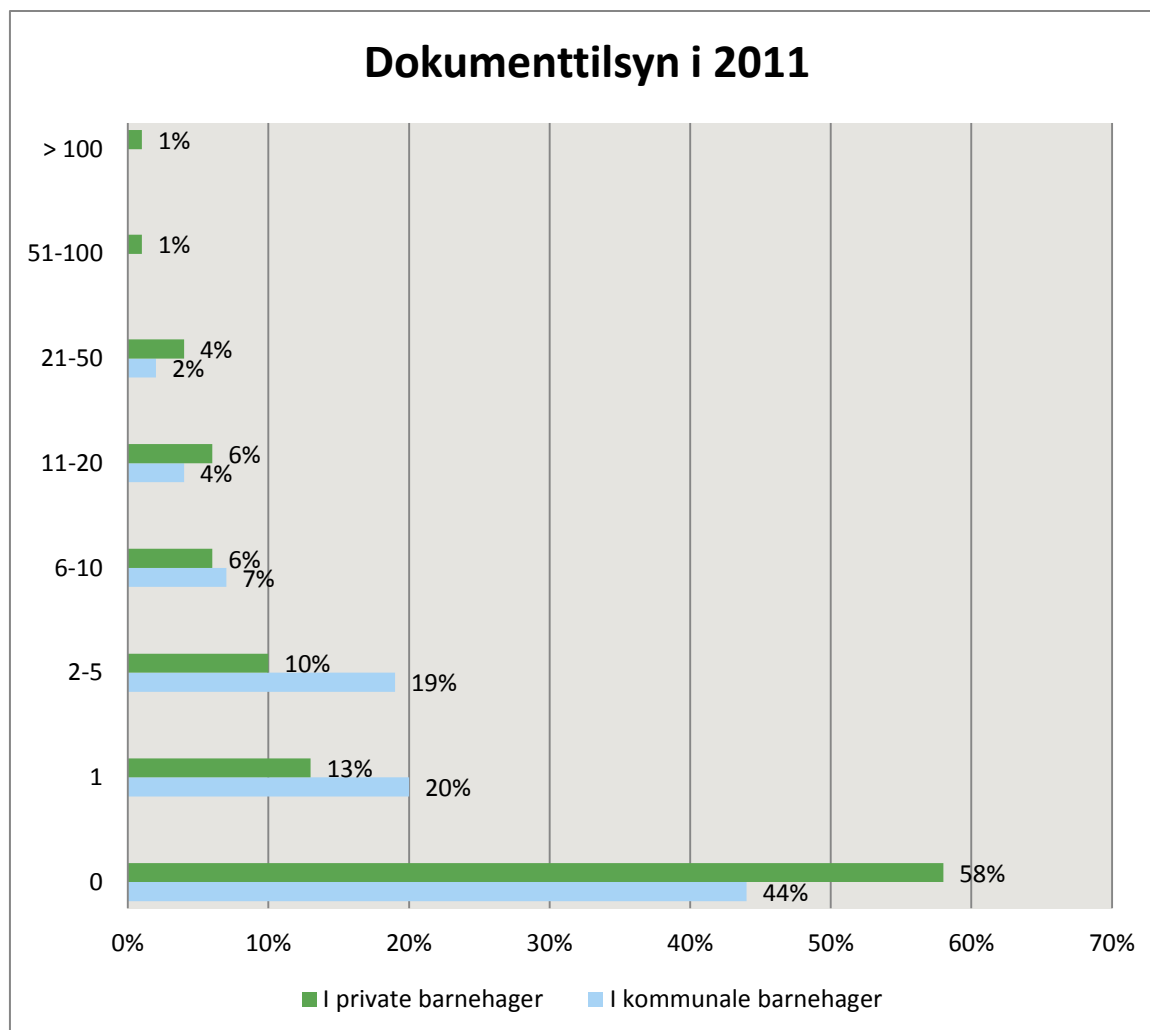
**Tabell 3-1: Antall tilsyn ført med kommunale og private barnehager i 2011.**

	Dokumenttilsyn	Varslede stedlige tilsyn	Uanmeldte stedlige tilsyn	Sum
<b>I kommunale barnehager</b>	1098	552	23	1673
<b>I private barnehager</b>	1687	683	73	2443
<b>Tilsammen</b>	2785	1235	96	4116

Resultatene viser at kommunene til sammen førte 4116 tilsyn med barnehager i 2011. Nesten 70 prosent var dokumenttilsyn. Videre viser resultatene at nesten 60 prosent av tilsynene ble ført med private barnehager. Forskjellen er størst når det gjelder uanmeldte stedlige tilsyn, hvor over 75 prosent ble gjort i private barnehager.

Figur 3.1 og figur 3.2 fremstiller hvor mange tilsyn hver kommune har oppgitt at de førte i 2011 for hver type tilsyn.

Figur 3-1: Dokumenttilsyn ført i kommunale og private barnehager i 2011. N=309.

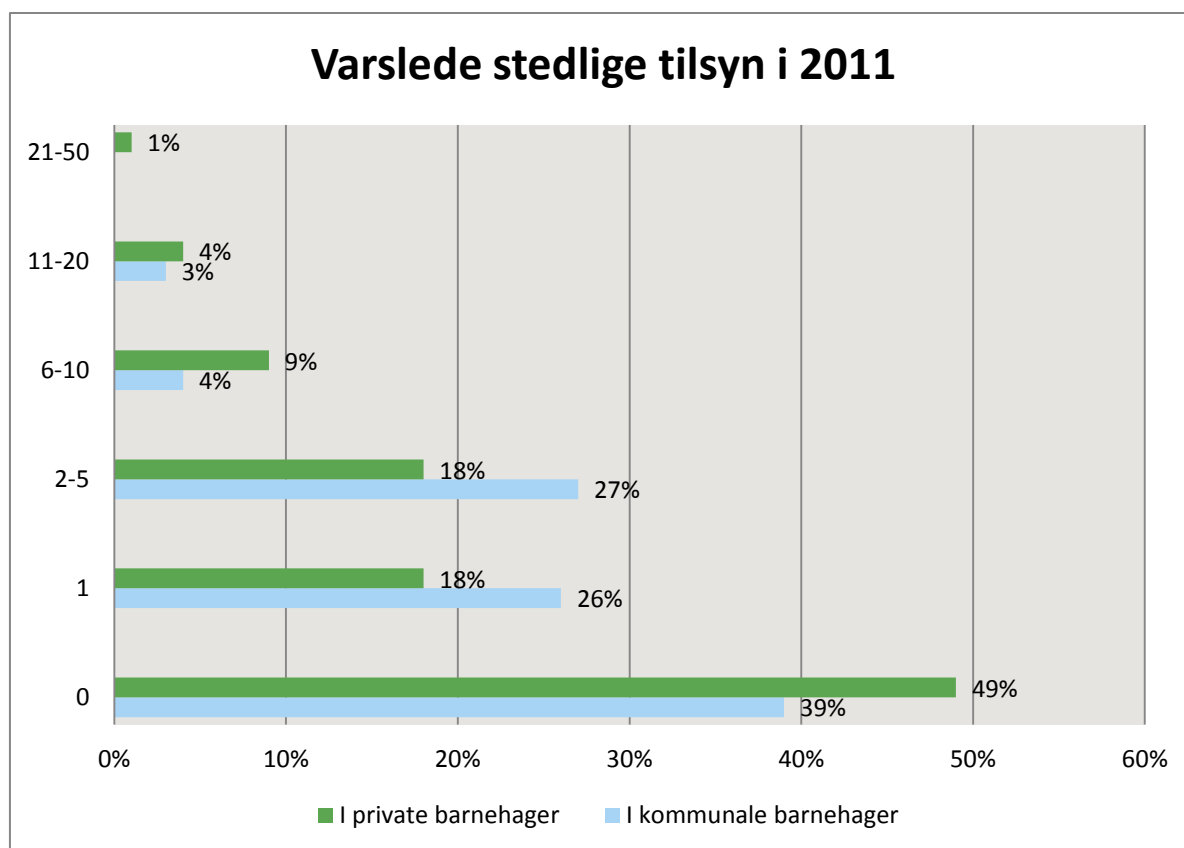


Figur 3-1 illustrerer først og fremst at det er stor variasjon i hvor mange dokumenttilsyn hver kommune/ bydel førte i 2011. Nesten 60 prosent førte ikke dokumentbaserte tilsyn med private barnehager i det hele tatt i 2011, mens 40 prosent ikke førte dokumentbaserte tilsyn med kommunale barnehager. Det betyr at flere kommuner førte tilsyn med kommunale enn med private barnehager dette året.

Resultatene viser at bare 18 prosent av kommuner/ bydeler førte mer enn 5 dokumentbaserte tilsyn i private barnehager, mens bare 13 prosent førte mer enn 5 dokumentbaserte tilsyn med kommunale barnehager. Det betyr at en liten andel av kommunene fører mange tilsyn med sine barnehager, og dermed står for størsteparten av de 2785 dokumenttilsynene som ble ført dette året. Særlig det høye antallet tilsyn i private barnehager skyldes at noen få kommuner fører mange tilsyn med sine private barnehager.

Figur 3.2 fremstiller hvor mange varslede stedlige tilsyn kommuner og bydeler gjennomførte i 2011.

Figur 3-2: Varslede stedlige tilsyn ført i kommunale og private barnehager i 2011

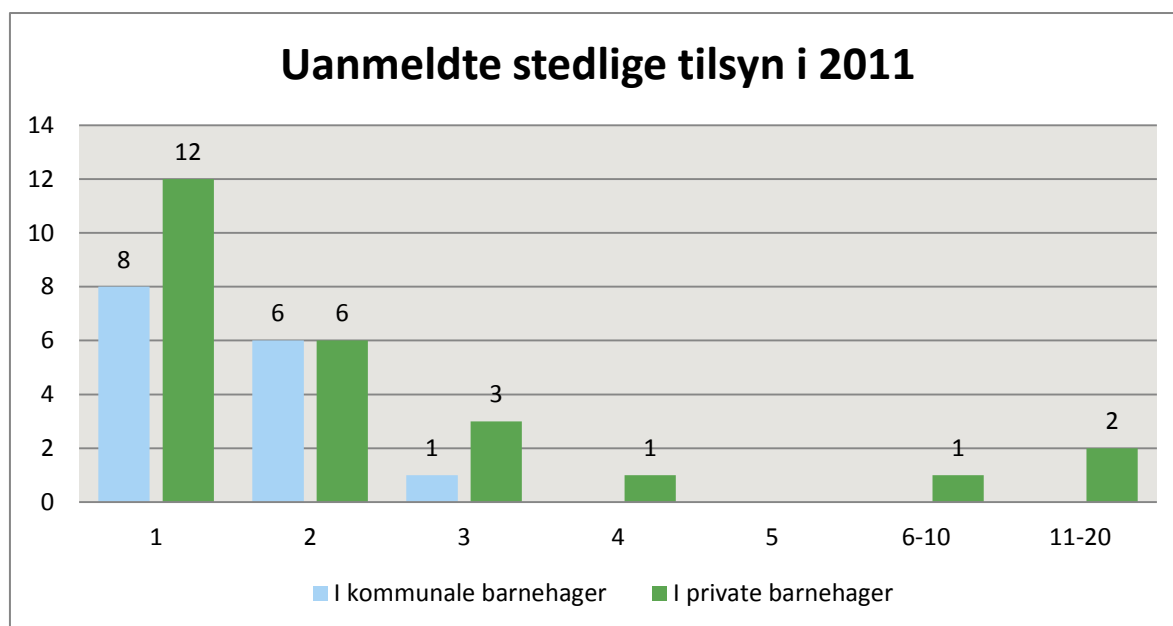


Figur 3.2 viser på samme måte som figur 3.1 at det var store variasjoner i kommuner/ bydelers tilsynsvirksomhet. Figuren illustrerer at nesten 50 prosent av kommunene/ bydelene ikke førte et eneste stedlig tilsyn i private barnehager, mens 18 prosent førte ett stedlig tilsyn i en privat barnehage i 2011. Det betyr at de resterende 33 prosent av kommuner/ bydeler sto for over 600 stedlige tilsyn i private barnehager. Den samme trenden fremtrer når vi ser på tilsyn ført i kommunale barnehager; 34 prosent av kommunene/ bydelene gjennomførte 450 stedlige tilsyn i kommunale barnehager.

En annen trend som fremkommer i begge figurer, men tydeligere i figur 3.2 enn i 3.1, er at de kommuner/ bydeler som fører mange tilsyn fører flest tilsyn i private barnehager.

Figur 3-3 fremstiller hvor mange uanmeldte stedlige tilsyn kommuner og bydeler gjennomførte i 2011. Resultatene fremstilles som absolutte tall, siden bare 8 prosent (25 kommuner) av kommuner/bydeler har oppgitt at de førte uanmeldte tilsyn i 2011.

Figur 3-3: Antall uanmeldte stedlige tilsyn ført i kommunale og private barnehager i 2011. N=228.



Figur 3-3 viser at det ble ført langt flere uanmeldte stedlige tilsyn med private barnehager enn med kommunale i 2011. Videre ser vi at halvparten av de kommuner og bydeler som førte uanmeldte tilsyn gjorde flere slike tilsyn dette året.

Ytterligere analyser viser at det i stor grad er store kommuner og bykommuner med over 50 000 innbyggere, samt bydeler i Oslo, som gjennomførte uanmeldte tilsyn. I tillegg er det seks mellomstore kommuner, som har lavere andel frie inntekter, samt én av de små kommunene som har gjennomført uanmeldt tilsyn. De aller fleste av de store kommunene som førte uanmeldte tilsyn har mer enn 30 barnehager, med en overvekt av private barnehager. Det kan bidra til å forklare hvorfor det ble ført flere uanmeldte tilsyn i private enn i kommunale barnehager. Når det gjelder funnet om at kommuner/ bydeler fører flere uanmeldte tilsyn i sin barnehage, kan to mulige forklaringer gis. Den ene er at det er flere barnehager i disse kommunene/ bydelene, og risikoen for at flere driver uforsvarlig eller ulovlig er dermed større. Alternativt kan kommunen/ bydelen ha ført flere uanmeldte tilsyn ved samme barnehage, for å sikre at det kommunen har pålagt barnehagen følges opp over tid. En annen forklaring kan være at kommuner/ bydeler får så god erfaring med uanmeldte tilsyn at de velger å bruke det mer aktivt. Det trenger ikke å bety at de fører uanmeldte tilsyn i stedet for varslede, men at de har lavere terskel for å ta det i bruk dersom de er usikre overfor enkelte barnehager.

Figur 3-1 – 3.3 kan gi inntrykk av at mange kommuner ikke gjennomførte tilsyn med sine barnehager i 2011. Det er likevel slik at det store flertall av kommuner/ bydeler førte en eller annen form for tilsyn dette året. Våre analyser viser at tilsammen 18 prosent verken førte dokumentbaserte eller stedlig tilsyn i noen av de ordinære barnehagene i 2011. Over halvparten av disse er små kommuner, de aller fleste har færre enn 5 barnehager, og mange av dem har kun kommunale barnehager. De andre kommunene er med noen få unntak mellomstore kommuner, men det er også noen bydeler i Oslo og én stor kommune som ikke førte tilsyn i 2011.

De åpne kommentarfeltene i spørreskjemaet indikerer flere forklaringer på at kommuner ikke gjennomførte tilsyn i det året som er kartlagt. En grunn er at en del kommuner/bydeler fører tilsyn med barnehagene sjeldnere enn årlig, for eksempel annethvert år. Dermed kan 2011 være et år det ikke ble ført tilsyn i. En annen grunn kan være at enkelte kommuner ikke fører tilsyn i det hele tatt – det er funn i undersøkelsen som tyder på at dette gjelder for noen få kommuner.

### 3.2 Pålegg om retting og stenging

Resultatet av et tilsyn kan være merknader, pålegg om retting, eller pålegg om stenging. I veileder om tilsyn heter det at

*Et pålegg om retting må være konkret, og rette seg mot forholdet som er i strid med barnehageloven eller er uforsvarlig. Etter loven skal virksomheten 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 virksomheten må gis en rimelig mulighet til å følge opp pålegget, og det må også tas høyde for tre ukers klagefrist, jf. forvaltningsloven.*

Når det gjelder pålegg om stenging, fastslår veilederen at

*Dette kan være aktuelt hvis forholdet ikke lar seg rette, eller pålagt retting ikke blir oppfylt. Stengingen kan være tidsbegrenset eller varig. Ved tidsbegrenset stenging kan barnehagen gis en ny frist for retting. Dersom forholdene tilsier det, kan stenging iverksettes umiddelbart og uten forutgående pålegg om retting. Vilkåret er da at forholdet ikke lar seg rette, eller at man ikke kan vente på retting. Dette kan for eksempel være tilfelle når forholdene er så uforsvarlige at man av hensynet til barnas sikkerhet ikke kan vente på at driften igjen skal bli forsvarlig.*

I undersøkelsen ble respondentene bedt om å oppgi hvor mange pålegg om retting og pålegg om stenging som ble gitt i 2011. Dette var et frivillig spørsmål, og hhv 48 og 41 respondenter unnlot å svare. Tabell 3-2 fremstiller de øvrige resultatene.

**Tabell 3-2: Pålegg om retting og stenging som følge av tilsyn i 2011. N hhv 261 og 268.**

	Pålegg om retting	Pålegg om stenging
<b>Kommuner/bydeler som oppgir minst ett pålegg i 2011</b>	52%	3 %
<b>Antall kommuner/ bydeler som oppgir null pålegg i 2011</b>	48%	97%

Resultatene viser at om lag halvparten av kommuner/ bydeler som har besvart spørsmålet om pålegg om retting (261), har gitt minst ett pålegg om retting. Den andre halvparten har ikke gitt noen. Det vil si at halvparten av kommunene vurderte at minst ett eller flere forhold i barnehagene i kommunen var uforsvarlig eller i strid med barnehageloven i 2011.

Videre viser resultatene at bare 3 prosent (9 kommuner) av kommuner/ bydeler som har besvart spørsmålet (N=268) har gitt pålegg om stenging (N=268). 8 av de 9 kommunene ga ett pålegg om stenging, mens én kommune oppgir å ha gitt hele 21 pålegg om stenging i 2011.

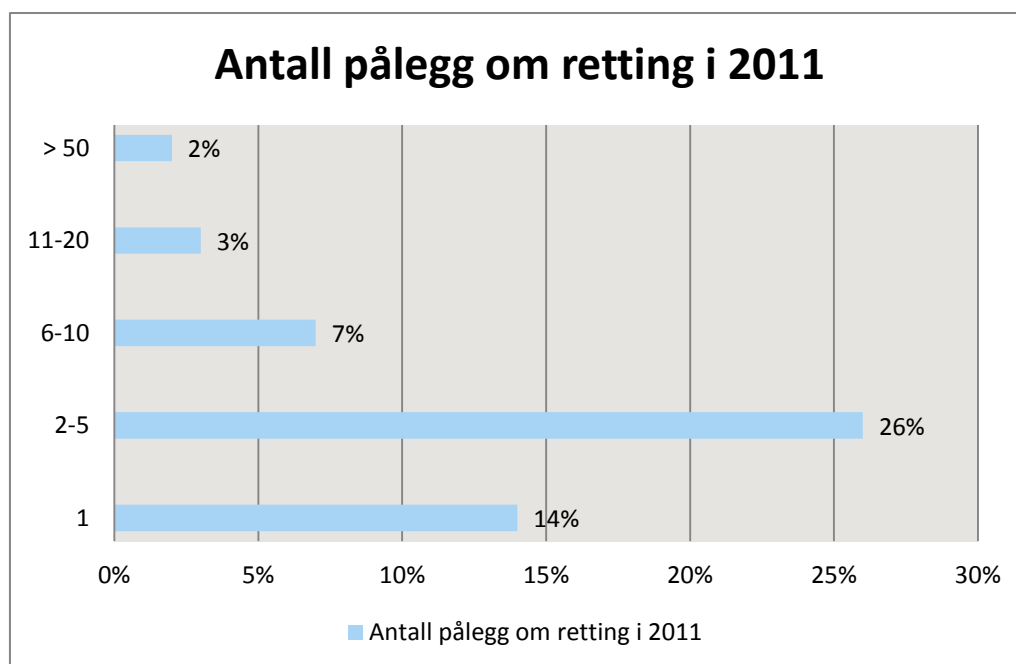
Ser vi på de kommunene som *har* gitt pålegg om retting, ser vi god representasjon av kommuner av ulike størrelser. Over halvparten av dem har overvekt av kommunale barnehager i sin kommune. Det er også flere små kommuner med fem eller færre barnehager som har gitt mer enn ett pålegg om retting, og flere kommuner med lave inntekter som gir flere pålegg om retting. Vi har derfor vanskeligheter med å se at kommunestørrelse, inntekt eller andel kommunale barnehager skulle påvirke tilbøyeligheten til å pålegge eller la være å pålegge retting.

Funnene om pålegg om retting kan analyseres videre ved å undersøke resultatene kun for de kommunene som har ført stedlige tilsyn. Det fremgår at 23 prosent av kommuner/ bydeler som *førte stedlig tilsyn med en eller flere kommunale barnehager* i 2011, oppga at de *ikke* hadde gitt pålegg om retting i 2011. Den største gruppen av disse (om lag halvparten) var små kommuner med færre enn fem barnehager, hvorav de fleste var kommunale.

Figur 3-4 presenterer fordelingen i antall pålegg i kommuner og bydeler som ga pålegg om retting i 2011.



Figur 3-4: Fordeling i antall pålegg om retting i 2011 (N=261)



Figur 3-4 viser at 14 prosent av kommuner/ bydeler ga ett pålegg om retting. Selv om det ikke fremgår tydelig av illustrasjonen, var det vanligst å gi ett pålegg om retting (37 kommuner/ bydeler). 26 prosent, det vil si en fjerdedel av kommuner og bydeler, ga mellom 2 og 5 pålegg. 5 prosent ga mer enn ti pålegg om rettinger, og en kommune oppgir å ha gitt hele 103 pålegg om rettinger.

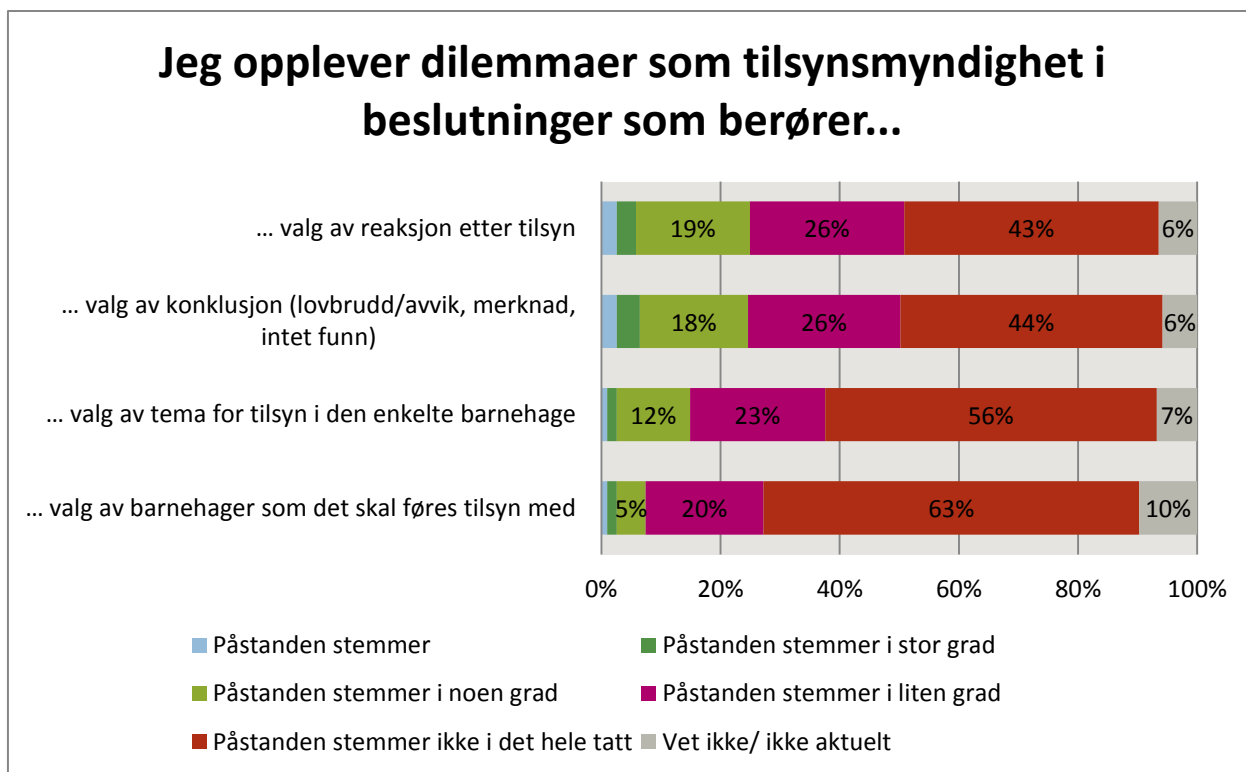
En nærmere analyse viser at enkelte kommuner/ bydeler gir flere pålegg enn de har gjennomført stedlige tilsyn, eller de har gitt pålegg om retting uten å ha gjennomført stedlige tilsyn. Funnet tyder på at noen kommuner og bydeler gir flere pålegg om rettinger i samme barnehage, og at både dokumentbaserte og stedlig tilsyn kan føre til pålegg om retting. Det er vanskelig ut ifra analysene å fastslå utbredelsen av dette. Funnene kan likevel tyde på at kommuner og bydeler har ulike terskel for når de formelt sett pålegger barnehagene å rette opp forhold som de vurderer er uforsvarlige eller ulovlige.

### 3.3 Lokal barnehagemyndighets dilemmaer

Til sist i dette kapittelet tar vi med resultatene for hvorvidt respondentene opplever dilemmaer når de som tilsynsmyndighet skal ta beslutninger. Ytterligere analyser av de resultatene vi allerede har omtalt indikerer at en del små kommuner med få barnehager som kommunen selv eier, ikke ga pålegg om retting dersom de gjorde tilsyn, eller ikke førte tilsyn i det hele tatt i 2011. Enkelte respondenter har uttrykt at de kjenner forholdene så godt at tilsyn ikke er nødvendig. Det er likevel en risiko for at kommunen ser mellom fingrene med forhold som vil koste mye å rette opp i kommunale barnehager. Det fremkommer eksempler på dette i det kvalitative data-materialet. En barnehaglig ansvarlig reflekterte rundt kommunens dobbeltrolle, og spurte retorisk om hun som barnehagemyndighet kunne pålegge den kommunale barnehagens eier å skaffe mer kvalifisert personale, når hun tidligere samme år hadde formildet kutt i barnehagens budsjett. En annen sa at «Nå må vi på en måte kontrollere våre egne kanskje litt slitne bygg, mens vi liksom skal påse at de private er perfekt». En kommunal barnehagestyrer fortalte at hun/ han har bedt om utbedring av innklimaet i 15 år, mens de i tilsynet blir bedt om å markere at saksene skal plasseres i øverste hylle. Andre informanter mente at å inneha begge roller prinsipielt kan være betenkelig, men at de ikke opplever dette i praksis.

I spørreundersøkelsen spurte vi respondentene om de opplever dilemmaer når de skal ta beslutninger som tilsynsmyndighet. Figur 3-5 fremstiller resultatene.

Figur 3-5: Jeg opplever dilemmaer som tilsynsmyndighet ved beslutninger som berører... (N=309)



Figur 3-5 viser at respondentene i liten grad opplever dilemmaer når de skal ta beslutninger som tilsynsmyndighet. Minst 70 prosent av respondentene har oppgitt at de i liten grad eller opplever dilemmaer i de ulike situasjonene. Likevel fremgår det at det er særlig når kommunen/bydelen skal konkludere og velge reaksjon etter tilsynet at flest opplever noen grad av dilemma. Knappt 20 prosent oppgir at de i noen grad opplever dilemmaer i slike situasjoner. Summeres andelene med de som i stor grad opplever dilemmaer, øker andelene til 25 prosent. 12 prosent opplever i noen grad dilemmaer når de skal velge tema for tilsyn i den enkelte barnehage.

Det er ingen tvil om at de fleste kommuner ikke synes tilsynsrollen byr på så mange dilemmaer. Det kom også frem i våre kvalitative intervjuer, selv om også en del av informantene der var med på at det kunne være snakk om en rolleblending i prinsippet.

### 3.4 Oppsummering

Undersøkelsen viser at i 2011 gjennomførte kommuner og bydeler over fire tusen tilsyn når både dokumenttilsyn og stedlige tilsyn medregnes. Over 30 prosent var stedlige tilsyn, hvorav de aller fleste var varslede.

De fleste kommuner og bydeler førte minst ett dokumenttilsyn eller ett stedlig tilsyn i 2011. 18 prosent førte ikke noen tilsyn dette året. Over halvparten av disse har færre enn 5000 innbyggere, få barnehager, og de fleste har en overvekt av kommunale barnehager. De øvrige er i hovedsak kommuner med 5000 - 20.000 innbyggere.

Resultatene tyder på at det ble ført litt hyppigere tilsyn med private enn med kommunale barnehager. I 2011 utgjorde private barnehager 53 prosent av alle barnehager, mens 60 prosent av tilsynene i 2011 ble ført i private barnehager. Analysene tyder på det skyldes at noen av de største kommunene førte mange stedlige tilsyn i løpet av året. De fleste som førte dokument og/eller stedlige tilsyn i 2011 førte ett tilsyn, mens 20-30 prosent oppgir at de førte 2-5 tilsyn.

Undersøkelsen viser stor variasjon mellom kommunene/ bydelene i hvorvidt de førte tilsyn i 2011. Det fremgår at 50 prosent ikke førte stedlige tilsyn i private barnehager i 2011, mens 40 prosent ikke førte stedlig tilsyn i kommunale barnehager. Det er flere forklaringer på dette. En vanlig forklaring er at kommunens/ bydelens tilsynsplan innebærer at det føres tilsyn sjeldnere enn hvert år, og at 2011 var et år det ikke ble ført tilsyn i. Av åpne kommentarer i spørreskje-

maet fremkommer det også at enkelte kommuner/ bydeler ikke fører tilsyn eller at barnehagestyrere selv gjør dette, eller at de har begynt med å føre tilsyn først i 2012. Begrunnelsen for å la være å føre tilsyn eller overlate oppgaven til barnehagestyrere kan være at forholdene er så små at barnehagefaglig ansvarlig opplever å kjenne situasjonen i den enkelte barnehage tilstrekkelig godt til at stedlig tilsyn oppleves overflødig.

Stedlige tilsyn skal i hovedsak varsles på forhånd, men kommuner og bydeler har også anledning til å gjennomføre uanmeldte stedlige tilsyn. I 2011 førte 8 prosent av kommuner og bydeler 96 uanmeldte tilsyn, hvorav 80 prosent ble ført i private barnehager. Det var i stor grad de største kommunene som førte uanmeldte tilsyn dette året, og halvparten førte mer enn ett uanmeldt tilsyn.

Undersøkelsen viser at tilsynsvirksomheten i 2011 førte til at over 50 prosent av kommuner/ bydeler ga barnehager pålegg om retting, mens bare 3 prosent ga pålegg om stenging. Det fremgår at analysen at både dokumenttilsyn og stedlige tilsyn førte til pålegg om retting. Analysene viser også at 23 prosent av kommuner og bydeler som førte stedlige tilsyn i 2011 ga ikke noen pålegg om retting. Over halvparten av disse var små kommuner med få barnehager, og overvekt av kommunale barnehager.

Minst 70 prosent av respondentene oppgir at de ikke opplever dilemmaer når de skal ta beslutninger som tilsynsmyndighet. Knappt 20 prosent opplever dilemmaer i noen grad når det gjelder valg av konklusjon og reaksjon i forbindelse med tilsyn. Funnene indikerer at kommuner og bydeler selv i liten grad opplever dilemmaer knyttet til å føre tilsyn med både egne og private barnehager.

Overordnet sett viser undersøkelsen stor spennvidde i hvordan kommuner og bydeler førte tilsyn i 2011, og hvilke resultater tilsynene fører til. På den ene siden er det noen få store kommuner/ bydeler som førte en rekke dokumenttilsyn og stedlige tilsyn, og som har gjort det i mange barnehager i kommunen/ bydelen. Flere av disse gjennomførte også opptil flere uanmeldte stedlige tilsyn. Det er en tendens til at store kommunene fører flere tilsyn i private enn i kommunale barnehager, men det kan komme av at det er en større andel private barnehager i disse kommunene. På den andre siden er det en del små kommuner med få barnehager, hvorav hovedvekten er kommunale barnehager, som førte ett eller ingen tilsyn i 2011 og som heller ikke ga noen pålegg om retting. Funn tyder også på at i enkelte kommuner føres det ikke tilsyn.

Det kan være flere forklaringer på de store variasjonene. For det første er det rimelig at det er sammenheng mellom omfanget av barnehager, tilsynsvirksomheten, og behovet for å gi pålegg om retting. En annen forklaring kan være at det er ulik kultur for hvor formelt kommuner og bydeler velger å spille myndighetsrolle, eller at mangel på kapasitet fører til at andre oppgaver prioriteres mens barnehagestyrere forventes selv å melde fra om deres rammebetingelser for å drive forsvarlig og i tråd med loven.

## 4. ORGANISERING AV MYNDIGHETSOPPGAVENE

Kommunene har anledning til å organisere administrasjonen og tjenestetilbudet slik de ønsker, dersom ikke annet er spesifisert i Kommuneloven eller annet lovverk. Formålet er at kommunene kan tilpasse organisasjonen til lokale forhold og behov. Det betyr at ansvar for lovpålagte oppgaver kan være lagt til ulike enheter, og kommunene prioriterer ressurser og kompetanse i forhold til de rammebetingelser har. Slike rammebetingelser kan være betingelser som kommunen selv ikke kan styre, så som økonomi, kommunestørrelse, geografi, mulighet for samarbeid med andre kommuner, og mulighet til å tiltrekke seg og fastholde ønsket kompetanse. Kommunene er for eksempel i Opplæringsloven pålagt å ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen, mens det er ønskelig men ikke pålagt at kommunene besitter barnehagefaglig kompetanse. Rammebetingelser for hvordan kommunene utøver sine oppgaver kan også handle om rammebetingelser som kommunene enten fra administrativt eller politisk hold kan prioritere eller påvirke. Det kan for eksempel handle om organisatoriske prinsipper, hvilke tjenesteområder det kan være hensiktsmessig å se i sammenheng, eller forhold som er omtalt i kommunens planverk.

Barnehageloven fastslår hva kommunens oppgaver som barnehagemyndighet er, men det er få krav til hvordan oppgavene organiseres eller utøves. Sentrale myndigheter har utgitt flere veiledere, for eksempel om godkjenning av barnehager og tilsyn, som må sies å gi retning for kommunene. Fylkesmannen spiller også en rolle i å veilede og påse at kommunene utøver sine oppgaver som barnehagemyndighet.

I undersøkelsen har vi undersøkt hvordan kommunene har organisert rollen som barnehagemyndighet. Vi har undersøkt organisatorisk plassering av myndighetsrollen, samarbeid med andre kommuner, hva som kjennetegner kommunenes måte å føre tilsyn på, og hvilken kompetanse og ressurser som benyttes for å løse myndighetsoppgavene. Det har vært sentralt å undersøke hvordan kommunene forholder seg til at de både er barnehageeier og tilsynsmyndighet, og hvordan de forholder seg til å utøve myndighet overfor private barnehager.

I dette kapittelet presenterer først funn tilknyttet kommunens organisering av oppgavene som lokal barnehagemyndighet. Deretter presenteres og drøftes funn om hvordan kommunene utfører veilednings- og tilsynsrollen sin. Til sist drøfter vi undersøkelsens funn om kommunens kapasitet og kompetanse som barnehagemyndighet.

### 4.1 Organisering av myndighetsoppgavene

I undersøkelsen ble kommunene spurt om eier- og tilsynsrollen er lagt under samme enhet i kommunen, for å undersøke om kommunene har tatt organisatoriske grep for å skille mellom de to rollene. I 47 prosent av kommunene er eier- og tilsynsrollen lagt under samme leder i kommunen. I en undersøkelse PwC gjennomførte i 2010 var andelen som oppga at de to rollene lå under samme enhet i 2010 79 prosent.<sup>11</sup> Funnet tyder således på at flere kommuner har skilt rollene i ulike organisatoriske enheter de siste årene. Flere informanter i de kvalitative intervjuene fortalte om et økt fokus på plassering av eier- og tilsynsrollen i sin kommune, og at tilsynsrollen derfor var lagt under en annen ledelse enn tidligere.

I vår innledende studie fremkom det at en annen måte å skille mellom rollene på, er å la oppgaver utføres av ulike ansatte. Undersøkelsen viser at dette er tilfellet i 42 prosent av kommunene. En like stor andel, 41 prosent, oppgir at eier- og tilsynsrollen også ivaretas av samme ansatt(e).

Dataene viser ingen klare forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse. Det er vanligst å legge rollene under samme ledelse, og la samme ansatte utfører oppgavene, i de mellomstore kommunene. Litt færre av de minste og de største kommunene har gjort det samme.

#### 4.1.1 Interkommunalt samarbeid

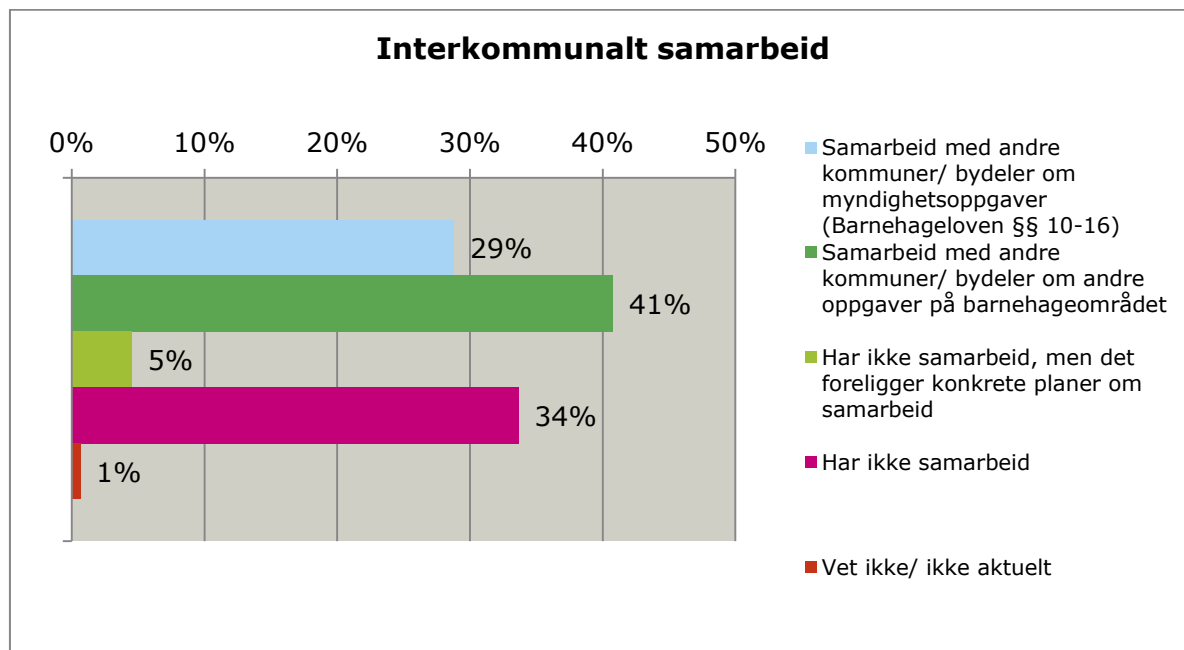
Kommuneloven fastslår at kommunene har mulighet til å inngå interkommunalt samarbeid med andre kommuner om én eller flere tjenesteområder. Interkommunalt samarbeid er i dag mest utbredt innen en del tekniske tjenesteområder som brann- og feievesen, ambulansetjeneste og

<sup>11</sup> PwC (2010). *Tilsyn til besvær? Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet, herunder kommunenes tilsyn med barnehagene*. Oslo

skjenkekontroll. Mange kommuner organiserer også velferdstjenester som barnevern, PP-tjeneste og introduksjonsprogram for flyktninger interkommunalt.

I undersøkelsen oppgir 61 prosent av respondentene at kommunen har samarbeid med andre kommuner om oppgaver på barnehagefeltet. I figuren nedenfor oppsummeres kommunens bruk av interkommunalt samarbeid:

**Figur 4-1 Interkommunalt samarbeid om oppgaver på barnehageområdet**



Figur 4-1 viser at 29 prosent av kommunen har interkommunalt samarbeid om myndighetsoppgaver etter Barnehageloven §§ 10-16, hvorav 26 prosent spesifiserer at dette gjelder tilsynsoppgaven. Det er noe av det samme PwC fant i sin undersøkelse i 2010; da inngikk 25 prosent av kommunene i et interkommunalt samarbeid om tilsyn.<sup>12</sup> Supplerende analyser viser at samarbeidet er mest utbredt blant små og mellomstore kommuner, og blant bydeler i Oslo. Blant store bykommuner er det ingen som har oppgitt å ha interkommunalt samarbeid om myndighetsoppgavene i Barnehageloven.

Videre oppgir 41 prosent at de samarbeider med andre kommuner/ bydeler om andre oppgaver på barnehageområdet. Åpne kommentarfelt i spørreskjemaet viser at det i hovedsak er samarbeid om oppgaver som kompetanseheving. Også her er det flest små og mellomstore kommuner, men også enkelte av de store bykommunene har interkommunalt samarbeid. En liten andel, 5 prosent, oppgir at det foreligger konkrete planer om samarbeid, og dette er særlig mellomstore kommuner.

I de kvalitative intervjuene ble interkommunalt samarbeid begrunnet med at barnehageområdet er blitt stadig mer komplekst og tidkrevende å følge opp for mindre kommuner, særlig dersom én ansatt skal løse både disse og andre oppgaver. Interkommunale samarbeid blir således en løsning for å øke kommunens kapasitet. Lignende funn ble identifisert i 2009 hvor Østrem, m.fl. trakk frem at interkommunalt samarbeid var særlig viktig for små kommuner i forbindelse med kompetanseutvikling.<sup>13</sup>

Det fremgår av undersøkelsen at enkelte kommuner har inngått samarbeid med andre aktører. Omtrent to prosent oppgir å ha en ekstern tilsynsfører, og 3,5 prosent av kommunene har oppgitt at de har samarbeid med høgskoler eller universitet. Vi tror at langt flere kommuner og by-

<sup>12</sup> PwC (2010). *Tilsyn til besvær? Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet, herunder kommunenes tilsyn med barnehagene*. Oslo

<sup>13</sup> Østrem, S., H. Bjar, L. R. Føsker, H. D. Hogsnes, T. T. Jansen, S. Nordtømme og K. R. Tholin (2009). *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart*. Tønsberg, Høgskolen i Vestfold, Rapport 1/2009

deler har et samarbeid med høgskoler og universitet, men at de ikke synes det var relevant å nevne i dette kommentarfeltet. Fire av de tolv casekommunene har samarbeid med en høgskole om kompetanseutvikling.

#### 4.1.2 Forsvarlig system for utøvelse av barnehagemyndighet

Internkontroll er systematiske tiltak som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav. Det er et krav i KommuneLOVEN at «administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»<sup>14</sup> Et av forslagene i NOU 2012:1 er at det stilles krav til kommunene om å ha et forsvarlig system knyttet til kommunens myndighetsutøvelse på barnehageområdet. Et slikt forsvarlig system omtales gjerne som internkontroll. Tidligere undersøkelser har så vidt vi vet ikke kartlagt hvorvidt kommuner har internkontrollsystem spesifikt knyttet til oppgaven som barnehagemyndighet.

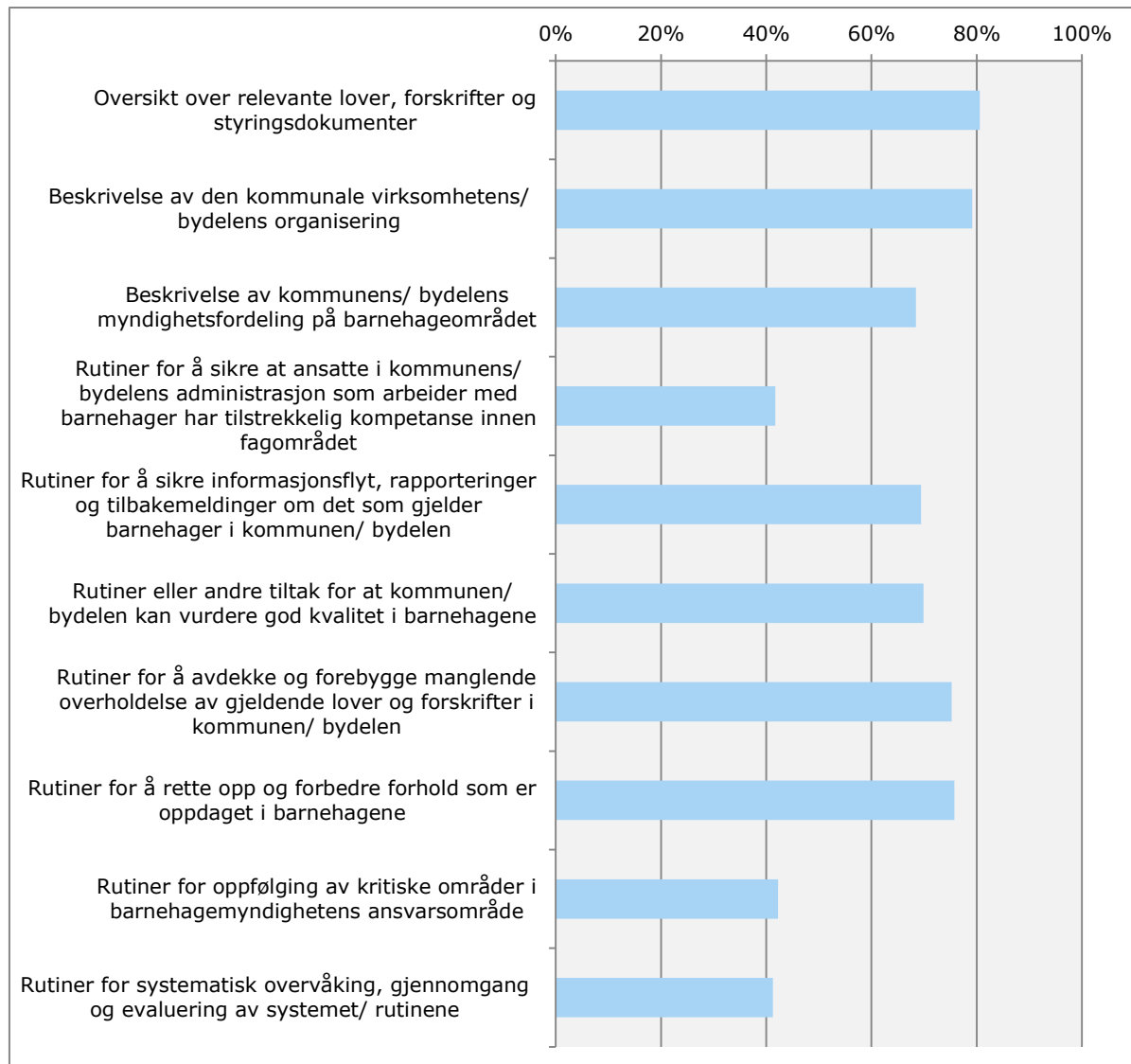
Undersøkelsen viser at 67 prosent av kommunene/ bydelene har skriftliggjort rutiner for å sikre etterlevelse av pliktene som barnehagemyndighet. Henholdsvis 28 og 5 prosent oppgir at de ikke har skriftliggjorte rutiner, eller at de ikke vet. Alle de største kommunene oppgir å ha skriftliggjorte rutiner.

Respondentene som har skriftliggjorte rutiner ble videre spurt om hvilke elementer rutinene omfattet. Svaralternativene er identiske med de elementene som NOU 2012:1 foreslår innført i et forsvarlig system/ internkontrollsystem. Figur 4-2 fremstiller resultatene.

---

<sup>14</sup> KommuneLOVEN § 23, nr. 2, annet ledd.

Figur 4-2 Innholdet i skriftliggjorte rutiner i kommunene (n=207)



Figur 4-2 viser at over 65 prosent av kommunene som har skriftliggjort rutiner oppgir at disse inneholder oversikt over relevante lover, forskrifter og styringsdokumenter; beskrivelser av organisering og myndighetsfordeling i kommunen; rutiner for å sikre informasjonsflyt, rapportering og tilbakemelding; rutiner for å kunne vurdere god kvalitet i barnehagene; rutiner for å avdekke og forebygge mangler av lover og forskrifter; og rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget i barnehagene. Færre, men likevel over 40 prosent av kommunene som har skriftliggjorte rutiner, har rutiner for å sikre tilstrekkelig kompetanse hos ansatte; oppfølging av kritiske områder i barnehagemyndighetens ansvarsområde; og systematisk overvåking, gjennomgang og evaluering av systemet/rutinene.

#### 4.1.3 Oppsummering

I 47 prosent av kommuner og bydeler ligger ansvar for kommunens eier- og tilsynsrolle under samme leder i kommunene. Funnet indikerer at en betydelig andel kommuner de siste årene har gjort organisatoriske endringer for å skille de to rollene, da 79 prosent oppga at de to rollene lå under samme leder i en undersøkelse PwC gjennomførte i 2010. I 40 prosent av kommunene utfører samme ansatt oppgaver knyttet til både leder- og eierrollen.

Interkommunalt samarbeid om tilsyn kan være en måte å styrke kontrollfunksjonen i tilsynsrollen på, fordi personer som ikke har økonomiske interesser eller tette bånd til barnehagene utfører tilsynet. Nesten 30 prosent av kommunene/ bydelen har et interkommunalt samarbeid om myndighetsoppgaver, og de aller fleste har samarbeid om tilsyn.

Undersøkelsen viser videre at 67 prosent av kommuner og bydeler har skriftliggjort rutiner for å sikre etterlevelse av myndighetsoppgavene på barnehageområdet. Det er særlig lov og regelverk, organisering, kommunikasjon og rutiner for å avdekke og forbedre forhold i barnehagene som skriftliggjøres. Det tyder på at en betydelig andel allerede har et godt utgangspunkt for å imøtekomme et eventuelt krav om å innføre forsvarlige systemer for myndighetsoppgavene slik utvalget bak NOU 2012:1 foreslår, samtidig som en rekke kommuner i så fall må utvikle et slikt system.

## 4.2 Veiledning og tilsyn

Veiledning og tilsyn er to sentrale oppgaver for kommunene som barnehagemyndighet. I Kunnskapsdepartementets veileder om tilsyn med barnehager<sup>15</sup> fremgår det at tilsyn og veiledning er to ulike oppgaver, hjemlet i barnehagelovens § 8 og § 16. Veiledning handler om å *bistå* barnehageeiere og -styrere i å få oversikt over kravene i lovverk med forskrifter, og å veilede eier og styrer om tiltak for at virksomheten skal drives i tråd med dette. Veiledningen kan gjelde barnehagens verdigrunnlag, rammevilkår, arbeidsmåter og innhold som ligger i regelverket.

Tilsyn handler om å *sikre* at barnehagene drives i tråd med lov og forskrifter. Tilsyn er i sterkere grad en kontrollfunksjon enn veiledningen. Det primære formålet er å kontrollere at kvalitet og innhold er i tråd med de krav som er nedfelt i Barnehageloven med forskrifter, og de forventninger samfunnet har til barnehager som pedagogiske virksomheter. Boks 3-1 presenterer veilederens beskrivelse av hvordan tilsynsrollen skal forstås.

### Boks 4-1: Kommunens rolle som tilsynsmyndighet

Kommunens rolle som *tilsynsmyndighet* er hjemlet i § 16 og forstås som de aktivitetene som kommunen utøver for å sikre at barnehagene drives i samsvar med lov og forskrifter. I kommunens arbeid er det mange aktiviteter som inngår under tilsynsbegrepet. Dette kan være innhenting av informasjon gjennom årsplaner og/eller evalueringsrapporter, årsmelding, vedtekter, brukerundersøkelser og lignende. Kommunens kontroll av åpnings- og endringsmeldinger i forbindelse med driftstilskudd er også en del av tilsynsoppgavene. Innhenting av informasjon vil i tillegg til anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøk sikre kommunens innsyn i den enkelte virksomhet. Dette betyr at tilsyn er en sentral oppgave kommunen utfører *kontinuerlig*, og ikke bare ved anmeldte eller uanmeldte tilsynsbesøk i barnehagene. Kommunen som barnehagemyndighet har ansvar for planlegging, kvalitetsutvikling og tilsyn med hele barnehagesektoren i kommunene. Tilsynet blir dermed en sentral del av det kommunale ansvaret.

Veilederen fastslår at tilsyn er en kontinuerlig oppgave som består av ulike aktiviteter, og ikke bare de stedlige tilsynene i barnehagene. Veilednings- og tilsynsoppgaven er to ulike oppgaver, men kan ses i sammenheng: Kommunene skal først veilede barnehagene i *hvordan* de skal drive barnehagen forsvarlig og i tråd med loven, og deretter kontrollere *at* de gjør det. Dersom kommunen vurderer at forholdene de finner gjennom dokumentbaserte eller stedlige tilsyn ikke er i tråd med loven, kan de ved mindre alvorlige forhold veilede hvordan barnehagen kan rette det opp avviket, eller de kan *pålegge* barnehagen slik oppretting innen en gitt tidsfrist.

### 4.2.1 Veiledning til barnehager

Kommunens oppgave med å veilede barnehagene handler om å gi oversikt over hvilke krav lov og forskrift stiller til barnehagenes drift. Hensikten med veiledningen er å gi barnehagene anledning til å rette opp forhold som er uforsvarlige eller ulovlige, og som kan føre til pålegg om retting gjennom tilsyn.

<sup>15</sup> Kunnskapsdepartementet (ikke datert). *Veileder: Tilsyn med barnehager*.



I alle casekommunene gjennomfører barnehagefaglig ansvarlig møter med barnehagestyrere. Det er noen variasjoner når det gjelder hvorvidt styrere fra kommunale og private barnehager deltar i samme møter. I de største kommunene hadde kommuner og bydeler med ett unntak egne møter med de private barnehagene. I andre store og mellomstore kommuner var det felles møter, eventuelt med en noe utvidet del for de kommunale barnehagene. I tillegg fikk vi inntrykk av at det er hyppig kontakt per telefon og e-post mellom styrere og barnehagefaglig ansvarlig dersom styrerne ønsker det utenom møtene.

Det overordnede inntrykket fra casestudien er at kommuner gjennom faste møter kan legge til rette for nyttig veiledning, erfaringsutveksling og koordinering. Barnehagestyrere ser stor nytte av et fellesskap der deres utfordringer som virksomhetsledere av pedagogiske enheter settes på dagsorden, og der barnehagefaglig ansvarlig har førskolelærerkompetanse verdsettes vedkommendes kjennskap til feltet. Vi så imidlertid også at i små kommuner der barnehagefaglig ansvarlig ikke har førskolelærerkompetanse kan tilfredsheten med veiledningen variere. I den ene kommunen var barnehagestyrerne svært fornøyde nettopp fordi oppvekstsjefen som har lærerbakgrunn var engasjert og lyktes med å sette barnehagene på kommunens agenda, mens i den andre kommunen opplevde barnehagene at det var mye fokus på skolene og mindre engasjement rundt barnehagene.

Det ble også avdekket noen variasjoner i hvorvidt kommunen kan sies å utøve eierrollen gjennom møtene. I noen kommuner har informanter fra private barnehager uttrykt at det kan være mange saker som kun berører de kommunale barnehagene. I andre kommuner er det egne møter for styrere i kommunale barnehager med kommunaldirektør eller rådmann, og vi oppfatter at slike møter bidrar til å skille kommunens eier- og myndighetsrolle. Det er i de mellomstore og de største kommunene der det er slike egne møter. Vi la også merke til en variasjon en av de små casekommunene der kommunen ikke hadde førskolelærer i administrasjonen og der både barnehagestyrere og rektorer deltok i felles koordineringsmøter, virket møtene lite veiledende i forhold til barnehagens innhold.

#### 4.2.2 Tema for tilsyn

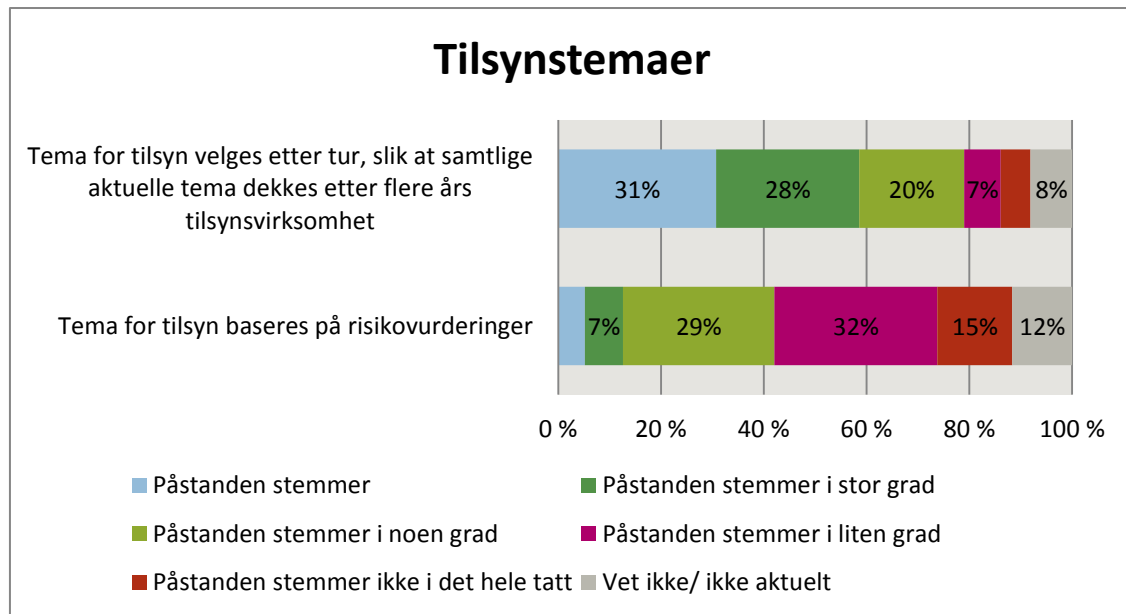
Kommunenes tilsyn med barnehagene er en omfattende oppgave, og krever en systematisk tilnærming. Veileder for tilsyn med barnehager<sup>16</sup> oppfordrer kommunene til å utvikle en tilsynsplan der følgende faser beskrives: Igangsetting, kartlegging, planlegging og prioritering, utøvelse av tilsyn, rapportering og oppfølging.

I 2010 hadde 83 prosent av kommunene en tilsynsplan.<sup>17</sup> I denne undersøkelsen har vi undersøkt nærmere hvordan kommunene har innrettet tilsynsordningen, herunder hvilke systemer og rutiner kommunene har for å gjennomføre tilsynet. I planlegging av tilsynet må kommunen/ bydelen avgjøre hvilke temaer det skal føres tilsyn med. Figur 4-3 fremstiller resultater som belyser hvordan kommunene arbeider med planlegging av tilsyn i barnehager i kommunen.

<sup>16</sup> Kunnskapsdepartementet (ikke datert). *Veileder: Tilsyn med barnehager*.

<sup>17</sup> PwC (2010). *Tilsyn til besvær? Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet, herunder kommunenes tilsyn med barnehagene*. Oslo

Figur 4-3: Tema for tilsyn (N=309)



Figur 4-3 illustrerer at i nesten 60 prosent av kommunene er det vanlig å velge tema for tilsyn etter tur, slik at samtlige temaer dekkes etter flere års tilsynsvirksomhet. Bare 12 prosent oppgir at de baserer tilsystemaer på risikovurderinger.

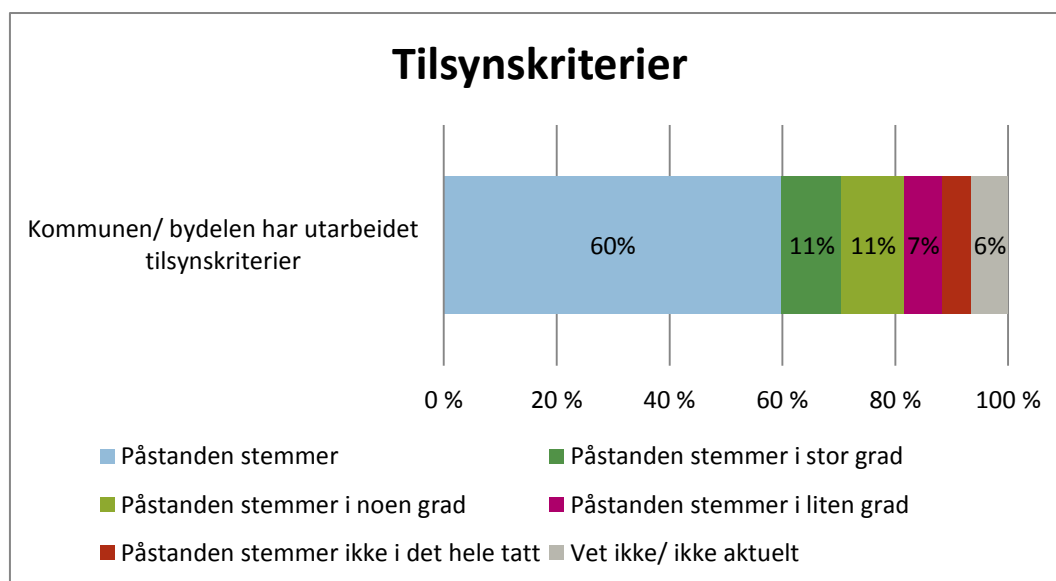
Sammenlignes resultatene med funn fra en undersøkelse PwC gjennomførte om tilsyn i 2010, ser vi for det første at det har vært en beskjeden oppgang i andelen kommuner/ bydeler som ruller temaer. Da var det 54 prosent som oppga at tilsystemaer velges for tur. På spørsmålet om risikovurderinger, er det imidlertid brukt noe ulike spørsmålsformuleringer. I vår undersøkelse har vi brukt begrepet «risikovurderinger», mens PwC brukte formuleringen «vi velger temaer der vi tror kravene muligens ikke er overholdt godt nok av barnehagene i kommunen». I PwCs undersøkelse oppga hele 54 prosent at «vi velger temaer der vi tror kravene muligens ikke er overholdt godt nok av barnehagene i kommunen». Siden forskjellen mellom andelene som har svart dette er så stor med bare to års mellomrom, tror vi at undersøkelsene har fanget opp ulike ting. Det kan bety at langt flere enn de 12 prosentene som i vår undersøkelse har oppgitt at de velger tema for tilsyn basert på risikovurderinger gjør det, men at de ikke har kjent seg igjen i begrepet vi har benyttet.

#### 4.2.3 Utarbeidelse av tilsynskriterier

Kommuner og bydeler bør også fastsette tilsynskriterier for å sikre lik forståelse og lik håndhevelse av lovkravene under tilsynet. Tilsynskriteriene operasjonaliserer bestemmelser i lov og regelverk, og fastsetter hvor store avvik som skal til for at kommunen/ bydelen skal pålegge barnehagene å rette opp i forholdet. Det er særlig nødvendig å utarbeide tilsynskriterier for bestemmelser der tilsynsfører må utøve skjønn i vurderingen av de faktiske forhold i barnehagen.

Figur 4-4 fremstiller resultater om kommunene/ bydelene har utarbeidet tilsynskriterier.

Figur 4-4: Kommunen/ bydelen har utarbeidet tilsynskriterier (N=309)



Figur 4-4 viser at 70 prosent av kommuner og bydeler har utarbeidet tilsynskriterier for tilsyn med barnehagene, mens bare 12 prosent i liten grad eller ikke i det hele tatt hadde gjort det.

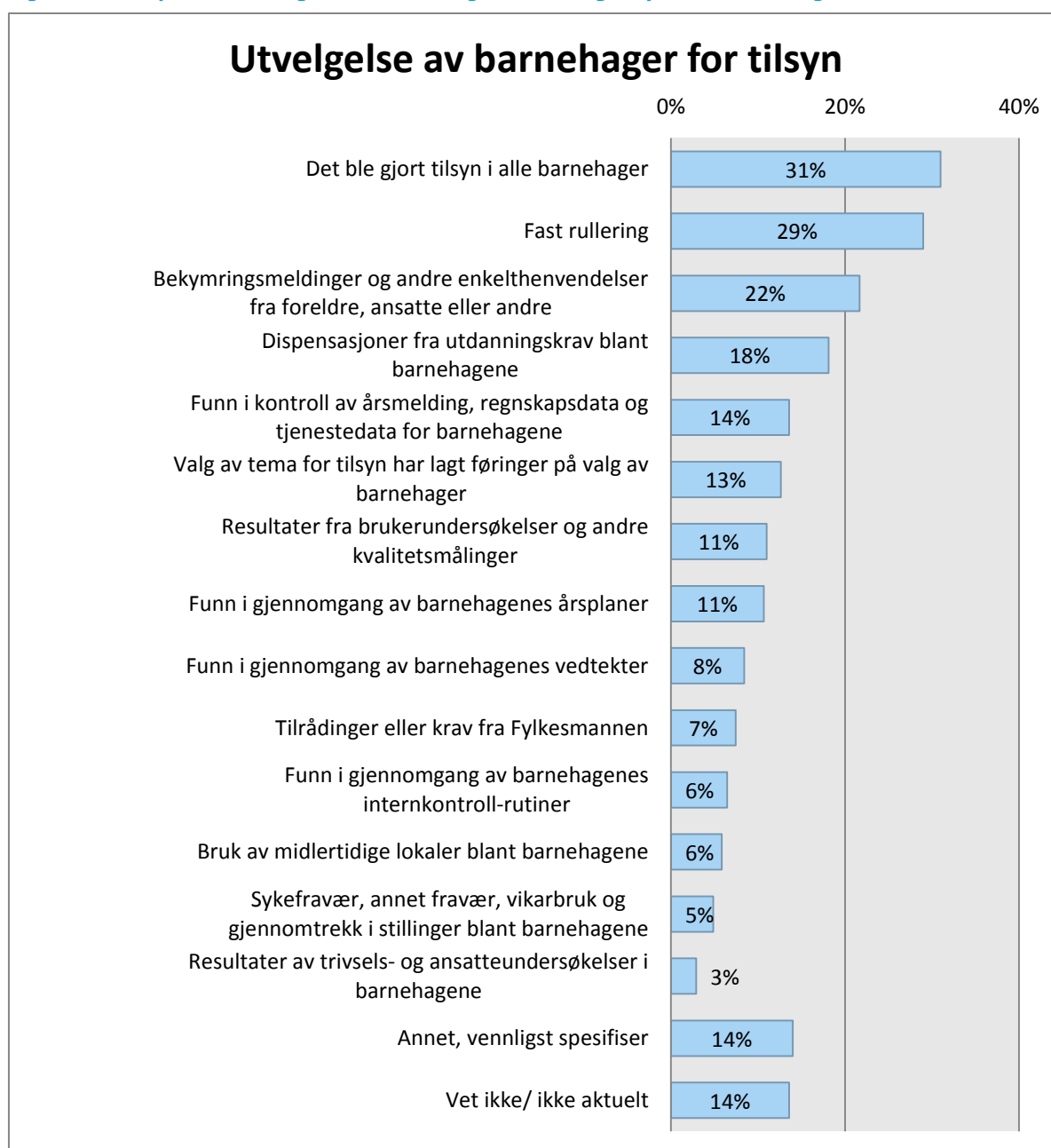
I en undersøkelse om tilsyn som PwC gjennomførte i 2010, ble kommuner og bydeler spurt om «kommunen har utarbeidet kriterier til bruk ved tilsyn med innholdet i barnehagene.<sup>18</sup> Her oppga 43 prosent at dette stemte, mens 35 prosent oppga at kommunen ikke hadde utarbeidet slike kriterier. Svarfordelingen er svært ulik det vi finner i vår undersøkelse, der langt flere oppgir at kommunen/ bydelen har utarbeidet tilsynskriterier. Det kan være to forklaringer på at svarfordelingene er så forskjellige. Den første er at det er en betydelig økning i antall kommuner og bydeler som bruker tilsynskriterier når de utøver tilsyn. Den andre er at respondentene oppfatter at det er klare kriterier, men at de ikke nødvendigvis handler om barnehagens innhold.

#### 4.2.4 Utvelgelse av barnehager for tilsyn

Videre har vi i spørreundersøkelsen spurt om hva som påvirket utvelgelse av barnehager for stedlig tilsyn. I analysearbeidet har vi gått gjennom åpne kategorier og lagt disse til der vi vurderer at det er rimelig å kategorisere dem sammen. Figur 4-5 fremstiller resultatene.

<sup>18</sup> PwC (2010). *Tilsyn til besvær? Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet, herunder kommunenes tilsyn med barnehagene*. Oslo

Figur 4-5: Hva påvirket utvelgelse av barnehager for stedlig tilsyn etter Barnehageloven i 2011? N=309



Figur 4-5 viser at knapt en tredjedel av kommunene gjorde tilsyn med alle barnehager i 2011, og nesten like mange har oppgitt at de har en fast rulleringsplan.<sup>19</sup> En del av disse oppgir at planen innebærer at tilsyn ikke gjennomføres hvert år, og at 2011 var et «mellomår» der det etter planen ikke skulle gjennomføres tilsyn.

Resultatene indikerer at i 2011 ble tilsyn i relativt få kommuner utløst av kritiske forhold som kommunen ble kjent med. Om lag en femtedel av kommunene oppgir at bekymringsmeldinger og enkelthenvendelser var årsak til utvelgelse. Enkelte forhold kan regnes som særlig uheldige, så som dispensasjoner fra utdanningskrav, bruk av midlertidige lokaler og sykefravær/vikarbruk/gjennomtrekk i personalet. Dette er forhold det er rimelig å tro at barnehagemyndigheten kjenner til. Likevel er det få som oppgir at disse forholdene er utløsende årsak for valg av barnehager for tilsyn (hhv 18, 6 og 5 prosent). Disse resultatene er så å si identiske med det som kom frem i PwCs undersøkelse fra 2010. Der var det bare 6 prosent som oppga at de som hovedregel velger ut barnehager basert på risikovurderinger. I vår undersøkelse fikk vi imidlertid et konkret eksem-

<sup>19</sup> Baserer seg på optelling av åpne kommentarer, og det kan derfor være flere som har rullering enn det som fremgår her.

pel på det motsatte, hvor en respondent kontaktet oss og fortalte at de basert på risikovurderinger hadde prioritert tilsyn med familiebarnehager i 2011. Prioriteringen resulterte i 15 stedlige tilsyn i familiebarnehager, som førte til pålegg om at pedagogisk dokumentasjon og barns medvirkning må nedfelles i årsplanen, og bedre rutiner for internkontroll. Det ble også gjennomført stedlig tilsyn som følge av bekymringsmelding, men det førte ikke til noe pålegg.

Det fremgår av åpne kommentarer at i enkelte kommuner føres det i liten grad tilsyn, eller at tilsynsførsel nylig er kommet på plass. Seks informanter oppgir i åpne svar som tyder på at tilsyn ikke gjennomføres *fordi* det er få barnehager i kommunen, som for eksempel: «*Kjennskap til alle barnehagene gjennom månedlige møter*», «*Vi har så få barnehager, at vi er ofte innom på besøk*». Videre oppgir ti respondenter at det ikke er gjennomført tilsyn i 2011, uten å oppgi noen grunn. Et par av disse respondentene meddeler at «vi er nå i gang med tilsyn» og «alle barnehagene vil få tilsyn inneværende barnehageår, etter pålegg fra Fylkesmannen». Det var også tilfellet i en av casekommunene, som omtales i boks 3-2.

#### Boks 4-2: Eksempel på tilsynsaktivitet i etterkant av pålegg fra Fylkesmannen

Da Fylkesmannen i 2012 varslet tilsyn med kommunen, ble det gjennomført stedlige tilsyn i samtlige barnehager. Det fremgår av intervjuene at barnehagefaglig ansvarlig sammen med representant fra teknisk etat gjorde befaringsrunde både ute og inne på tilsynsrunden, men at det i liten grad ble benyttet formelle intervjuer som metode. Kommunen har heller ikke utviklet egne tilsynskriterier.

Resultatet av tilsynet var hovedsakelig ytterligere sikring av lekeapparater. Det fremkommer av intervjuene at kommunen var mest opptatt av de bestemmelsene der en ikke utøver skjønn (uteområder, arealer, bemanningsnorm) og mindre med det pedagogiske innholdet i tilbudet.

Beskrivelsen over illustrerer hvordan en kommune gjennomførte tilsyn som i liten grad var planlagt i god tid i forkant. I og med at tilsynet i hovedsak ble gjennomført som følge av at Fylkesmannen varslet tilsyn med kommunen, kan kommunen ha prioritert å undersøke og rette opp i de tydeligste kravene i lovverket, og i mindre grad med mer skjønnsbaserte vurderinger. Imidlertid fremgår det av intervjuene at kommunen ikke har ført systematisk tilsyn med de mer skjønnsbaserte forholdene i barnehagene på mange år, utover at barnehagene sender inn årsplan og andre formalia.

Casebeskrivelsen kan tyde på at flere kommuner trenger veiledning i verdien av det å føre tilsyn med de mer skjønnsbaserte forholdene ved barnehagene, og hvordan det kan gjøres. I 2009 fant Riksrevisjonen at to av tre kommuner aldri har hatt tilsynsbesøk av Fylkesmannen<sup>20</sup>. Økt tilsynsførsel i kommunene kan potensielt gjøre at flere kommuner fører tilsyn i barnehagene; i 2009 fant man at mer enn 60 prosent av avvikene i kommunen er tilknyttet tilsyn med barnehagene etter Barnehageloven<sup>21</sup>.

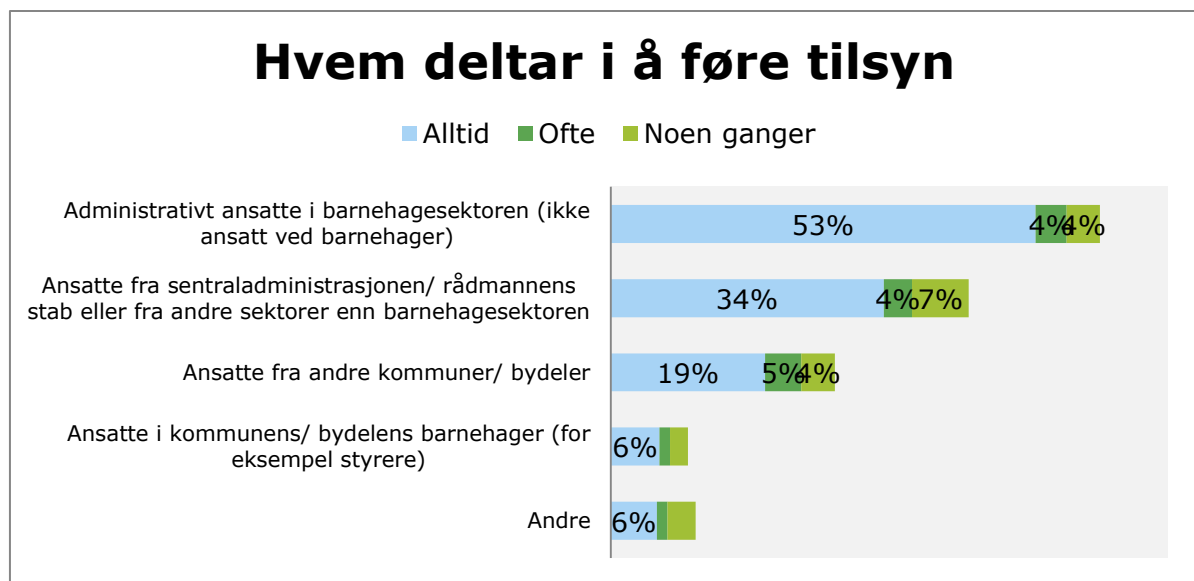
#### 4.2.5 Hvem gjennomfører tilsyn

Videre ble respondentene bedt om å oppgi hvem som gjennomfører de stedlige tilsynene. Figur 4-6 fremstiller resultatene.

<sup>20</sup> Riksrevisjonen (2009). *Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene*. Dokument nr. 3:13 (2008–2009)

<sup>21</sup> Ibid.

Figur 4-6: Hvem gjennomførte stedlig tilsyn etter barnehageloven i kommunen/ bydelen i 2011? N=309



Figur 4-6 viser at tilsynet i 2011 i hovedsak ble gjennomført av administrativt ansatte i barnehagesektoren, eller av ansatte fra sentraladministrasjonen/rådmannens stab eller andre sektorer. Ytterligere analyser viser at i 22 kommuner deltar aldri administrativt ansatte i barnehagesektor, rådmannskontor eller andre sektorer. I elleve av disse kommunene/ bydelene oppgis det at ansatte fra andre kommuner/ bydeler gjennomfører tilsynet. Åtte respondenter oppgir at ingen gjennomførte tilsyn.

I 2009 fant Riksrevisjonen at i noen kommuner er det praksis for å la ansatte i barnehagene, for eksempel styrere, utøve tilsyn av andre barnehager i samme kommune. I 2010 fant PwC at barnehageansatte utførte myndighetsoppgaver i 15 prosent av kommunene<sup>22</sup>, mens andelen i vår undersøkelse er redusert til 10 prosent. Dette skjer særlig i små kommuner. Kun én kommune gjennomfører tilsyn hvor *kun* ansatte i kommunens barnehager deltar. Resten av kommunene viser til at de barnehageansatte har med én eller flere personer i tillegg.

I tillegg til de stedlige tilsynene, viser funn fra kvalitative intervjuer og respondenters tilbakemeldinger at kommunene også samler årlig inn årsrapporter og setter krav til nettbaserte årsrapporter og egenvurderinger med flere indikatorer enn det som samles inn i årsmeldingene til sentrale myndigheter hvert år. Det er fornuftig at kommuner og bydeler gjør slike dokumenttilsyn, men informasjonen bør brukes systematisk som grunnlag for stedlige tilsyn.

#### 4.2.6 Samarbeid om tilsyn

I caseundersøkelsene har vi flere eksempler både på hvem og hvordan tilsyn ble gjennomført. For å illustrere variasjoner både i tilsynsordning og måten tilsynet gjennomføres på, presenterer vi to eksempler nedenfor. Det første eksempelet i boks 3-3, er fra en kommune som deltar i en interkommunal tilsynsordning. Det siste eksempelet i boks 3-4 er fra en kommune som har et svært omfattende tilsynssystem der de samarbeider med en ekstern aktør for tilsyn i kommunale barnehager, mens de fører tilsyn med private barnehager selv. Denne kommunen har også en systematisk internrevisjon.

I casestudien var det to kommuner som deltok i interkommunalt tilsynssamarbeid, og boksen under presenterer et av disse. Eksemplene hadde mange likhetstrekk. Vi har først og fremst vært opptatt av hvordan det interkommunale tilsynet utøves, og hvordan barnehagestyrere som har deltatt i eller blitt ført tilsyn med etter at den interkommunale ordningen kom på plass.

<sup>22</sup> PwC (2010). *Tilsyn til besvær? Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet, herunder kommunenes tilsyn med barnehagene*. Oslo

**Boks 4-3: Erfaringer med interkommunalt samarbeid i en liten kommune**

Kommunen med færre enn 5000 innbyggere har de siste årene inngått i et interkommunalt samarbeid med tre nabokommuner.

Hvert tilsyn gjennomføres av et tilsynspar bestående barnehagestyrere, assisterende styrere eller pedagogiske ledere, hovedsakelig i de fire kommunenes kommunale barnehager. Tilsynsparene har fått opplæring fra Fylkesmannen. En arbeidsgruppe med representanter fra hver kommune utformet tilsynsordningen basert på det de vurderte som bra ved hver kommunes tilsynsordning. Det er også oppnevnt en tilsynskoordinator, som sammen med tilsynsparene drøfter og reviderer tilsynsordningen ettersom de får mer erfaring med å praktisere den nye ordningen. Et av temaene er for eksempel hvordan en skal forstå og vurdere ulike forhold slik at tilsynet, og hvor strengt tilsynsførerne skal opptre og vurdere ulike forhold. Tilsynskoordinator har også ansvar for å oppdatere tilsynsskjemaer, slik at tilsynsparene til enhver tid benytter de samme temaer og tilsynskriterier.

*Erfaringer*

En av barnehagestyrerne som nylig har hatt tilsyn opplevde tilsynet som svært positivt og nyttig. Hun syntes det var nyttig å drøfte årsplan og høre hvordan andre barnehager utformer denne. Hun trekker også frem at hun fikk veiledning rundt hvordan barnehagen kan evaluere virksomheten sin, ved å velge seg et og et tema for hvert halvår.

Barnehagestyrere som deltar i tilsynspar synes de har større mulighet for å gå i dybden på temaer som oppleves som viktige enn tidligere, og mener selv de lærer mye som de kan bruke i egen barnehage. En av barnehagestyrerne som gjennomfører tilsyn uttrykker ønske om mer tilbakemeldinger fra barnehageansvarlige i hver kommune, for å vite hvordan de vurderer tilsynsrapportene de utarbeider.

Undersøkelsen viser at 6 kommuner samarbeidet med en ekstern aktør/privat firma om tilsyn, og det gjaldt en av casekommunene. Boksen under beskriver kommunens omfattende og systematiske tilsynsordning.

**Boks 4-4: Eksempel på bruk av eksternt firma som tilsynsfører**

Kommunen med over 50 000 innbyggere har inngått et samarbeid med et eksternt firma om å føre tilsyn med kommunens barnehager, mens kommunen selv fører tilsyn med private barnehager i kommunen. Valg av barnehager bygger i stor grad på dokumenttilsyn, mottatte bekymringsmeldinger, samt andre forhold som at flere ansatte går på dispensasjon og sykefravær. Kommunen har imidlertid et mål om at alle barnehager skal ha stedlig tilsyn hvert tredje eller fjerde år, så tidspunkt for sist tilsyn spiller også inn.

*Privat aktørs tilsyn med kommunale barnehager*

Samarbeidet om tilsyn med kommunale barnehager har vart i om lag fem år, og bakgrunnen var at kommunen ble ISO-sertifisert. Kommunen sikrer at det private firmaet tar utgangspunkt i den samme dokumentasjon, og at de er godt kjent med kommunens planer og strategier og kan sjekke dette i tilsynet, men utover disse forholdene har det private firmaet i stor grad regien på tilsynet selv.

*Internrevisjon, brukerundersøkelser og innbyggerdialog*

Som ISO-sertifisert kommune gjennomføres også internrevisjon med samtlige kommunale resultatenheter, og for barnehagene er det barnehagekonsulentene som fører tilsyn med de private barnehagene som også driver internrevisjonen. I internrevisjonen benyttes det også strukturerte intervjuer som metode, sammen med mer uformelle samtaler. Utvalget baserer seg på barnehagenes månedlige rapporteringer, og særlig dersom det forekommer avvik eller bekymringsmeldinger.

Kommunen gjennomfører i tillegg systematiske brukerundersøkelser, og har en nettbasert innbyggerdialog der kommunen forplikter seg til å besvare innbyggernes henvendelser offentlig innen en gitt frist.

*Erfaringer*

De kommunale barnehagestyrerne mener de besøkes enten av den private tilsynsparten eller internrevisjonen hvert år, og uttrykker stor tilfredshet med tilsynet. De opplever at tilsynsførerne fra det private firmaet er opptatt av hvor konkret planverktøyene var, hvor godt personalet og foreldregruppen kjenner planverket, og grunnlaget for utarbeidelse av planene. Det ble imidlertid trukket frem at tilsynsførerne fra det private firmaet ikke hadde barnehagefaglig kompetanse, og at de i stor grad var opptatt av virksomhetsstyring enn det pedagogiske innholdet. De erfarer at internrevisjonen i større grad enn tilsynet fra den private aktøren fokuserte på det pedagogiske innholdet i henhold til rammeplanen. Til sammen syntes de at gjennomgangen ble svært nyttig og grundig, fordi barnehagen ble ettersett både i forhold til virksomhet, organisering, og det pedagogiske innholdet. En annen styrer trekker frem at kommunen gjerne kunne ha kommet mer uanmeldt på besøk for å avdekke hvordan tilstanden er når de ansatte ikke er forberedt på innsyn, og at de også kunne tilbrakt enda mer tid i barnehagen.

Eksempelene viser at det finnes flere eksempler på hvordan kommunene innretter tilsynsordningen sin, som gjør det mindre problematisk at kommunen er tilsynsfører for egne barnehager.

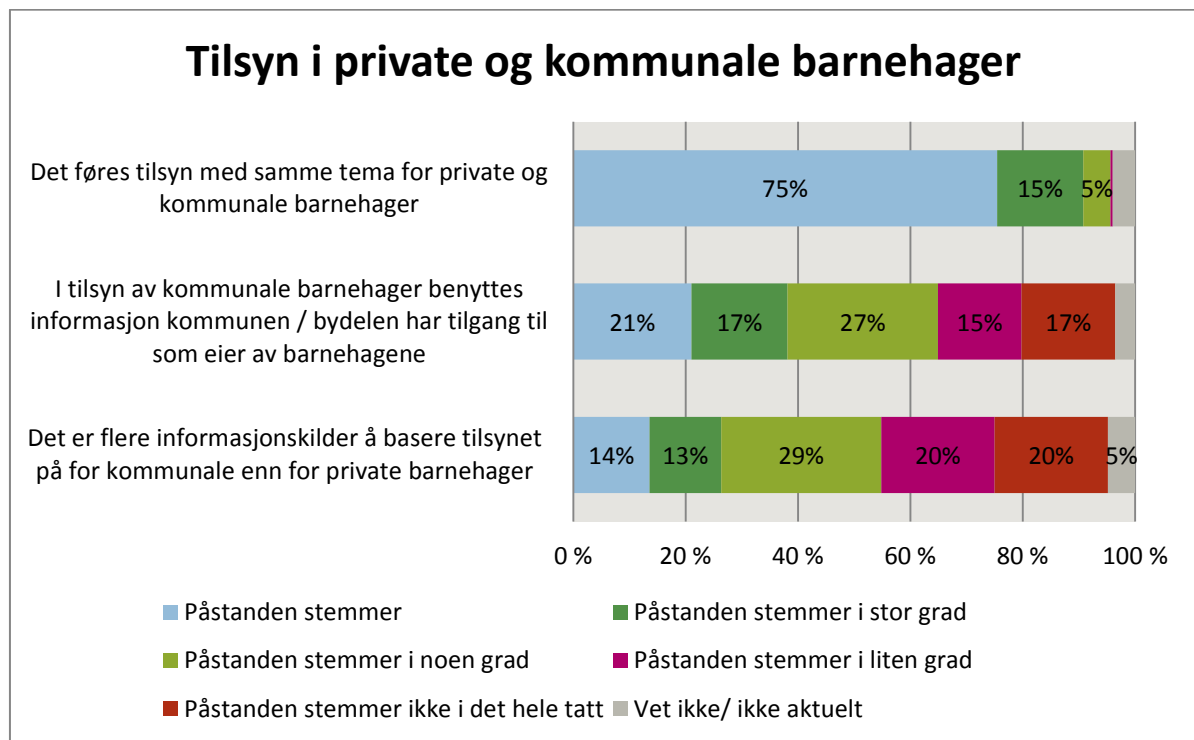
## 4.2.7 Tilsyn i kommunale og private barnehager

I undersøkelsen har vi også ønsket å belyse hvordan kommunene forholder seg til kommunale og private barnehager. Figur 4-7 fremstiller resultater om tilsyn i kommunale og private barnehager.



Resultatene baserer seg på svar fra kommuner/ bydeler som både har kommunale og private barnehager, det vil si 228 kommuner/ bydeler.

Figur 4-7: Tilsyn i kommunale og private barnehager (N=228)



Figur 4-7 viser at i 75 prosent av kommunene/ bydelene føres det tilsyn med samme tema i kommunale og private barnehager, og så og si ingen oppgir at det ikke føres tilsyn med samme temaer. Det tyder på at private og kommunale barnehager blir kontrollert på de samme områdene. Der kommunen/ bydelen har utarbeidet tilsynskriterier er det også rimelig å tro at barnehagene likebehandles når det gjelder skjønnsutøvelse.

38 prosent av kommunene bruker informasjon de har tilgang på som eier av barnehagene, mens 32 prosent gjør det ikke. 27 prosent opplever av respondentene at det er flere informasjonskilder å basere tilsynet på i kommunale enn i private barnehager, mens 40 prosent opplever at dette ikke stemmer. Ytterligere analyser viser at i kommuner der barnehagefaglig ansvarlig ikke har førskolelærerutdanning, er andelen som mener kommunen har tilgang på mer informasjon om kommunale enn private barnehager høyere enn blant de øvrige.

Funnene tyder på variasjoner i kommuners og bydelers opplevelse av om de har bedre eller like forutsetninger for å vurdere driften i de kommunale og de private barnehagene, og at det er en sammenheng med tilsynsførers kompetanse. Funnene kan være uttrykk for variasjoner i hvordan respondenten vurderer tilgjengelig informasjon som relevant for tilsynsrollen. På den ene siden kan tilsynsfører bruke alle informasjonskilder for å skaffe seg informasjon om barnehagenes drift, og på basis av dette vurdere om det er forhold som må undersøkes nærmere. På den andre siden kan det være at en del respondenter mener at vurderinger som fører til formelle beslutninger, så som formelle merknader og pålegg, skal baseres på informasjon som formelt samles inn, og at det samles inn det samme materialet for alle barnehager. Et aktuelt spørsmål er da om funnene er tegn på ulikheter i hvordan tilsyn i kommunale og private barnehager gjennomføres, og om det henger sammen med tilsynsførers kompetanse. Et annet spørsmål er om funnet kan det forklare hvorfor i 2011 ble ført flere tilsyn i private enn i kommunale barnehager, jf. Tabell 3-1.

I caseundersøkelsene er 19 barnehagestyrere i private ordinære barnehager intervjuet. De er i hovedsak godt fornøyd med dialogen med kommunene/ bydelen, med måten tilsyn gjennomføres på, og hvilket utbytte og læring de har av tilsynene. En betydelig del av barnehagemyndighetens kontakt med private barnehager foregår i arbeidet med samordnet opptak og i forbindelse med kommunenes forvaltning av tilskudd til barnehagene. I flere av casekommunene er det disse to

oppgavene som trekkes frem som mest problematisk, og det gjelder særlig forvaltning av tilskudd til private barnehager. Årsaken er uenigheter rundt beregning av størrelsen på tilskuddene, og at private barnehagestyrene opplever at tilgang på driftsmidler er mindre forutsigbar enn før. Dette påvirker også de kommunale barnehagene, fordi nivået på tildelte midler til kommunale barnehager påvirker hvor store tilskudd de private barnehagene får.

#### 4.2.8 Oppsummering

Et av de viktigste funnene når det gjelder kommuners og bydelers tilsynsordning er at 70 prosent oppgir at det er utarbeidet tilsynskriterier, og det er en betydelig økning fra tidligere undersøkelser. Selv om undersøkelsen ikke gir svar på hvordan kvaliteten på tilsynskriteriene er, tyder funnet på at flere kommuner og bydeler er i ferd med å utvikle et mer systematisk tilsyn.

Likevel indikerer andre funn store variasjoner i kommuners og bydelers tilsynsordninger. Dette gjelder både hvordan tema for tilsyn velges, hvordan barnehager det skal føres tilsyn med velges, og hvem som utfører tilsynet. Funnene tyder på en nedgang i andelen kommuner/ bydeler der ansatte i barnehager deltar som tilsynsfører i andre barnehager i kommunen i forhold til tidligere undersøkelser. En del ansatte i barnehager deltar i tilsyn i andre kommuner der det er inngått interkommunalt samarbeid. Det er 26 prosent av kommunene som inngår i et slikt samarbeid om tilsyn. Funn fra caseundersøkelsene tyder på at dette er svært tidkrevende, men at det også oppleves som nyttig for de som deltar som tilsynsførere.

Overordnet sett indikerer undersøkelsen at kommuner og bydeler beveger seg mot en mer systematisk og profesjonalisert tilsynsrolle, men det er likevel grunn til å spørre om tilsynet fungerer tilstrekkelig kritisk og uavhengig i mange kommuner og bydeler. Resultatene viser at tilsynstemaer i liten grad velges på basis av risikovurderinger. Det er relativt få kommuner/ bydeler, rundt 20 prosent, som oppgir at det gjøres tilsyn i barnehager på grunn av funn i barnehagens innsendte dokumentasjon eller fordi barnehagen har dispensasjon fra utdanningskrav eller tilhold i midlertidig lokale. Det er eksempler både fra spørreundersøkelsen og casestudiene at noen små kommuner i liten grad fører formelle tilsyn, og at barnehagens innhold og virksomhet er tema i tilsynene.

### 4.3 Kommunens kapasitet og kompetanse

I undersøkelsen ble respondentene bedt om å anslå hvor mange årsverk de benytter på å utøve oppgaver knyttet til å være barnehagemyndighet, og deretter å spesifisere dette på de ulike oppgavene som nevnes i loven (godkjenning, samordnet opptak, veiledning, tilsyn og forvaltning av tilskudd til private barnehager). I undersøkelsesperioden fikk vi mange henvendelser om at det var vanskelig å anslå årsverk som går med til å utføre de ulike oppgavene. En del valgte også å oppgi *vet ikke*. Det er to grunner til at vi likevel har valgt å be kommuner og bydeler om å svare på antall årsverk som går med til rollen som barnehagemyndighet. For det første er det interessant å se hvordan kommuner og bydeler fordeler tiden som går med til de ulike myndighetsoppgavene. For det andre ble samme spørsmål stilt i en undersøkelse gjort av PwC i 2010, og en sammenlikning vil kunne si noe om hvorvidt tidsbruk på ulike oppgaver har endret seg de siste årene. Vi vurderer at tallene er usikre og baserer seg på anslag, og en skal derfor være forsiktig med å tolke og bruke tallene. Dette gjelder særlig tallene som oppgis brukt på de ulike oppgavene.

De oppgitte tallene viser at kommune og bydeler i gjennomsnitt bruker 1,06 årsverk til oppgaver knyttet til å være barnehagemyndighet.<sup>23</sup> I undersøkelsen fra 2010 oppga kommunene i gjennomsnitt 1,05 årsverk. Det betyr at kommunene bruker om lag like mye tid som to år tidligere. Imidlertid indikerer data at det er en kraftig økning i antall årsverk brukt på tilsyn. Kommuner og bydeler oppgir i gjennomsnitt å bruke 0,43 årsverk på tilsyn. Sammenlignet med undersøkelsen til PwC har tidsbruken nesten doblet seg på to år, fra et gjennomsnitt på 0,26 årsverk til tilsyn i 2010<sup>24</sup>. Undersøkelsen indikerer med andre ord at tid brukt på tilsyn har steget betydelig de siste årene, selv om tallene er usikre.

<sup>23</sup> I datamaterialet er det en del høye tall. Vi har bedt om årsverk, men i enkelte tilfeller fått oppgitt 100, 50 eller 20, som trolig er stillingsprosent. Når vi endrer disse til hhv 1, 0,5 og 0,2, ender gjennomsnittet med at kommunene bruker 1,06 årsverk til kommunale barnehagemyndighetsoppgaver. Vi vurderer at dette som rimelig, da er omtrent det samme som ble funnet i 2010.

<sup>24</sup> PwC (2010). *Tilsyn til besvær? Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet, herunder kommunenes tilsyn med barnehagene*. Oslo

Ytterligere analyser viser at kommunene i snitt benytter ett årsverk per tiende barnehage. Variasjonen mellom kommunene er likevel stor, og antallet barnehager per årsverk strekker seg helt fra én barnehage per årsverk (i fire kommuner) til over hundre barnehager per årsverk (i seks kommuner). Sistnevnte forhold finnes både små og store kommuner: én kommune har 0,10 årsverk til å følge opp 11 barnehager, en annen 0,5 til å følge opp 71 barnehager.

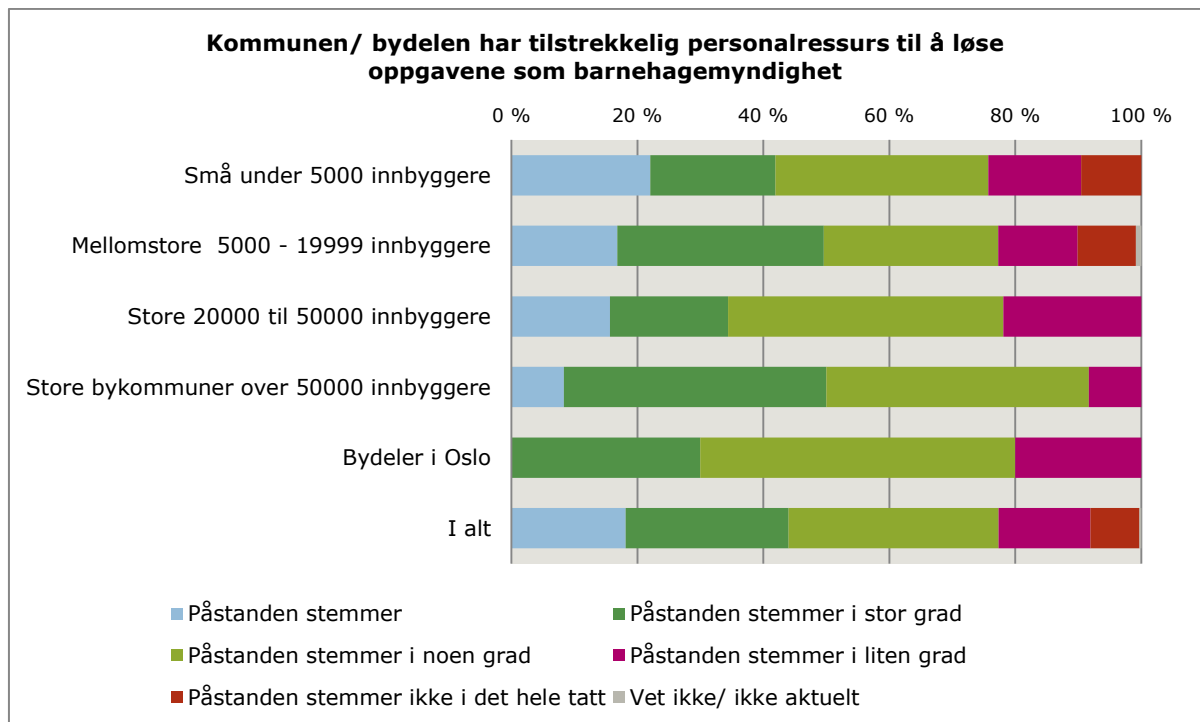
Nesten en fjerdedel av kommunene benytter ett årsverk til å følge opp mellom åtte og tolv barnehager. Litt over en fjerdedel bruker ett årsverk til å følge opp færre enn åtte barnehager, mens resterende kommuner har flere enn tolv barnehager per årsverk.

Ved å se årsverk og antall barnehager i sammenheng er det en viss økning i kapasitet per barnehage blant rike kommuner, men også her er variasjonene store.

#### 4.3.1 Opplevd tilgang på personalressurs

I tillegg til spørsmålet om benyttede årsverk, ble respondentene bedt om å vurdere personalressurs til å gjennomføre myndighetsoppgaver. Figur 4-8 fremstiller resultatene fordelt på kommunestørrelse.

**Figur 4-8 Egenvurdering av personalressurser fordelt på kommunestørrelse**



Figur 4-8 viser at i gjennomsnitt vurderer færre enn halvparten av respondentene at kommunen/bydelen har tilstrekkelig personalressurser til å løse oppgavene som barnehagemyndighet. Videre viser funnene noen variasjoner mellom kommuner/bydeler. Sammenlignes kommuner av ulike størrelser, ser vi at andelen som mener at personalressurs er tilstrekkelig er lavest i bydeler i Oslo og i store kommuner med 20.000 – 50.000 innbyggere.

Resultatene viser også at det er en del variasjoner mellom kommuner av samme størrelse. Variasjonen er kanskje størst i små og mellom store kommuner. I begge disse gruppene vurderer 15-20 prosent at de har tilstrekkelig personalressurs, mens nesten ti prosent vurderer at de ikke i det hele tatt har tilstrekkelig personalressurs.

#### 4.3.2 Kompetanse til å ivareta oppgaver som lokal barnehagemyndighet

Undersøkelsen viser at 72 prosent av kommuneadministrasjonene har ansatte med førskolelærerutdanning til å ivareta kommunens myndighetsutøvelse. Resultatet er så å si det samme som i

en kartlegging utført av Riksrevisjonen i 2009.<sup>25</sup> I de 28 prosent av kommunene som i denne undersøkelsen oppgir at barnehageansvaret blir ivaretatt av ansatte som ikke har utdanning som førskolelærer, har de(n) ansatte i 87 prosent av tilfellene en annen lærerutdanning, i 38 prosent av tilfellene utdannelse innen økonomi, administrasjon og ledelse, eller en kombinasjon av disse.

73 prosent av kommunene som mangler førskolelærerkompetanse er små kommuner med færre enn 5000 innbyggere. Resten er mellomstore kommuner. I disse kommunene er det gjerne en oppvekstsjef som alene har ansvar for barnehager og skoler i kommunen. Sannsynligheten for at oppvekstsjefen har skolefaglig kompetanse, fremfor førskolelærerutdanning er svært stor, siden det i Opplæringslova § 13-1 er krav om at kommunene besitter skolefaglig kompetanse. Det er i dag ingen krav til førskolelærerkompetanse i kommunene, men det er et av forslagene i NOU 2012:1.

Barnehagestyrere i casestudiene der kommunen besitter barnehagefaglig kompetanse er svært tilfredse med å samarbeide med en myndighetsperson som kjenner og «forstår» barnehagevirksomheten. De begrunner dette med at vedkommende er opptatt av innhold og kvalitet i barnehagen, og at den bistår barnehagene med god oversikt over nasjonale innsatser og hva som rører seg på barnehagefeltet. Samtidig fant vi også et eksempel på en kommune som ikke hadde førskolelærerkompetanse i administrasjonen men der barnehagestyrerne likevel var svært tilfredse. Det ble begrunnet med at oppvekstsjefen var engasjert og hadde satt seg grundig inn i hva barnehagedrift innebærer, og bidrog til at barnehagene ble løftet opp på kommunens agenda.

I casestudiene fremkom det også at i enkelte kommuner skal barnehagefaglige stillinger i kommunens administrasjon legges ned eller slås sammen med skolefaglig stilling. Der det er aktuelt, uttrykker informantene bekymring for at mindre kjennskap til barnehagesektoren i kommuneadministrasjonen vil svekke kvaliteten i barnehagetilbudet. Der hvor kompetansen manglet eller hadde forsvunnet, opplevde styrerne at veiledningen og oppfølgingen av barnehagen ikke var så god som de ønsket, og da særlig på innhold og kvalitet.

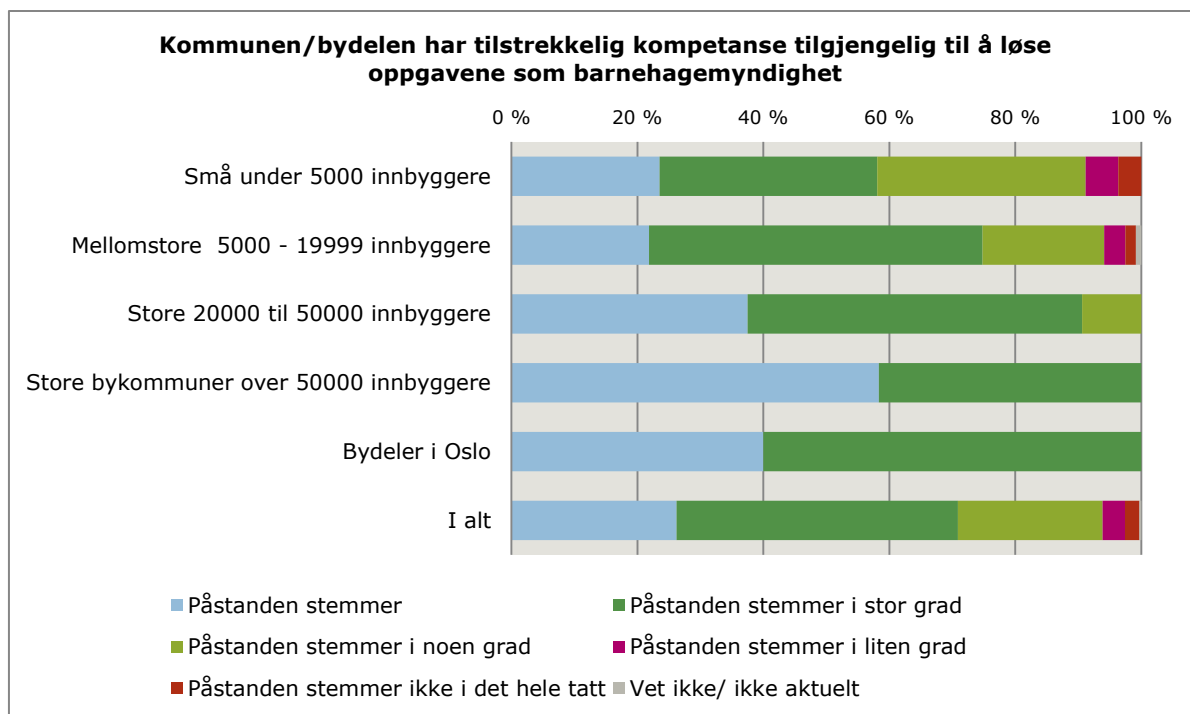
#### 4.3.3 Opplevd tilgang på kompetanse

Respondentene ble også bedt om å vurdere hvorvidt kommunen/ bydelen har tilstrekkelig kompetanse til å løse myndighetsoppgavene. Figur 4-9 fremstiller resultatene fordelt på kommune-størrelse.

---

<sup>25</sup> Riksrevisjonen (2009). *Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene*. Dokument nr. 3:13 (2008–2009)

Figur 4-9 Egenvurdering av kompetanse fordelt på kommunestørrelse



Figur 4-9 viser at over 70 prosent vurderer at kommunen/ bydelen har tilstrekkelig kompetanse. Det er svært få, i underkant av 10 prosent, som vurderer at kommunen/ bydelen ikke har tilstrekkelig kompetanse. Videre viser funnene at andelen som vurderer å ha tilstrekkelig kompetanse faller med kommunestørrelse. Blant de store bykommunene og i bydelene i Oslo mener alle respondentene at kommunen/ bydelen har tilstrekkelig kompetanse.

I 6 prosent av kommunene oppgir respondentene at det *i liten* eller *i ingen grad* er tilstrekkelig kompetanse. Disse kommunene kjennetegnes ved at de har få barnehager, og en større andel kommunale barnehager enn gjennomsnittet. I flere av disse kommunene utfører ansatt(e) med lærerutdanning myndighetsoppgaver, og de mangler ansatte med førskolelærerutdanning. I disse kommunene er det også i stor grad barnehagestyrere som utfører en eller flere myndighetsoppgaver etter barnehageloven med forskrifter. Videre har samtlige kommuner, med unntak av én, samlokalisert administrasjonen av skole og barnehage under samme leder.

#### 4.3.4 Sammenheng mellom kapasitet og kompetanse

Vi har også sett nærmere på sammenhengen mellom kommunenes ressurser og kompetanse.

Vi har først sammenlignet kommunene som vurderer å ikke ha tilstrekkelig personalressurser med de andre, og finner da at

- Det er færre som har førskolelærerutdanning i kommuneadministrasjonen enn resten, og de vurderer å ha å ha mindre tilstrekkelig kompetanse enn andre kommuner (24 prosent oppgir å ha tilstrekkelig kompetanse *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt*, mot 6 prosent av de andre kommunene)
- En litt mindre andel har skriftliggjort rutiner, hhv 54 prosent mot 67 prosent av de andre kommunene

Disse funnene tyder på at i en del kommunen opplever den barnehagefaglig ansvarlige at kommunen verken har tilstrekkelig kapasitet eller kompetanse, og de har færre systemer for å sikre at myndighetsoppgavene ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Undersøkelsen indikerer også noen interessante sammenhenger mellom kommuner som mangler førskolelærerkompetanse i kommuneadministrasjonen og andre forhold:

- De vurderer å ha mindre kompetanse og kapasitet til å løse oppgavene som barnehagemyndighet.
- De later til å ha mindre systematikk rundt tilsyn i barnehager enn andre kommuner.
- De vurderer i mindre grad enn andre kommuner at tilsynet bidrar til at barnehagene drives i samsvar med krav i barnehageloven.
- De har større andel kommunale barnehager, og det er en tendens til at de forskjellsbehandler kommunale og private barnehager i større grad enn andre kommuner.
- De benytter i større grad den informasjonen de får gjennom å være eier av barnehagene, og de mener at det er flere informasjonskilder å basere tilsynet på for kommunale enn for private barnehager.

Disse funnene tyder på at det å ikke ha førskolelærerkompetanse i kommuneadministrasjonen har flere uheldige konsekvenser. Vår undersøkelse viser at samtlige fylker har én eller flere kommuner med mangel på førskolelærerkompetanse i kommuneadministrasjonen. Bydelene i Oslo er et unntak fra dette.

#### 4.4 Oppsummering

Kommuner og bydeler utøver myndighetsoppgaver på barnehageområdet, samtidig som de eier en del av barnehagene. Det kan være problematisk at oppgaver og beslutningsmyndighet knyttet til disse rollene utøves av samme enhet og person, fordi det i prinsippet kan være i kommunens/bydelens interesse å prioritere hensyn knyttet til en av rollene. Der begge roller utøves av samme person, er det nødvendig med en god rolleforståelse og klare retningslinjer om hva som skal prioriteres i situasjoner med kolliderende hensyn.

Undersøkelsen viser at i nesten 50 prosent av kommunene er eier- og tilsynsrollen organisert under samme ledelse. 42 prosent oppgir at oppgaver knyttet til de to rollene utøves av samme ansatt(e). Funn (presentert i kapittel 3) tyder likevel på at de færreste opplever å stå overfor dilemmaer knyttet til tilsynsrollen (jf. kapittel 3). 20 prosent opplever likevel i noen grad at de står overfor dilemmaer når det gjelder beslutninger knyttet til konklusjon og reaksjon av tilsyn. Sammenlignes resultatene med tidligere undersøkelser, er det en tendens til at flere kommuner skiller oppgaver knyttet til eier- og myndighetsrollen i ulike enheter.

60 prosent av kommunene samarbeider på barnehageområdet, og i underkant av 30 prosent oppgir at de samarbeider om å føre tilsyn med barnehager. I casekommuner som samarbeidet med andre kommuner om tilsyn, ble samarbeidet begrunnet med at det bidrog til økt kapasitet og bredere kompetanse til å føre tilsyn, og til bedre kvalitet på tilsynet. I de to eksemplene vi undersøkte var det barnehagestyrere som gjennomførte tilsynet. De påpekte at det var en svært tidkrevende oppgave, men de opplevde også at de ble mer bevisste på forhold i sin egen barnehage. Datamaterialet gir ikke grunnlag for å vurdere verken kvalitet eller hvilken læring som ligger i en slik tilsynsordning, utover at barnehagestyrere som deltar som tilsynsfører og som har blitt ført tilsyn med opplevde det som lærende og positivt. Noen få kommuner/bydeler samarbeider med andre aktører om tilsyn, og en kommune med en slik ordning inngikk i casestudien. I denne kommunen fører et privat firma tilsyn med de kommunale barnehagene, mens kommunen selv fører tilsyn med de private barnehagene. De kommunale barnehagene inngikk også i kommunens internkontroll, og ble således kontrollert hyppig.

I NOU 2012:1 foreslås det å innføre krav om at kommunene har et forsvarlig system for utførelsen av myndighetsoppgavene. Undersøkelsen viser at 67 prosent har skriftliggjorte rutiner for å sikre etterlevelse av pliktene som barnehagemyndighet, og at rutinene i stor grad inneholder de elementene som foreslås i utredningen. Datamaterialet gir ikke grunnlag for å vurdere rutinene eller hvordan de følges opp. Funnet kan tyde på at en betydelig andel kommuner allerede har et godt utgangspunkt for å imøtekomme et eventuelt krav om forsvarlig system, samtidig som om lag en tredjedel av kommunene vil måtte utarbeide et slikt system.

Undersøkelsens resultater tyder videre på at kommuner og bydeler de siste årene har videreutviklet tilsynsordningene sine. Påstanden baseres primært på at en større andel enn i tidligere undersøkelse, hele 70 prosent, har utarbeidet tilsynskriterier. Samtidig gir funnene grunn til å spørre om tilsyn med barnehagene i mange tilfeller heller kjennetegnes av rutinemessige kontroller enn målrettede undersøkelser for å avdekke uforsvarlige eller ulovlige forhold. Undersøkelsen vi-

ser at tema for tilsyn rulleres heller enn å baseres på risikovurderinger. En tredjedel oppgir at utvelgelse av barnehager for tilsyn bestemmes av en fast rulling, og bare 20 prosent eller færre velger å føre tilsyn på basis av funn i årsmeldinger, bekymringsmeldinger, eller kritiske forhold som dispensasjon fra pedagogkravet, midlertidige lokaler eller sykefravær. Det fremgår også at i en del kommuner er det ansatte i barnehager som fører tilsyn. Dette skjer gjerne når flere kommuner har inngått et samarbeid om å føre tilsyn i hverandres barnehager, som nevnt over. Undersøkelsen tyder imidlertid også på at i enkelte kommuner fører barnehagestyrer i tilsyn i andre barnehager i egen kommune. Uansett om styrer «fører tilsyn med seg selv» eller med andre barnehager de enten konkurrerer eller har et kollegafelleskap med, er uheldig.

Resultatene viser videre variasjoner i kommuners og bydelers opplevelse av om de har bedre eller like forutsetninger for å vurdere driften i de kommunale og de private barnehagene. Analysen viser at variasjonen henger sammen med om tilsynsfører har førskolelærerkompetanse. De som ikke har førskolelærerkompetanse opplever i større grad at de har flere informasjonskilder å basere tilsyn på i kommunale barnehager. Funnene tyder på at det er ulike oppfatninger av hva som utgjør et tilsyn og hva som utgjør andre typer kontroller med barnehagene, for eksempel kommunens internkontroll med barnehagene. Barnehagestyrere i private barnehager som er intervjuet i caseundersøkelsen er i stor grad tilfredse med samarbeidet med kommunen. Det fremkommer imidlertid tydelig at kommunens oppgave med å forvalte tilskudd til private barnehager påvirker samarbeidet i negativ retning. Barnehagestyrere gir uttrykk for at tilskuddene er lavere enn før, og at det er lite forutsigbarhet i hvor mye tilskudd de vil motta.

Undersøkelsene viser at kommuner og bydeler bruker i gjennomsnitt 1,06 årsverk på oppgaver knyttet til det å være barnehagemyndighet. Det er like mye som i en undersøkelse gjennomført i 2010. Videre bruker kommuner og bydeler 0,43 årsverk på oppgaver tilknyttet tilsyn. I gjennomsnitt betyr det ett årsverk per ti barnehager. Det er imidlertid store variasjoner i resultatene. I enkelte kommuner følger en person opp færre 5 barnehager, mens i enkelte andre kommuner følger en person opp mange titalls barnehager.

Over 70 prosent av kommuner og bydeler besitter barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen. Det er særlig de små kommunene som ikke har slik kompetanse, og den ansvarlige har i mange tilfeller da skolefaglig kompetanse som kommunene i Opplæringsloven er pålagt å ha.

Resultatene viser også at kommuner og bydeler i langt større grad vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse enn at de har tilstrekkelig kapasitet. Det er særlig de store kommunene som opplever å ha nok kompetanse og for lite ressurser, mens en del små kommuner opplever det motsatt. Analyser tyder også på at de kommunene som ikke har førskolelærerutdanning i kommuneadministrasjonen og som selv ikke opplever at de har tilstrekkelig kompetanse, også jobber mindre systematisk med tilsynsoppgavene. Dette gjelder først og fremst små kommuner.

## 5. UTVIKLING AV BARNEHAGETILBUDET

I dette kapittelet presenteres og drøftes funn om hvordan kommunene arbeider for å videreutvikle barnehagetilbudet i kommunen. Barnehageeiere og barnehagemyndigheter deler dette ansvaret. Begrunnelsen for at temaet er med i en undersøkelse om kommunens rolle som barnehagemyndighet må ses i lys av tre forhold. Det første er det økte fokuset på kvalitet i barnehagene. En rekke bestemmelser nedfelles i lov- og regelverk, og etter NOU 2012:1 diskuteres det en ytterligere regulering av regelverket. Ny formålsparagraf, rammeplan og forskrift om pedagogisk personale stiller krav til at barnehager i større grad enn tidligere er pedagogiske virksomheter med tilstrekkelig kvalifisert personale og at virksomheten planlegges og evalueres. Barn og foreldre har også krav på medvirkning. Sentrale myndigheter har også gitt en veiledende norm for areal, og norm for voksentetthet diskuteres. Endringene krever en større andel ansatte med førskolelærerutdanning og fagarbeidere, og at barnehagene videreutvikles til å bli lærende organisasjoner. Etter Barnehagelovens § 7 har barnehageeier det primære ansvaret for at barnehagen(e)s virksomhet drives i tråd samsvar med gjeldende lover og regelverk, herunder å drive med tilstrekkelig kvalifisert personale og å tilby kompetanseutviklende tiltak til de ansatte. Kommunene forventes likevel å spille en rolle for å videreutvikle kvaliteten i hele barnehagetilbudet, både som eier og myndighet. Sentrale myndigheter stiller ressurser til rådighet gjennom fylkesmannsembetene, og stimulerer til at det bygges ut samlingsbaserte deltidsutdanninger for å oppnå både grunn- og videreutdanning for ansatte som jobber i barnehager. Dette kapittelet fremstiller funn om hvordan kommunene som barnehagemyndighet håndterer oppgaver i nasjonale satsinger knyttet til kvalitet i barnehagene, herunder kompetansetiltak i kommunale og private barnehager.

Det andre forholdet som gjør videreutvikling av barnehagetilbudet sentralt er kommunens plikt til å tilby barnehageplass til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass (Barnehagelovens § 8 og 12). For mange kommuner og bydeler har retten til barnehageplass medført behov for å øke kapasiteten i tilbudet, gjennom utbygging og utnyttning av eksisterende barnehager. Dette kapittelet belyser hvordan kommunene sørger for tilstrekkelig antall barnehageplasser.

Det tredje forholdet henger sammen med at det i Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver fastslås at barnehagene skal samarbeide med kommunale tjenester for barn og familier, herunder grunnskole, barneverntjeneste, helsestasjon og den pedagogisk-psykologiske tjeneste (PPT). Kommunens ansvar er å koordinere tjenester til barnefamilier for barn og unge, herunder samarbeid mellom hjelpetjenestene og kommunale og private barnehager. Barn og familier skal i størst mulig grad få samordnede og helhetlige tjenester i kommunen. Samtidig vet vi fra tidligere undersøkelser at å få til et fruktbart samarbeid mellom tjenester med ulike faggrupper er krevende, og krever både kompetanse og kunnskap om hverandre, tid og forankring både på ledernivå og operativt nivå. Til sist i dette kapittelet presenteres og drøftes undersøkelsens funn om hvordan kommunen som barnehagemyndighet tilrettelegger for tverrfaglig samarbeid mellom barnehage og barnevern/PPT/helsestasjon, og for overgangen mellom barnehage og skole.

### 5.1 Kompetanse- og virksomhetsutvikling

Kraftig aktivitetsøkning og at regelverket angir barnehagen som et pedagogisk tilbud har skapt et økende behov for flere ansatte med formell utdanning i barnehagene og mer profesjonell virksomhetsstyring. Økningen betyr også at flere barn med minoritetsspråklig bakgrunn, og barn med ulike behov for tilrettelegging og tett oppfølging går i barnehager, og barnehagene har således økt behov for kompetanse på temaer som språkutvikling og barn med spesielle behov. Det er særlig et behov for flere førskolelærere i barnehagene. Mens antallet ansatte i barnehager har økt, har andelen ansatte med førskolelærerutdanning holdt seg stabilt på et lavere nivå enn det pedagognormen tilsier.<sup>26</sup> Antallet ansatte på dispensasjon fra kravet om førskolelærerutdanning har økt i perioden 2009- 2011, og i 2011 hadde norske barnehager 4067 ansatte på dispensasjon.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Se for eksempel Udir (2012). Norske barnehager i tal 2012. Tilgjengelig på <http://www.udir.no/Barnehage/Statistikk-og-forskning/Statistikk/Norske-barnehagar-i-tal-2012/> (Lesedato: 30.november 2012).

<sup>27</sup> Tall fra SSB, fremstilt og tilgjengeliggjort av Utdanningsforbundet på <http://www.utdanningsforbundet.no/upload/Statistikk/Barnehagetall%20hele%20landet%20150612.xls> (Lesedato: 30.nov 2012)



Rekruttering og kompetanse har vært sentrale områder i nasjonale strategier på barnehagefeltet de siste årene. I perioden 2007-2011 ble både *Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren* og *Strategi for rekruttering av førskolelærere til barnehagen* gjennomført. I 2012 er kompetansesatsingen for barnehageansatte videreført som *Vennskap og deltakelse – Kompetansesatsing for barnehageansatte i 2012*. I tillegg har Kunnskapsdepartementet og KS inngått en avtale om å arbeide målrettet for at nytilsatte nyutdannede førskolelærere skal få et tilbud om veiledning i løpet av 2011/2012.

**Strategi for rekruttering av førskolelærere:** I perioden 2007-2011 iverksatte Kunnskapsdepartementet en strategi for rekruttering av førskolelærere. Fylkesmannsembeter i Oslo, Akershus, Rogaland, Møre og Romsdal og Nordland fikk i oppdrag å utvikle og forvalte regionale rekrutteringstiltak fordi disse fylkene hadde særlig lav andel førskolelærere i barnehagene. Evaluering av strategien viser at bare en fjerdedel av barnehageeierne (kommuner og private barnehageeiere) har en rekrutteringsplan, og private barnehageeiere har i større grad enn kommunene en rekrutteringsplan.<sup>28</sup> Evaluator konkluderte med at strategien er vellykket i forhold til aktørens kjennskap og vurderinger av den som relevant og nyttig, men at det mangler oppfølging på lokalt nivå i form av forankring i lokale planer for rekruttering på barnehage/ -eiernivå.

**Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren:** Det er barnehageeiere som har det primære ansvaret for kompetanseutvikling for sine ansatte. Samtidig tydeliggjorde Strategiplanen for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007-2010 at kommunen skulle spille en rolle, da et av målene var å styrke barnehageeiere og kommunen som barnehagemyndighet sin rolle i kompetanseutvikling i barnehagene.<sup>29</sup> Evaluering av strategien konkluderer med at strategiplanen med midler satte kompetanseutvikling på dagsorden blant kommunene, og at kommunene har styrket sin rolle som organisator av kompetansetiltak både for offentlige og private barnehager.<sup>30</sup> Evaluator mente også at det er grunn til å tro at kommunen har økt sin ressursinnsats som gjelder kompetanseheving som følge av strategien.<sup>31</sup> Det er imidlertid mer uklart hvordan de private barnehageeierne ble påvirket av strategien, men funn tyder på økt bevisstgjøring og at private eiere i strategiperioden i noen grad tok hensyn til de tematiske prioriteringene i den nasjonale strategiplanen i egne kompetanseplaner.

**Kompetansesatsing for barnehageansatte 2012:** Sentrale myndigheter har videreført midler til kompetansebygging gjennom fylkesmannsembetene i 2012, etter at kompetansestrategien ble avsluttet i 2011. Når vi i undersøkelsen har spurt kommunene om de har søkt fylkesmannen om kompetansemidler, er det disse midlene det er snakk om.

Figur 5-1 presenterer spørreundersøkelsens resultater om kommunens tilbud om kompetanseutviklingstiltak for barnehagene, om finansiering av disse, og hvorvidt private barnehager ble involvert i tiltak og planer.

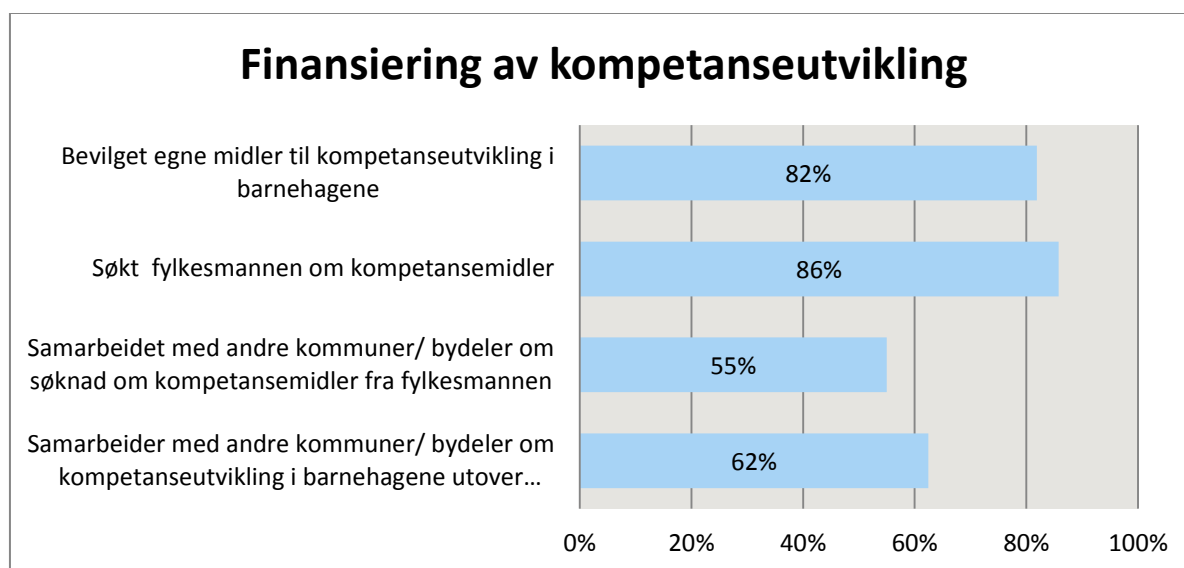
<sup>28</sup> Rambøll (2012). *Evaluering av strategi for rekruttering av førskolelærere*.

<sup>29</sup> Asplan Viak og Fafo (2010). *Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren: Samlerapport*

<sup>30</sup> Kunnskapsdepartementet (2007). *Kompetanse i barnehagen: Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007-2010*.

<sup>31</sup> Asplan Viak og Fafo (2010). *Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren: Samlerapport*

Figur 5-1: Finansiering av kompetanseutvikling initiert av kommunen/ bydelen i 2012. N=309.

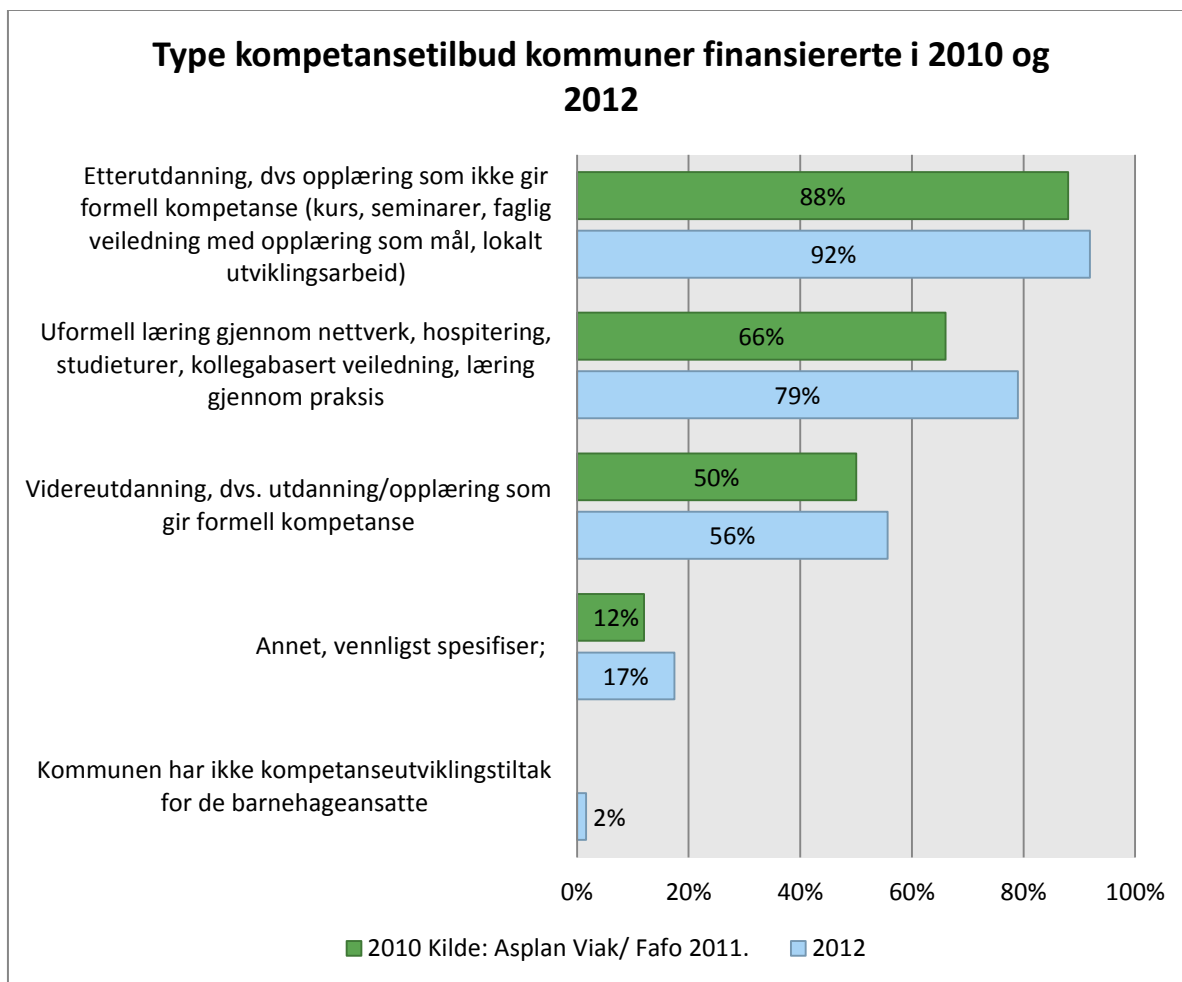


Resultatene viser at over 80 prosent av kommuner og bydeler har både bevilget egne midler og søkt fylkesmannen om kompetansemidler. Det er så å si identisk med en undersøkelse gjennomført i 2008 der 82 prosent oppga at de bruker både kommunale og statlige midler for å heve kompetansen til barnehageansatte, det vil si tidlig i strategiplanens periode. I vår undersøkelse oppgir over halvparten at de søker kompetansemidler fra fylkesmannen sammen med andre kommuner og bydeler, mens enda flere samarbeider med andre kommuner om kompetanseutviklingstiltak. Dette er en reduksjon i forhold til en undersøkelse som ble gjennomført i 2010 i forbindelse med evaluering av strategien for kompetanseutvikling. Der oppga over 70 prosent å inngå i et samarbeid med andre kommuner om kompetanseutvikling og søknad til fylkesmannen om kompetansemidler. Hvorfor andelen er gått ned gir undersøkelsen ikke svar på.

Figur 5-2 fremstiller resultater for hvilke typer kompetanseutviklingstiltak kommuner og bydeler oppga å tilby i en undersøkelse gjennomført i 2010 i forbindelse med evaluering av strategien for kompetanseutvikling, samt resultater fra inneværende undersøkelse om hvilke tiltak som ble finansiert i 2012.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> I 2010 ble det spurt om hvilke tiltak kommunen tilbyr, mens i 2012 ble det spurt om hvilke tiltak kommunen finansierer. Asplan Viak og Fafo (2010). *Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren: Samlerapport*

Figur 5-2: Hvilke typer kompetanseutviklingstiltak har kommunen finansiert i 2010 og 2012?



Resultatene viser at både i 2010 og 2012 var tiltak som ikke gir formell kompetanse mest utbredt, så som etterutdanning og uformell læring. Andelen kommuner som tilbyr slike tiltak ser også ut til å ha økt på de to årene, særlig hva gjelder uformell læring gjennom samarbeidstiltak (nettverk, hospitering, veiledning mv.).<sup>33</sup> Over halvparten av kommunene/ bydelen tilbyr videreutdanning som gir formell kompetanse, og også her indikeres en liten økning fra 2010. Ytterligere analyser gir ingen indikasjoner på at det er sammenheng mellom kommunestørrelse eller kommunens frie inntekter når det gjelder hvorvidt kommunene tilbyr kompetanseutvikling som gir formell kompetanse. Blant kommuner og bydeler som tilbyr videreutdanning, er både kommuner med ingen, få og mange dispensasjoner representert. Spørreundersøkelsen gir med andre ord få svar på hva som forklarer variasjonen i andelen kommuner og bydeler tilbyr videreutdanning som gir formell kompetanse.

Caseundersøkelsen illustrerer variasjoner i hvilke tiltak som tilbys, og vi mener det er rimelig å tro at nivået og omfang av kompetanseutvikling henger sammen med kommuneøkonomi. En kommune har de to siste årene kjøpt tjenester av ulike høgskoler for å tilby førskolelærerutdanning til rundt tjue ansatte årlig, hvorav et av kullene jobbet deltid, men tok utdanningen med full lønn. En slik sjenerøs ordning fant vi ikke andre steder i caseundersøkelsene, men enkelte respondenter i spørreundersøkelsen nevner i en åpen kommentar at de tilbyr stipendordninger til ansatte som tar utdanning. Enkelte kommuner hadde noen ansatte som tok førskolelærerutdanning på deltid, og kommunen la da til rette ved å gi permisjon i praksisperioder. Flere kommuner var opptatt av å oppgradere kompetansen blant assistentene. Flere trakk frem at assistenter tar fagbrev som barne- og ungdomsarbeider, men dette kom i stor grad i tillegg til jobben. Andre hadde utviklet interne kurs eller fellessamlinger for assistentene i kommunen. Flere barnehage-

<sup>33</sup> Noen prosentpoeng variasjonen kan skyldes feilmarginer, og endringen er derfor høyest når det gjelder uformell læring.

styrere gikk også på lederutdanning, enten internt i kommunen, regionalt, eller ved en høgskole i nærheten. Ellers er felles planleggings- og kursdager utbredt, og da gjerne med innleide foredragsholdere. Noen kommuner jobbet også med egne prosjekter der de involverte skoler og hjelpe-tjenester.

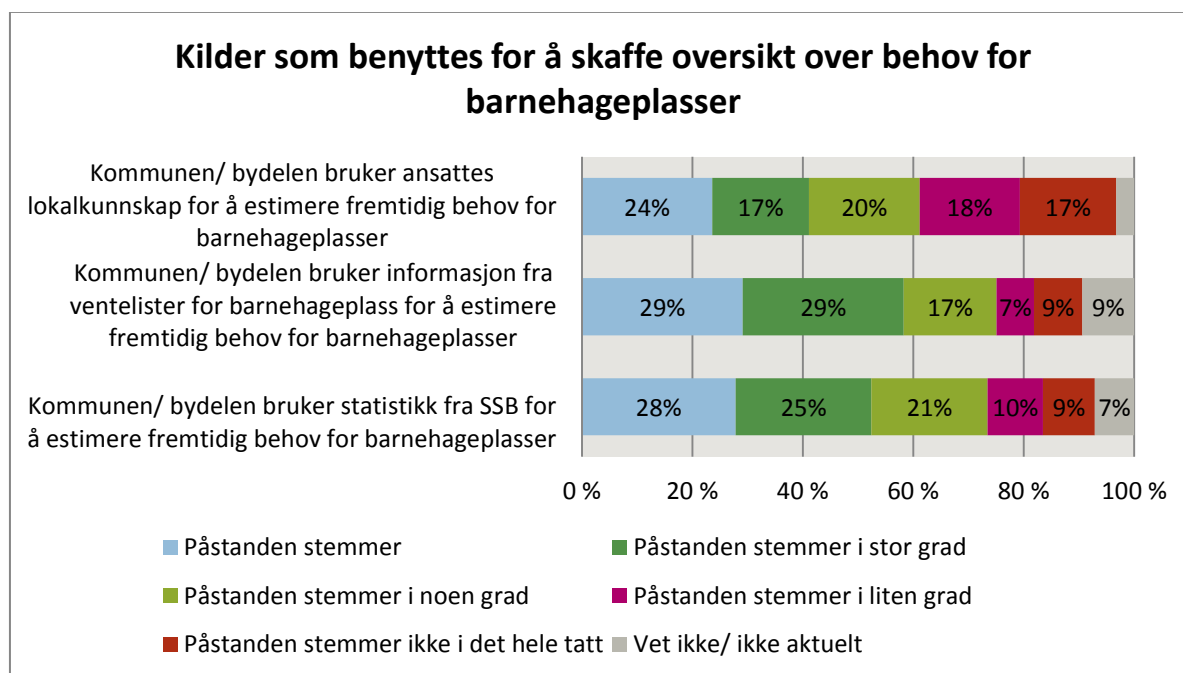
#### 5.1.1 Kommunenes kompetansetilbud til private barnehager

Over 80 prosent av kommuner/ bydeler som har private barnehager oppga at ansatte fra kommunale og private barnehager deltar på samme kompetansehevende tiltak. Rundt 70 prosent oppga også at private barnehager deltar i å drøfte kompetanseplanen, mens i 11 prosent av kommunene ble det ikke gjort. Ytterligere analyser ga imidlertid ingen særlige kjennetegn på disse kommuner/ bydeler, da det var god spredning både i størrelse, antall barnehager, og andel private barnehager.

## 5.2 Barnehagedekning

Lovfestet rett til barnehage ble innført 1.januar 2009. Antallet barn i barnehage i 2011 var nær 283 000, og det er en økning på 5600 barn for 2010.<sup>34</sup> I undersøkelsen har vi spurt hvordan kommunene skaffer seg informasjon for å planlegge et barnehagetilbud med tilstrekkelige plasser. Figur 5-3 presenterer resultatene.

Figur 5-3: Hvordan planlegger kommunen for å tilby et tilstrekkelig antall barnehageplasser?



Resultatene viser at over halvparten av kommunene benytter statistikk fra SSB og informasjon fra ventelister for å estimere fremtidig behov for barnehageplasser, men mange bruker også ansattes lokalkunnskap.

De fleste kommunene i casestudien hadde planer for barnehageutbygging, enten integrert eller koordinert med andre kommunale planer. Det ble påpekt at det er vanskelig å beregne behovet, særlig der antall innbyggere er lavt fordi svingninger i lokalt næringsliv og mottak av flyktninger og asylsøkere kan gjøre store utslag på behovet for barnehageplasser. I flere kommuner ble ulike etater involvert for å innhente informasjon om behovet, så som teknisk etat om utbyggerplaner. Flere kommuner så behov for å utarbeide nye planer for barnehageutbyggingen, men å identifisere egnede tomter og å regulere dem tar tid. Da må andre grep tas i bruk midlertidig. Vi fant flere eksempler på kortsiktige grep for å oppnå full barnehagedekning. To kommuner benyttet barnehageplasser i nabokommunen for å tilfredsstille behovet. Andre opprettet midlertidige plasser eller avdelinger i eksisterende barnehager, i påvente av ytterligere utbygging. En kommune

<sup>34</sup> SSB (2012). Andelen barn i barnehage flater ut. <http://www.ssb.no/barnehager/> (Lesedato: 30.11.2012)

forventet nedgang i folketallet, og hadde benyttet midlertidige plasser i ett enkelt år for å imøtekomme behovet før de fleste av disse barna skulle begynne på skolen.

Flere av casekommunene benytter private aktører for å få bygd ut kapasiteten i tilbudet, mens andre bygger ut egne barnehager. Vi fant flere eksempler på hvordan samarbeid mellom private og kommunale foregår; at kommunen tilbyr tomt til en privat utbygger, at kommunen bygger barnehagen for så å overlate ansvar for driften til en privat aktør, eller anbudsprosesser der private aktører både kjøper barnehagetomt og reiser bygget selv.

### 5.3 Skole-barnehage-samarbeid

Som nevnt innledningsvis i kapittelet, fastslår rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver at barnehagene skal samarbeide med kommunale tjenester for barn og familier, herunder grunnskolen. Kommunens ansvar er å koordinere tjenester til barnefamiliene for at barn og unge, herunder samarbeid mellom hjelpetjenestene og kommunale og private barnehager.

Tidligere undersøkelser gjennomført blant barnehagestyrere indikerer at skoleforberedende aktiviteter er godt forankret både i barnehager og i kommunene. Så og si alle barnehager hadde skoleforberedende tiltak for femåringene i 2009, og knapt 75 prosent av barnehagene hadde etablert rutiner for kunnskapsoverføring mellom barnehage og skole.<sup>35</sup> 86 prosent hadde utarbeidet en egen plan for skoleforberedende aktiviteter.<sup>36</sup> Litt færre, men likevel over 60 prosent av styrerne, hadde etablert rutiner for samarbeid mellom barnehage og skole på kommunalt nivå. Mindretallet, i overkant av 40 prosent, oppga at det er etablert felles møteplasser for lærere i barnehage og skole, og at det er etablert rutiner eller planer som sikrer sammenheng og progresjon i læringsinnholdet i barnehage og skole.

Undersøkelsene i 2009 viste også at kommunale barnehager har mer skolesamarbeid enn private<sup>37</sup>, mens familiebarnehager ser ut til å ha skolesamarbeid i mindre grad enn øvrige barnehager<sup>38</sup>. Østrem m.fl. (2009) finner i sin evaluering av rammeplanen at ikke alle foreldre opplever eller kjenner til at barnehagen har et samarbeid med skolen, eller vurderer det som et godt samarbeid.<sup>39</sup>

#### 5.3.1 Kommunens tilrettelegging

Vår undersøkelse, gjennomført blant de barnehageansvarlige tre år etterpå undersøkelsene blant barnehagene, indikerer enten at det har skjedd en utvikling i kommunenes arbeid med å tilrettelegge for barnehage-skole-samarbeidet, eller at kommunen og barnehagestyrerne har ulike oppfatninger av kommunens systemer. Vi mener imidlertid at funnene tyder på at barnehage-skole-samarbeidet overlates til den enkelte barnehage/ skole i en del kommuner med mange private barnehager, men vi har også konkrete eksempler fra casestudien om kommuner som samler private og kommunale barnehagestyrere og skoleledere for å utvikle rutiner.

Figur 5-4 fremstiller resultater om kommunens systemer for barnehage-skole-samarbeid.

<sup>35</sup> Winswold og Guldbrandsen (2009). *Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i barnehagesektor i sterk vekst*. NOVA-rapport 2/09.

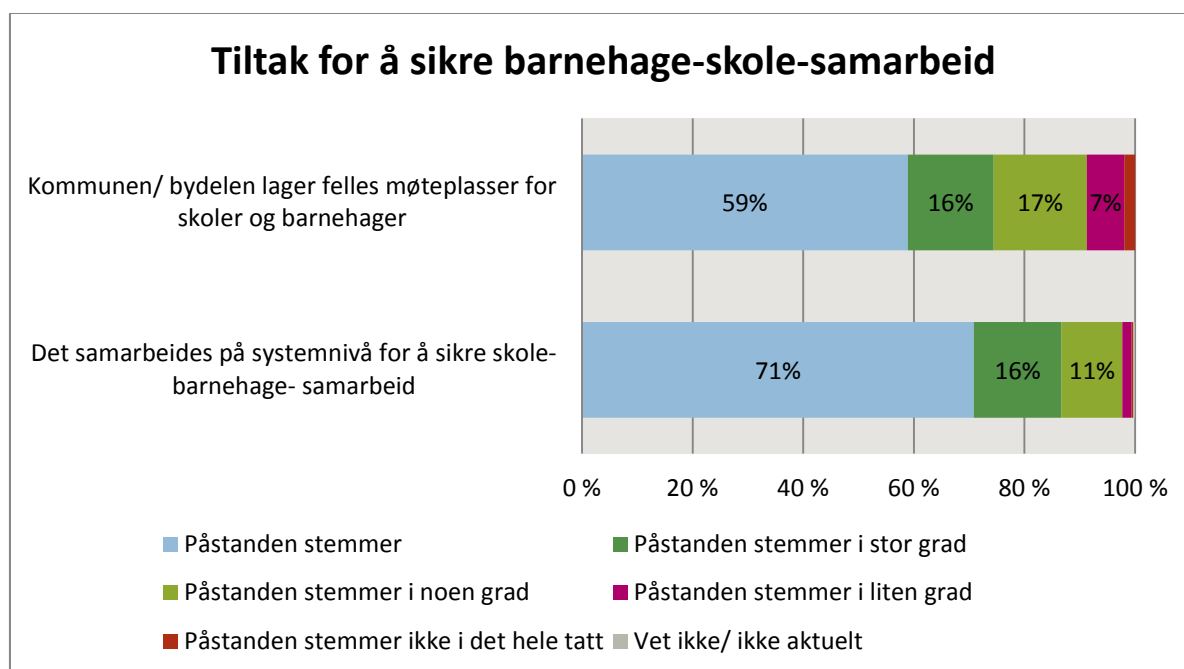
<sup>36</sup> Rambøll (2010).

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Rambøll (2012).

<sup>39</sup> Østrem m.fl. (2009). *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart*. Høgskolen i Vestfold.

Figur 5-4: Systemer for barnehage-skole-samarbeid



Resultatene viser at 87 prosent av de barnehagefaglig ansvarlige oppgir at det samarbeides på systemnivå for å sikre samarbeid mellom skole og barnehage. I 2009 var det 62 prosent av barnehagestyrerne som var enige i dette. Videre oppgir 74 prosent av kommunene/ bydelene i vår undersøkelse at det lages felles møteplasser for skoler og barnehager. Bare 45 prosent av barnehagestyrerne oppga dette i 2008.

Over 70 prosent av kommunene har organisert ansvar for skoler og barnehager under samme ledelse. Likevel tyder analysene på at samorganisering ikke nødvendigvis har sammenheng med hvorvidt det samarbeides på systemnivå eller lages felles møteplasser for skoler og barnehager. I 22 prosent av kommunene og bydelene er ansvar for skole og barnehager i noen eller liten grad lagt til samme ledelse, og av disse samarbeider 75 prosent på systemnivå. Noe færre, i underkant av 60 prosent, laget felles møteplasser for skoler og barnehager. Det tyder på at det ikke nødvendigvis er kommunens organisering som har betydning for hvordan kommunen tilrettelegger for et godt barnehage-skole-samarbeid.

Videre ser vi at i underkant av 2 prosent av kommunene i liten grad eller ikke i det hele tatt samarbeider på systemnivå. Andelen stiger til 13 prosent om vi inkluderer kommuner/bydeler som oppgir svarkategorien *noen grad*. Halvparten av kommunene er små kommuner med færre enn 10 barnehager hvorav flesteparten er kommunale, og kommunen har høyere frie inntekter enn landsgjennomsnittet. Den andre halvparten bestod av både mellomstore kommuner med inntil 30 barnehager, og store kommuner med inntil 100 barnehager. En fellesnevner er høy andel private barnehager og lavere frie inntekter enn gjennomsnittet.

Resultatene betyr ikke nødvendigvis at barnehage-skole-samarbeidet er dårlig i disse kommunene, men det kan være mer sårbart for hvor godt forankret samarbeidet er mellom skoler og barnehager. Barnehagestyrere i enkelte av casekommunene fortalte at hvor tett samarbeidet med skolene var kom i noen grad an på den enkelte skole, og om skolen og barnehagen har samarbeid på systemnivå. I en av de små casekommunene var de fleste barnehagene organisert som oppvekstsentra med skole og barnehage sammen. Barnehage-skole-samarbeidet ble i stor grad da et samarbeid mellom kollegaer under samme virksomhetsleder.

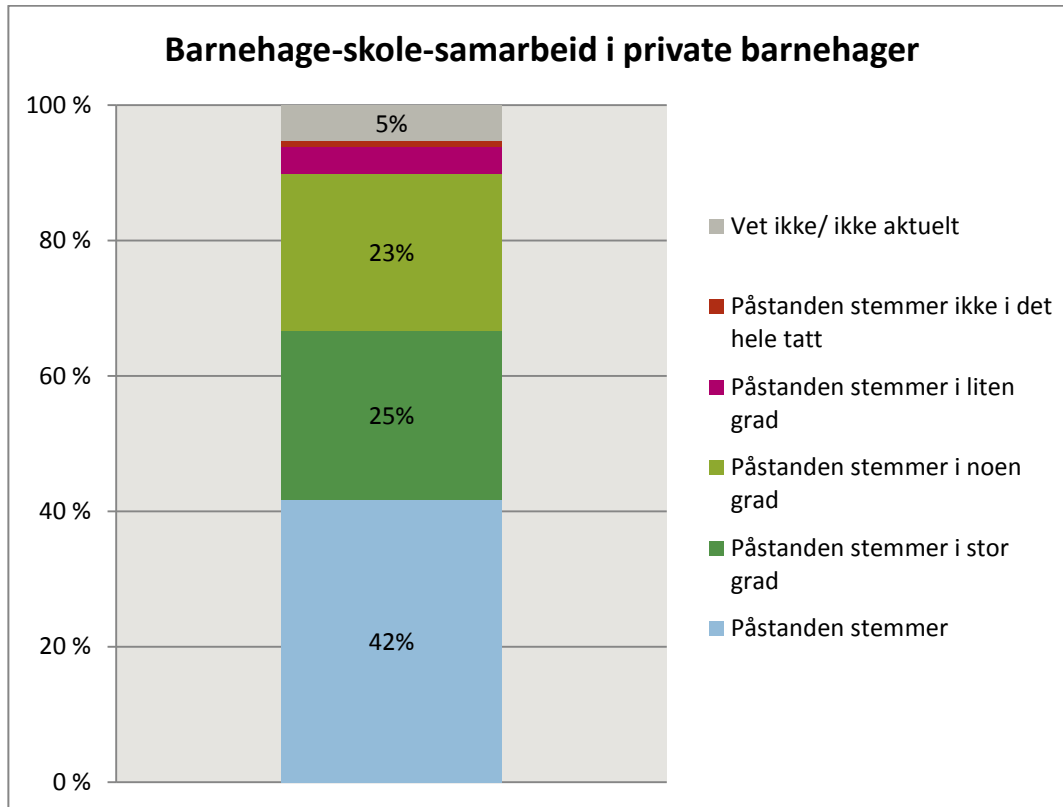
### 5.3.2 Kommunale og private barnehager

NOVAs undersøkelse viste at langt flere kommunale enn private barnehager hadde rutiner for skole-barnehage-samarbeidet på plass.<sup>40</sup> Det var også betydelige forskjeller i andelene kommu-

<sup>40</sup> Winswold og Gulbrandsen (2009). *Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i barnehagesektor i sterk vekst*. NOVA-rapport 2/09.

nale og private barnehager som oppga at det var etablert rutiner på kommunalt nivå. I vår undersøkelse har vi spurt hvorvidt barnehage-skole-samarbeidet fungerer like godt i kommunale og private barnehager. Figur 5-5 presenterer resultatene fra kommunene som i 2011 hadde både kommunale og private barnehager.

**Figur 5-5: Barnehage-skole-samarbeid i kommunale og private barnehager (N=228)**



Resultatene viser at nesten 70 prosent av kommuner og bydeler vurderer at skolesamarbeidet fungerer like godt i kommunale og private barnehager, mens 23 prosent mener det stemmer i noen grad.

Funn fra caseundersøkelsene viser at de fleste barnehager samarbeider med skoler, både på systemnivå og på operativt nivå. Samarbeidet bestod som minstestandard av at barn besøkte skolen en eller flere ganger året før skolestart, og samtaler mellom ansatte i barnehagen og lærere som skal være kontaktlærere i 1.klasse. Det er likevel varierende hvorvidt representanter for skoler og barnehager har satt seg ned for å utarbeide felles rutiner. I åtte av kommunene var det utarbeidet skriftlige planer eller rutiner for barnas overgang fra skole til barnehage. Boksen under presenterer et eksempel fra en casekommune.

**Boks 5-1: Eksempel på samarbeid om utarbeidelse av rutiner for barnehage-skole-samarbeid**

I en mellomstor kommune med overvekt av private barnehager, arrangerte barnehagekonsulenten et todagers samarbeidsmøte med samtlige barnehagestyrere, førskoleansvarlige i barnehagen, samt rektor, inspektør og SFO-leder. Sammen utarbeidet de et dokument om samarbeidet mellom barnehagene og skolene, der det på ett detaljert nivå ble fastslått et årshjul for kontakt mellom barnehagen og skolene samt ansvarsfordeling, hva skolene forventer av barna for eksempel av sosial kompetanse når de begynner i barnehagen, samt felles rutiner for hvordan overføringsmøter skal gjennomføres, og hvilken informasjon som skal oversendes når det gjelder barn med spesielle behov.

Ifølge en av barnehagestyrerne hadde barnehage-skole-samarbeidet tidligere ikke vært godt, og at det gjenstår å få erfaringer med implementering av rutinene. Samtlige informanter fremhevet imidlertid møtet som nyttig og godt.

**5.4 Samarbeid mellom barnehage og PP-tjenesten, barnevern og helsestasjon**

Rammeplanen sier også noe om samarbeidet mellom barnehager og andre kommunale tjenester, herunder PPT-tjenesten, barnevern og helsestasjon. **PP-tjenestens** ansvar og oppgaver for barn under opplæringspliktig alder fremgår av Opplæringsloven § 5-6. PP-tjenesten er instans for å gi sakkyndig vurdering for tilråding om spesialpedagogisk hjelp, og en av instansene for å gi sakkyndig vurdering rundt fortrinnsrett i barnehageopptak for barn med nedsatt funksjonsevne. PP-tjenesten gir også råd og veiledning til barnehager innenfor sitt fagområde. Undersøkelsen viser at PP-tjeneste er organisert interkommunalt i over halvparten av kommunene. 25 prosent av kommunene har både interkommunal PP-tjeneste og barneverntjeneste. Én prosent har interkommunal helsestasjon.

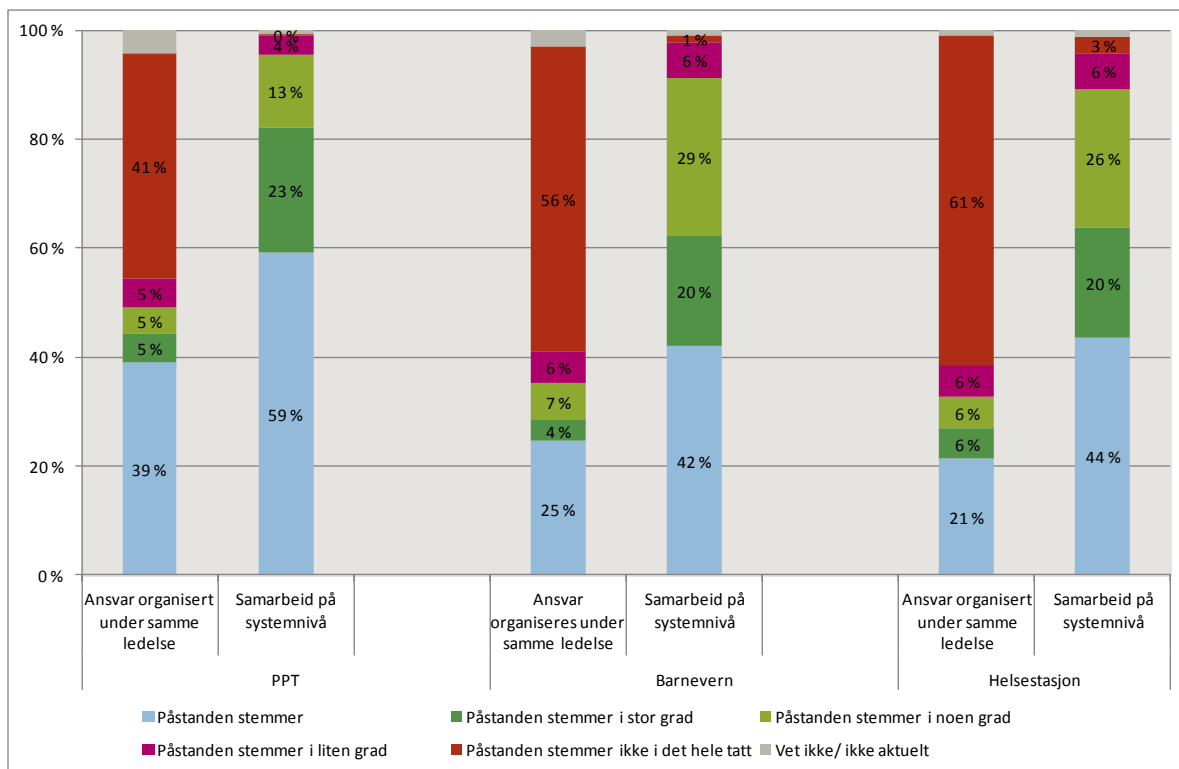
**Barneverntjenesten** har som primæroppgave å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Barneverntjenestene jobber i større grad forebyggende enn tidligere, men har også ansvar for å fatte vedtak om hjelpetiltak, omsorgstiltak og tvangstiltak dersom de vurderer det er nødvendig for å sikre stabile og gode oppvekstforhold for et barn. Barnehageplass er et av hjelpetiltakene barnevernet kan tilrå. I og med at barnehager er i kontakt med store deler av kommunenes barnebefolkning til daglig, er samarbeid mellom barnehager og barnevern nødvendig. I undersøkelsen frem kom det at en tredjedel av kommunene har en interkommunal barneverntjeneste.

**Helsestasjonene** har ansvar for forebyggende og helsefremmende arbeid for trygge oppvekstvilkår i kommunene. På samme måte som PP-tjenesten kan helsestasjon være sakkyndig instans knyttet til prioritert opptak for barn med funksjonsnedsettelse. Videre kan helsestasjon være en samarbeidspart i forhold til tilrettelegging for barn med spesielle behov, og gi råd og veiledning som gjelder legemiddelhåndtering og smittevern. Helsestasjon er som barnehagene i kontakt med de aller fleste barn i kommunen gjennom jevnlig helsekontroller, og er sentral i kartlegging av barns språk. Undersøkelsen viser at med noen svært få enkeltunntak organiseres helsestasjonene i den enkelte kommunen.

I undersøkelsen har vi undersøkt hvordan kommunene tilrettelegger for samarbeid mellom barnehager og disse tre tjenestene. Figur 5-6 fremstiller for det første om ansvar for barnehage og hhv PPT, barnevern og helsestasjon er organisert under samme ledelse, og for det andre hvorvidt det samarbeides på systemnivå mellom barnehager og de tre kommunale tjenestene.



Figur 5-6: Organisering av kommunale tjenester og samarbeid på systemnivå



Det fremgår av resultatene at ansvar for PP-tjenesten i mye større grad enn barnevern og helsestasjon er organisert under samme ledelse som barnehagene. Samarbeid på systemnivå er også langt mer utbredt i PP-tjenesten enn i de andre tjenestene. Funnene er ikke overraskende. PP-tjenestens ansvarsområde er hjemlet i Opplæringsloven, og skole og barnehager er det primære møtepunktet mellom barna og PP-tjenesten. Samtidig er PP-tjenesten i langt større omfang enn de andre tjenestene organisert interkommunalt. Ytterligere analyser viser at samarbeid på systemnivå eksisterer i stor grad både der PPT organiseres i kommunene og der det organiseres interkommunalt.

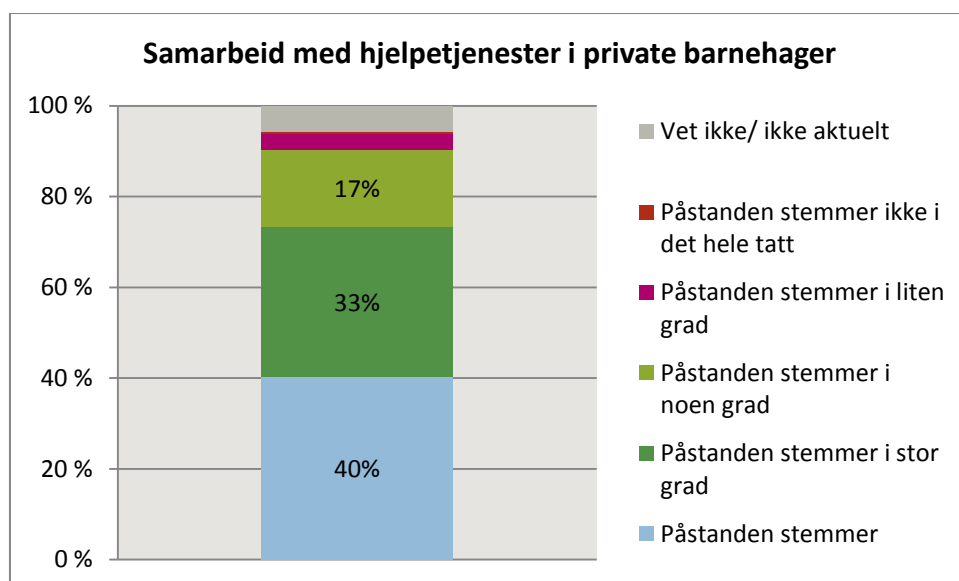
Funnene for samarbeid med barneverntjenestene tyder på at det i mindre grad samarbeides på systemnivå. Resultatene viser at der ansvar for barnehage og barnevern ligger under samme tjeneste er det i stor grad også samarbeid på systemnivå. Når tjenestene ligger under ulike tjenester, er det bare litt over halvparten som har samarbeid på systemnivå. Der barnevernet er interkommunalt organisert er det litt i underkant av halvparten som har samarbeid på systemnivå. Funnene tyder på at organisering i større grad enn i PP-tjenesten påvirker hvorvidt det er samarbeid på systemnivå mellom barnehager og barneverntjeneste.

Når det gjelder helsestasjon, har en femtedel organisert barnehager og barnevern under samme ledelse, mens nesten ingen organiserer tjenesten interkommunalt. Der det er felles ledelse for de to områdene, oppgir 80 prosent at de også samarbeider på systemnivå.

#### 5.4.1 Samarbeidet med kommunale og private barnehager

I undersøkelsen har vi også spurt hvorvidt samarbeidet med hjelpetjenestene fungerer like godt i kommunale og private barnehager. Figur 5-7 fremstiller resultatene fra kommunene som i 2011 hadde både kommunale og private barnehager.

Figur 5-7: Samarbeidet fungerer like godt i kommunale og private barnehager (N=228)



Resultatene viser at over 70 prosent av kommuner og bydeler mener at samarbeidet med hjelpetjenestene fungerer like godt i kommunale og private barnehager. 6 prosent av de som har private og kommunale barnehager oppgir at de ikke vet om samarbeidet fungerer like godt i begge typer barnehager.

#### 5.4.2 Tverrfaglige konsultasjoner

I flere av casekommunene er flere hjelpetjenester rettet mot barn og familier samlet i såkalt «Familiens hus», og disse tilbyr gjerne tverrfaglige konsultasjoner for barnehager og i noen tilfeller også foreldre. I praksis betyr det at den enkelte barnehagen har månedlige møter der de kan drøfte anonyme enkeltsaker med teamet. Videre fremgår det av caseundersøkelsene at barnehagene har mest samarbeid med PP-tjenesten, og noe mindre med barneverntjenesten. Få hadde annet enn sporadisk samarbeid med helsestasjonen. Mange barnehager har en fast kontaktperson hos både PP-tjenesten og i barneverntjenesten, men det later til at det er vanligere med jevnlig møter med PP-tjenesten enn med barnevernet. Som i de tverrfaglige konsultasjonsteamene kan de i møter med sin kontakt i PP-tjenesten drøfte enkeltsaker anonymt, samt ulike utfordringer i barnegruppene på de ulike avdelingene.

I vår caseundersøkelse merket vi også en tendens til at styrerne i barnehagene opplevde samarbeidet med barneverntjenestene som noe. Informantene ga flere forklaringer, men en var at barneverntjenesten oppleves som lukket ved at barnehagen ikke fikk vite noe om saker de hadde meldt inn, og at barneverntjenesten er svært regelstyrt. En annen forklaring som ble brukt i enkelte kommuner var at kontaktpersonen hos barnevernet ikke hadde tid til å ha møter med barnehagen.

Clausen og Valset (2012) viser at antallet barn under seks år med tiltak i barnevernet øker, og forfatterne mener dette henger sammen med økte ressurser til barnevernet.<sup>41</sup> Likevel tyder flere studier på at få barnehager er meldeinstans, på tross av at mange har utviklet rutiner for samarbeid mellom barnehager og barnevernet. En kartlegging av Backe-Hansen fra 2009 viser at 94 prosent av barnehagene har rutiner for personalet i saker som gjelder omsorgssvikt.<sup>42</sup> Kommunale barnehager melder flere saker enn private barnehager<sup>43</sup>, mens andelen blant familiebarnehager ligger langt lavere.<sup>44</sup> Likevel er barnehagene meldeinstans i bare 15 prosent av undersøkelsessakene om barn i barnehagealder. Undersøkelsen viser at sannsynligheten for at en bekymrings-

<sup>41</sup> Clausen, S.-E., & Valset, K. (2012). "Spedbarn og småbarn med tiltak fra barnevernet 1995-2008: Utbredelse av omsorgssvikt og risikofaktorer." *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, 49, 642-648

<sup>42</sup> Backe-Hansen (2009). Å sende en bekymringsmelding – eller la det være? En kartlegging av samarbeidet mellom barnehage og barnevern. NOVA Notat 6/2009.

<sup>43</sup> Ibid

<sup>44</sup> Rambøll (2012).

melding blir sendt til barnevernet er høyest der det er et etablert samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten, og der erfaringene med samarbeidet er godt. Backe-Hansen mener at årsaker kan være mangel på kompetanse og informasjon om hvordan barneverntjenesten arbeider og hvordan de skal gå frem, slik at personalet er usikre i tilfeller der de lurer på om et barn er utsatt for vold, omsorgssvikt eller overgrep. Dette stemmer med flere pågående studier. Kvello (under publisering, 2013) finner at i kommuner som har implementert modellen *Tidlig innsats i barnehagen* oppdager konsultasjonsteamene at barn som de tidligere har vurdert bør utredes nærmere med hjelp fra flere hjelpeinstanser, likevel ikke er blitt utredet ved neste besøk.<sup>45</sup> Forklaringene fra barnehagepersonalet er gjerne at de vurderte eller håpet at situasjonen skulle endre seg, at de ikke kjenner til de andre hjelpetjenestene i tilstrekkelig grad, og at de kvier seg med å gå i dialog med foreldrene om at barnet kan trenge hjelp fra PP-tjenesten eller barnevern. En pågående studie av spesialiserte konsultasjonsteam indikerer det samme; at mange åpenbare framfor «gråsoner»-saker legges fram for konsultasjonsteamene av det kommunale hjelpeapparat. Dette viser at tverretattlig samarbeid ikke bare handler om at kommunene har gode systemer, modeller og rutiner, men også om kompetanse, kunnskap og kontinuerlig oppfølging er avgjørende for en implementering som gagnar sluttbrukerne.

Både denne og andre undersøkelser tyder på at samarbeid mellom barnehager og barneverntjenestene eksisterer, men det varierer hvorvidt det er samarbeid på systemnivå. Tidligere og pågående undersøkelser viser at selv der det er tett kontakt gjennom konsultasjonsteam eller liknende, er det fremdeles utfordringer i å samarbeide på en slik måte at barn og familier drar nytte av hjelpetjenestenes kompetanse.

## 5.5 Oppsummering

Undersøkelsen viser at de fleste kommuner og bydeler bruker både egne midler og kompetansemidler fra Fylkesmannen for å finansiere kompetansehevede tiltak for ansatte i barnehagene. Nesten alle tilbyr tiltak som etterutdanning og uformell læring gjennom nettverk, prosjekter mv. mens litt over halvparten bruker midler på videreutdanning. Caseundersøkelsene viser at det er store variasjoner i hvor mange ansatte og hvilke type kompensasjon de ansatte får fra kommunen. Det er positivt at det i flere kommuner jobbes med læring gjennom praksis. Det kan tyde på økt samarbeid på tvers av barnehager og på tvers av enheter som tilbyr tjenester til barn og familier. Det er også positivt at over halvparten av kommunene finansierer videreutdanning som gir formell kompetanse. Datamaterialet gir imidlertid ikke informasjon hvilken type utdanning det er snakk om, eller i hvilken grad tiltakene bidrar til den nødvendige kompetanseøkningen i sektoren. Undersøkelsen gir således ikke svar på i hvilken grad kommunenes kompetansetiltak bidrar til å øke antallet førskolelærere eller øke kompetanse innen språkutvikling i barnehagene.

I casekommunene benyttes tiltak i de nasjonale strategiene noe ulikt. Funnene viser at kommunene benytter de nasjonale strategiene etter de behov som de opplever å ha i sin kommune. Kommuner hvor det er mangel på førskolelærere har i større grad benyttet seg av strategiene som omhandler rekruttering og veiledning. Kommuner som har nok førskolelærere har derimot benyttet seg av strategiene i mindre grad. Evaluering av strategi for førskolelærere viste at økt forankring og mer konkrete tiltak på barnehageeier nivå er nødvendig, og vi er i tvil om det tilbudet som kommunene per dags dato gir er tilstrekkelig for å redusere antallet dispensasjoner i sektoren.

Tidligere undersøkelser viser at mange barnehager har rutiner for skoleforberedende arbeid. Vår undersøkelse tyder på at i mange kommuner samarbeides det på systemnivå mellom barnehager og skoler, og kommunen bidrar med å skape felles møteplasser. I casestudiene finner vi likevel variasjoner i hvorvidt kommunen har bidratt til at skoleledere og barnehagestyrere har utarbeidet felles rutiner og forventninger til samarbeidet, og i noen kommuner fremstår samarbeidet som noe sårbart og personavhengig.

Undersøkelsen viser at det er samarbeid på systemnivå mellom PP-tjenestene og barnehagene i over 80 prosent av kommunene. Mange PP-tjenester er organisert interkommunalt, men samarbeidet later til å fungere godt likevel. Videre viser undersøkelsen at det er samarbeid på systemnivå med barnevern og helsestasjoner i rundt 60 prosent av kommunene. Det later til at det er

<sup>45</sup> Kvello, Ø. (under publisering, 2012). *Tidlig innsats i barnehagen*.

større sammenheng mellom organisering og hvorvidt det er samarbeid på systemnivå med disse tjenestene. Fra caseundersøkelsene fremstår samarbeidet med barneverntjenestene som mer utfordrende enn PP-tjenesten, mens det fremstår som at det er relativt begrenset samarbeid med helsestasjoner. Flere kommuner har tverrfaglige konsultasjonsteam, og barnehagestyrere er fornøyde med muligheten til å drøfte saker og utfordringer de står i anonymt med andre faggrupper.

## 6. METODE

I dette kapittelet gjennomgår Rambøll metodisk tilnærming og gjennomføring av undersøkelsen om kommuner som barnehagemyndighet. Undersøkelsen er basert på en nasjonal spørreundersøkelse blant kommuner, samt kvalitative intervjuer med barnehageansvarlig i kommunen og styrere i private og kommunale barnehager i 11 kommuner og én bydel i Oslo.

### 6.1 Innledende aktiviteter

Det ble gjennomført fire innledende intervjuer med barnehageinteressenter i KS, PBL, Utdanningsforbundet og Kanvas. Intervjuene bidro til å belyse oppdragets tematikk ut fra de erfaringene aktørene hadde fra kommunens og barnehagens side.

Utarbeidelse av spørreskjema ble gjort i tett samarbeid med Utdanningsdirektoratet og noen få respondenter. Vi gjennomførte blant annet gruppeintervju/-samtaler med representanter for tre kommuner i det sentrale Østlandsområdet og én bydel i Oslo i oppstarten av prosjektet, der også Utdanningsdirektoratet deltok. Her ble utkast til spørreskjema diskutert og sentrale problemstillinger luftet.

I etterkant ble spørreskjema pilotert blant noen utvalgte kommuner for å sikre forståelige spørsmål og svarkategorier. Vi benyttet også eksisterende data fra KOSTRA for å supplere undersøkelsen. Dette for å sørge for en kort og presis undersøkelse. Så som kommunestørrelse, antall kommunale og private barnehager og kommuneøkonomi er bakgrunnsvariabler som ble benyttet i analysen.

Respondentdatabase over kommunene ble utarbeidet med utgangspunkt i en tidligere benyttet respondentdatabase ifm. *Undersøkelsen om kvalitet i familiebarnehager* gjennomført våren 2012. Kontaktdetaljer til resterende kommuner ble innhentet ved kontakt med hver enkelt kommune per telefon. Dette sikret oss e-postadresse til rett person i kommunene. I noen av kommunene satt forskjellige ansatte/ ledere med ansvaret for de ulike områdene. I undersøkelsen ble disse bedt om å innhente informasjon internt i kommunen, der hvor det viste seg nødvendig. Denne arbeidsinnsatsen bidro til en høy svarprosent blant kommunene.

### 6.2 Gjennomføring av spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble sendt til samtlige kommuner og bydeler i Oslo, til sammen 443 respondenter. Breddeundersøkelsen ble sendt ut på e-post og svart på gjennom Rambølls eget nettbaserte surveyverktøy, SurveyXact. Undersøkelsen ble gjennomført i tidsperioden 4. oktober til 1. november 2012.

Svarprosent på undersøkelsen er 69,8 prosent, noe som tilsvarer 309 respondenter. 30,2 prosent (134 respondenter) gjennomførte ikke på undersøkelsen. Noen av respondentene svarte kun på noen spørsmål, uten å gjennomføre hele undersøkelsen. Disse er ikke inkludert i Rambølls analyser av undersøkelsen, men registrert som frafalt.

Med et konfidensnivå på 95 prosent gir dette en feilmargen på +/- 3,1 prosent, noe som innebærer at dersom alle som mottok spørreskjemaet hadde svart så ville svarene falle innenfor +/- 3,1 prosent av svarene i denne kartleggingen med 95 prosent sikkerhet.

I datainnsamlingsperioden mottok Rambøll flere henvendelser fra respondenter ifm. utfylling av spørreskjemaet. Antall årsverk i kommunene til å ivareta kommunens ulike roller som barnehagemyndighet var spørsmålet vi fikk flest henvendelser på. Respondentene opplevde det som utfordrende å svare på hvor mange årsverk de brukte. Særlig i kommuner hvor barnehagestillingen var mindre enn et årsverk, og den ansatte jobbet med flere ansvarsområder, opplevde respondenten det vanskelig å sette tall på hvor mye tid som gikk til utøvelse av lokal barnehagemyndighet.

I datamaterialet er det en del høye tall. Vi har bedt om årsverk, men i enkelte tilfeller fått oppgitt 100, 50 eller 20, som trolig er stillingsprosent. I analysen har vi endret de høye tallene, i nevnte tilfelle til hhv 1, 0,5 og 0,2. Når vi gjør dette ender gjennomsnittet med at kommunene bruker

tilsvarende det samme som PwC fant for to år siden. Dette vurderer vi som rimelig, men knytter likevel usikkerhet til tallene. Bruk og fortolkning av nevnte tall bør derfor gjøres med forsiktighet.

I undersøkelsen spurte vi kommunene om spørsmål som angikk kommunale og private barnehager, og brukte således begrepet «privat barnehage». Hvorvidt samtlige respondenter i kommunene har inkludert alle private barnehager under begrepet private barnehager vet vi ikke. I rapporten har vi valgt å omtale private barnehager som private.

### 6.3 Gjennomføring av kvalitative intervjuer

I oppdraget ble det gjennomført kvalitative intervju med barnehagefaglig ansvarlig og styrere i private og kommunale barnehager i 11 kommuner og én bydel i Oslo. I hver kommune ble det gjennomført fem intervjuer, til sammen 60 intervjuer. Intervjuene ble gjennomført per telefon i form av semistrukturerte intervjuguides.

Intervjuguidene var noe ulikt utformet. Alle informantene ble stilt spørsmål om følgende temaer:

- Samarbeid internt i kommunen og med andre kommuner, herunder samarbeidsform, hyppighet, fordeler og ulemper
- Tilsyn i barnehager, hyppighet, form, aktiviteter før, underveis og etter
- Utvikling av barnehage tilbudet, herunder barnehagedekning, kompetanseheving, bruk av nasjonale satsinger på barnehagefeltet
- Tverretattlig samarbeid, herunder barnehage-skole-samarbeid, samarbeid med PP-tjenesten, helsestasjon og Barneverntjenesten.

Ansatte i kommunens administrasjon, så som barnehagefaglig ansvarlig eller lignende ble i tillegg spurt om:

- Kommunens organisering av barnehageoppgaver, herunder antall stillinger, kompetanse, bakgrunn for organisering
- Interne rutiner for å skille rollen som myndighet og eier
- Internkontroll

## **VEDLEGG 1: SPØRRESKJEMA**

Nasjonal undersøkelse om kommuner/ bydeler som barnehagemyndighet

Takk for at du tar deg tid til å delta i undersøkelsen.

### **Veiledning til spørreskjemaet**

Du beveger deg frem og tilbake i spørreskjemaet ved å klikke på knappene nederst på siden. Svarene dine mellomlagres hos Rambøll Management Consulting, som gjennomfører undersøkelsen. Du kan til enhver tid avbryte din besvarelse, for senere å gå inn i spørreskjemaet og fullføre besvarelsen.

### **Spørsmål til undersøkelsen**

Hvis du har spørsmål til undersøkelsen, kan du kontakte Rambøll management Consulting med  på telefon  eller e-post .

Dersom du ønsker å skrive ut skjemaet, kan du trykke på printerikonet under.

## Hovedtema 1: Organisering

I denne delen av skjemaet ønsker vi å kartlegge hvordan kommunen /bydelen organiserer arbeidet knyttet til rollen som lokal barnehagemyndighet. Myndighetsoppgavene fremgår av Barnehageloven § 10-16. Du vil få mulighet til å komme med ytterligere kommentarer om organisering i din kommune etter spørsmålene.

### 1. Vennligst ta stilling til påstandene om organisering.

	Påstanden stemmer	Påstanden stemmer i stor grad	Påstanden stemmer i noen grad	Påstanden stemmer i li- ten grad	Påstanden stemmer ikke i det hele tatt	Vet ikke/ ikke aktuelt
Barnehagestyrer(e) utfører myndighetsoppgaver etter Barnehageloven med forskrifter	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Eierrollen og tilsynsrollen utøves av samme ansatt(e)	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Ansatt(e) som utøver eierrollen og tilsynsrollen rapporterer til samme leder	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>



Undertema: Samarbeid med andre kommuner/ bydeler

**2. Inngår kommunen/ bydelen i et samarbeid med andre kommuner, bydeler eller andre aktører på barnehageområdet?**

**Du kan sette flere kryss dersom det best beskriver kommunen/bydelens samarbeid.**

- (1)  Ja, kommunen/bydelen inngår i et samarbeid med andre kommuner/ bydeler om myndighetsoppgaver (oppgaver etter Barnehageloven §§ 10-16)
- (2)  Ja, kommunen/bydelen inngår i et samarbeid med andre aktører om myndighetsoppgaver (oppgaver etter Barnehageloven §§ 10-16). Vennligst spesifiser hvilke aktør(er):
- \_\_\_\_\_
- (3)  Ja, kommunen/bydelen inngår i et samarbeid med andre kommuner/ bydeler om andre oppgaver på barnehageområdet
- (4)  Ja, kommunen/bydelen inngår i et samarbeid med andre aktører om andre oppgaver på barnehageområdet. Vennligst spesifiser hvilke aktør(er):
- \_\_\_\_\_
- (5)  Nei, men det foreligger konkrete planer om samarbeid
- (6)  Nei
- (7)  Vet ikke/ ikke aktuelt

**2b. Du har oppgitt at kommunen/ bydelen samarbeider om myndighetsoppgaver på barnehageområdet.**

**Samarbeides det med kommuner/bydeler eller private aktører om tilsynsoppgaver?**

- (1)  Ja, kommunen/bydelen har et samarbeid om tilsyn med andre kommuner/bydeler
- (2)  Ja, kommunene/ bydelen har et samarbeid om tilsyn med private aktører
- (3)  Nei, kommunene/ bydelen har ikke et samarbeid med kommuner/ bydeler/ private aktører om tilsynsoppgaver
- (4)  Vet ikke/ ikke aktuelt

**3. Hvor mange årsverk benyttet kommunen/ bydelen i 2011 til oppgaver som følge av å være barnehagemyndighet?**

**Fyll inn tall (eksakt eller anslag) med en desimal:**

---

**4. Hvor mange årsverk benyttet kommunen/ bydelen i 2011 til ulike oppgaver nedfelt i Barnehageloven?**

Fyll inn tall (eksakt eller anslag) med en desimal.

	Antall årsverk	Vet ikke
Godkjenning av barnehager etter §10:	_____	(1) <input type="checkbox"/>
Samordnet opptak etter § 12:	_____	(1) <input type="checkbox"/>
Veiledning etter § 8:	_____	(1) <input type="checkbox"/>
Tilsyn etter § 16:	_____	(1) <input type="checkbox"/>
Forvaltning av tilskudd til private barnehager etter § 14:	_____	(1) <input type="checkbox"/>

**5. Hvilken utdanning har ansatte som ivaretar kommunens ansvar som barnehagemyndighet?**

**Du kan sette flere kryss**

- (1)  Førskolelærerutdanning på bachelornivå
  - (2)  Kombinasjon førskolelærerutdanning og mastergrad/hovedfag
  - (3)  Annen lærerutdanning
  - (4)  Økonomi, administrasjon og ledelse
  - (5)  Juridisk embetseksamen
  - (6)  Ett eller flere juridiske emner/ fag
  - (7)  Ingeniør- og annen teknisk utdanning
  - (8)  Helsefag
  - (9)  Samfunnsfag
  - (10)  Annen utdanning, vennligst spesifiser
-

**6. Vennligst ta stilling til påstandene om kommunens/ bydelsens kapasitet og kompetanse til å ivareta oppgavene som barnehagemyndighet.**

	Påstanden stemmer	Påstanden stemmer i stor grad	Påstanden stemmer i noen grad	Påstanden stemmer i li- ten grad	Påstanden stemmer ikke i det hele tatt	Vet ikke/ ikke aktuelt
Kommunen/ bydelen har til- strekkelig personalressurs til å løse oppgavene som bar- nehagemyndighet	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Kommunen/ bydelen har til- strekkelig kompetanse til- gjengelig til å løse oppgavene som barnehagemyndighet	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

Undertema: System for etterlevelse av plikter

**7. Har kommunen/ bydelen skriftliggjort rutiner for å sikre etterlevelse av pliktene som bar-  
nehagemyndighet?**

- (1)  Ja
- (2)  Nei
- (3)  Vet ikke

**7b. Du har oppgitt at kommunen/ bydelen har skriftliggjort rutiner for å sikre etterlevelse av pliktene som barnehagemyndighet.**

**Hva er inkludert i de skriftliggjorte rutinene? (Du kan sette flere kryss.)**

- (1)  Oversikt over relevante lover, forskrifter og styringsdokumenter
- (2)  Beskrivelse av den kommunale virksomhetens/ bydelens organisering
- (3)  Beskrivelse av kommunens/ bydelens myndighetsfordeling på barnehageområdet
- (4)  Rutiner for å sikre at ansatte i kommunens/ bydelens administrasjon som arbeider med barnehager har tilstrekkelig kompetanse innen fagområdet
- (5)  Rutiner for å sikre informasjonsflyt, rapporteringer og tilbakemeldinger om det som gjelder barnehager i kommunen/ bydelen
- (6)  Rutiner eller andre tiltak for at kommunen/ bydelen kan vurdere god kvalitet i barnehagene
- (7)  Rutiner for å avdekke og forebygge manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter i kommunen/ bydelen
- (8)  Rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget i barnehagene
- (9)  Rutiner for oppfølging av kritiske områder i barnehagemyndighetens ansvarsområde
- (10)  Rutiner for systematisk overvåking, gjennomgang og evaluering av systemet/ rutinene

**8. Dersom du ønsker å utdype din kommunes organisering av arbeidet som barnehagemyndighet, kan du gjøre det her (frivillig):**

---

---

---

---

---

## Hovedtema 2: Tilsyn

I denne delen ønsker vi å kartlegge arbeidet med kommunens/ bydelens tilsyn med barnehagene etter Barnehageloven.

### 9. Hvor mange tilsyn gjennomførte kommunen/ bydelen i 2011?

Vennligst oppgi antall skriftlige tilsyn (dokumenttilsyn), uanmeldte stedlige tilsyn og varslede (anmeldte) stedlige tilsyn for hver kategori.

Du kan oppgi 0 ved ingen tilsyn, eller 999 dersom du ønsker å svare "vet ikke".

	Skriftlig tilsyn (dokumenttilsyn)	Varslede (anmeldte) stedlige tilsyn
Kommunale ordinære barnehager	_____	_____
Private ordinære barnehager	_____	_____

### 10. Hvor mange pålegg ga kommunen/ bydelen barnehager som følge av tilsyn i løpet av 2011?

Vennligst skriv inn antall

	Skriv inn antall i rubrikken	Vet ikke/ ikke aktuelt
Pålegg om retting	_____	(1) <input type="checkbox"/>
Pålegg om stengning	_____	(1) <input type="checkbox"/>

Undertema: Gjennomføring av tilsyn

**11. Hvem gjennomførte stedlig tilsyn etter barnehageloven i kommunen/ bydelen i 2011?**

	Alltid	Ofte	Noen ganger	Aldri	Vet ikke/ikke aktuelt
Administrativt ansatte i barnehagesektoren (ikke ansatt ved barnehager)	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Ansatte i kommunens/ bydelens barnehager (for eksempel styrelser)	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Ansatte fra sentraladministrasjonen/ rådmannens stab eller fra andre sektorer enn barnehagesektoren	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Ansatte fra andre kommuner/ bydeler	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Andre	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

## 12. Hva påvirket utvelgelse av barnehager for stedlig tilsyn etter Barnehageloven i 2011?

- (1)  Funn i kontroll av årsmelding, regnskapsdata og tjenestedata for barnehagene
- (2)  Funn i gjennomgang av barnehagenes årsplaner
- (3)  Funn i gjennomgang av barnehagenes vedtekter
- (4)  Funn i gjennomgang av barnehagenes internkontroll-rutiner
- (5)  Dispensasjoner fra utdanningskrav blant barnehagene
- (6)  Bruk av midlertidige lokaler blant barnehagene
- (7)  Sykefravær, annet fravær, vikarbruk og gjennomtrekk i stillinger blant barnehagene
- (8)  Resultater fra brukerundersøkelser og andre kvalitetsmålinger
- (9)  Bekymringsmeldinger og andre enkelthenvendelser fra foreldre, ansatte eller andre
- (10)  Resultater av trivsels- og ansatteundersøkelser i barnehagene
- (11)  Tilrådingen eller krav fra Fylkesmannen
- (12)  Valg av tema for tilsyn har lagt føringer på valg av barnehager
- (13)  Det ble gjort tilsyn i alle barnehager
- (14)  Vet ikke/ ikke aktuelt
- (15)  Annet, vennligst spesifiser \_\_\_\_\_



### 13. Vennligst ta stilling til hver av påstandene om tilsyn:

Påstanden stemmer	Påstanden stemmer i stor grad	Påstanden stemmer i noen grad	Påstanden stemmer i li- ten grad	Påstanden stemmer ikke i det hele tatt	Vet ikke/ ikke aktuelt	
Det er flere informasjonskilder å basere tilsynet på for kom- munale enn for private bar- nehager	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
I tilsyn av kommunale barne- hager benyttes informasjon kommunen / bydelen har til- gang til som eier av barneha- gene	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

#### 14. Vennligst ta stilling til hver av påstandene om tilsyn:

	Påstanden stemmer	Påstanden stemmer i stor grad	Påstanden stemmer i noen grad	Påstanden stemmer i li- ten grad	Påstanden stemmer ikke i det hele tatt	Vet ikke/ ikke aktuelt
Tema for tilsyn velges etter tur, slik at samtlige aktuelle tema dekkes etter flere års tilsynsvirksomhet	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Tema for tilsyn baseres på risikovurderinger	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Det føres tilsyn med samme tema for private og kommunale barnehager	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Barnehager blir gjort kjent med tema for tilsyn i forkant av tilsynet	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Kommunen/ bydelen har utarbeidet tilsynskriterier	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Tilsyn i henhold til Barneha- geloven samordnes med til- syn i henhold til Forskrift om miljørettet helsevern i barne- hager og skoler	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Kommunens/ bydelens tilsyn bidrar til at barnehagene dri- ves i samsvar med kravene i barnehageloven	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

15. Vennligst ta stilling til påstandene:

Jeg opplever dilemmaer som tilsynsmyndighet ved beslutninger som berører...

	Påstanden stemmer	Påstanden stemmer i stor grad	Påstanden stemmer i noen grad	Påstanden stemmer i li- ten grad	Påstanden stemmer ikke i det hele tatt	Vet ikke/ ikke aktuelt
... valg av barnehager som det skal føres tilsyn med	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
... valg av tema for tilsyn i den enkelte barnehage	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
... valg av konklusjon (lov- brudd/avvik, merknad, intet funn)	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
... valg av reaksjon etter til- syn	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

### Hovedtema 3: Utvikling av barnehagetilbudet

Under dette temaet vil vi kartlegge hvordan kommunen jobber med å få full barnehagedekning, og hvordan kommunen jobber med kompetanseutvikling i barnehagene.

#### 16. Hvordan planlegger kommunen for å tilby et tilstrekkelig antall barnehageplasser?

Vennligst ta stilling til påstandene under.

	Påstanden stemmer	Påstanden stemmer i stor grad	Påstanden stemmer i noen grad	Påstanden stemmer i li- ten grad	Påstanden stemmer ikke i det hele tatt	Vet ikke/ ikke aktuelt
Kommunen/ bydelen bruker statistikk fra SSB for å estimere fremtidig behov for barnehageplasser	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Kommunen/ bydelen bruker informasjon fra ventelister for barnehageplass for å estimere fremtidig behov for barnehageplasser	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Kommunen/ bydelen bruker ansattes lokalkunnskap for å estimere fremtidig behov for barnehageplasser	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Kommunen/ bydelen og private barnehageeiere har ulikt syn på hvem som skal tilbys plass	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

**17. Vennligst ta stilling til hver av påstandene om finansiering av kompetanseutvikling initiert av kommunen/ bydelen i 2012.**

	<b>Ja</b>	<b>Nei</b>	<b>Vet ikke</b>
Kommunen/ bydelen har søkt om fylkesmannen om kompetansemidler for barnehage-sektoren i 2012	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Kommunen/ bydelen samarbeidet med andre kommuner/ bydeler om søknad om kompetansemidler fra fylkesmannen i 2012	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Kommunen/ bydelen samarbeider med andre kommuner/ bydeler om kompetanseutvikling i barnehagene utover søknad om kompetansemidler til fylkesmannen i 2012	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Kommunen/ bydelen bevilget egne midler til kompetanseutvikling i barnehagene i 2012	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>

**18. Vennligst ta stilling til hver av påstandene om kompetanseutvikling i barnehagene.**

	Påstanden stemmer	Påstanden stemmer i stor grad	Påstanden stemmer i noen grad	Påstanden stemmer i li- ten grad	Påstanden stemmer ikke i det hele tatt	Vet ikke/ ikke aktuelt
Private barnehager deltar i å drøfte kommunens/ bydelens kompetansehevingsplan	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Ansatte fra kommunale og private barnehager deltar på samme kompetansehevende tiltak	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

**19. Hvilke typer kompetanseutviklingstiltak har kommunen finansiert i 2012? Du kan sette flere kryss.**

- (1)  Videreutdanning, dvs. utdanning/opplæring som gir formell kompetanse
- (2)  Etterutdanning, dvs opplæring som ikke gir formell kompetanse (kurs, seminarer, faglig vei-  
ledning med opplæring som mål, lokalt utviklingsarbeid)
- (3)  Uformell læring gjennom nettverk, hospitering, studieturer, kollegabasert veiledning, læring  
gjennom praksis
- (4)  Annet, vennligst spesifiser; \_\_\_\_\_
- (5)  Kommunen har ikke kompetanseutviklingstiltak for de barnehageansatte

#### Hovedtema 4: Tverretattlig samarbeid

I den siste delen ønsker vi å kartlegge hvordan kommunen/ bydelen tilrettelegger for samarbeid mellom barnehage og skole, og mellom barnehage og andre kommunale tjenester.

#### 20. Vennligst ta stilling til påstandene om hvordan kommunene/ bydelen sikrer samarbeid mellom skole og barnehage.

	Påstanden stemmer	Påstanden stemmer i stor grad	Påstanden stemmer i noen grad	Påstanden stemmer i li- ten grad	Påstanden stemmer ikke i det hele tatt	Vet ikke/ ikke aktuelt
Kommunens/ bydelens an- svar for skole og barnehage ligger under samme ledelse	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Det samarbeides på system- nivå for å sikre skole- barnehage- samarbeid	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Kommunen/ bydelen lager felles møteplasser for skoler og barnehager	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Barnehage-skole- samarbeidet fungerer like godt i kommunale og private barnehager	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

## 21. Hvordan er følgende tjenester organisert i din kommune?

Sett ett kryss for hver tjeneste

	I bydelen	I kommunen	I en interkommunal tjeneste	Ingen av alterna- tive passer
Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Helsestasjon	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Barnevern	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>



22. Vennligst ta stilling til påstandene om samarbeid mellom barnehage og de følgende kommunale tjenestene for barn og unge.

	Påstanden stemmer	Påstanden stemmer i stor grad	Påstanden stemmer i noen grad	Påstanden stemmer i liten grad	Påstanden stemmer ikke i det hele tatt	Vet ikke/ ikke aktuelt
Kommunenes/ bydelens ansvar for barnehage og PPT er organisert under samme ledelse	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Det samarbeides på systemnivå for å sikre samarbeid mellom barnehager og PPT	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Kommunens/ bydelens ansvar for barnehage og helsestasjoner er organisert under samme ledelse	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Det samarbeides på systemnivå for å sikre samarbeid mellom barnehager og helsestasjoner	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Kommunens/ bydelens ansvar for barnehage og barnevern er organisert under samme ledelse	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

Det samarbeides på system-  
nivå for å sikre samarbeid  
mellom barnehager og **bar-  
nevern**

(5)

(4)

(3)

(2)

(1)

(99)

Samarbeidet med de nevnte  
tjenestene fungerer like godt i  
kommunale og private barne-  
hager

(5)

(4)

(3)

(2)

(1)

(99)

Takk for at du tok deg tid til å besvare!

Hvis du ønsker kan du skrive ut din besvarelse ved å trykke på printer ikonet 

[Text]