

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON
Kvalitet i barnehagene

Melhus kommune

August 2013

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Melhus kommunes kontrollutvalg i perioden februar - august 2013.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Trondheim, 15.08.2013

Tor Arne Stubbe /s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Arve Gausen /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Denne forvaltningsrevisjonen har belyst ulike sider av kvalitet i barnehagene i Melhus kommune. Den overordnede problemstillingen har vært:

Sikrer Melhus kommune tilfredsstillende kvalitet i barnehagene?

Revisor konkluderer i kapittel 5 med at kommunens arbeid for å sikre kvalitet i barnehagene i Melhus er tilfredsstillende. Revisor er av den oppfatning at systematisk og forutsigbart tilsyn med barnehagene, over tid, bidrar til forbedringsarbeid og bevissthet omkring kvalitet i barnehagene. Styrene gir klart uttrykk for at tilsyn fra lokal barnehagemyndighet er nyttig i deres arbeid.

Utgangspunktet for denne forvaltningsrevisjonen har vært Plan for forvaltningsrevisjon 2012-13 for Melhus kommune, der barnehagesektoren står som fokusområde. I dialog med Kontrollutvalget er det gitt signaler om at man ønsker å belyse kvalitet i barnehagene, og at dette inkluderer samarbeid med barnevernet (KU-sak 51/2012 og KU-sak 6/2013). I denne forvaltningsrevisjonen er det derfor lagt vekt på sentrale kvalitetsfaktorer som planlegging, samarbeid med andre tjenester/aktører, bemanning, kompetanse, søkeprosess, opptak, dekningsgrad og tilsyn/kontroll. Revisor berører ikke faktorer som økonomi, likeverdig behandling av offentlige og private barnehager, og det fysiske miljøet.

Revisor viser i rapporten at nasjonal rammeplan for innhold og oppgaver i barnehagen synes å være styrende for arbeid med planlegging og gjennomføring av aktiviteter i barnehagene i kommunen, og at alle barnehagene har godkjente og vedtatte årsplaner. Barnehagene synes å tilfredsstille krav til bemanning og kompetanse, og styrerne gir god tilbakemelding på prosessen rundt opptak og fordeling av barnehageplasser. Kommunen har mottatt midler fra Fylkesmannen knyttet til tiltak overfor minoritetsspråklige. Midlene fordeles etter søknad og styrerne bekrefter at tiltak gjennomføres. Utfordringene i kommunen synes å være knyttet til forventningene om samarbeid, dialog og informasjonsutvikling mellom barnehage, barneverntjeneste og helsestasjon.

I kapittel 5 gir revisor følgende anbefalinger for videre arbeid med kvalitet i barnehagene:

- Rådmannen bør sikre en forutsigbar og god dialog mellom barnehagene og barneverntjenesten.
- Rådmannen bør sikre en forutsigbar og god dialog mellom barnehagene og helsestasjonstjenesten.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Bakgrunn	7
1.2.1 Melhus kommune.....	8
2 Undersøkelsesopplegget.....	10
2.1 Avgrensinger	10
2.2 Problemstilling	10
2.3 Kilder for revisjonskriterier	10
2.4 Metode	11
3 Kvalitet i barnehagen.....	13
3.1 Revisjonskriterier	13
3.2 Data.....	18
3.2.1 Rammeplan.....	18
3.2.2 Årsplan.....	18
3.2.3 Samarbeid med andre tjenester og aktører	19
3.2.4 Bemanning og kompetanse.....	23
3.2.5 Minoritetsspråklige	25
3.2.6 Søkning, opptak og barnehagedekning	25
3.2.7 Kontroll og tilsyn.....	27
3.3 Revisors vurdering.....	28
4 Høring	30
5 Konklusjoner og anbefalinger	32
5.1 Konklusjon	32
5.2 Anbefalinger	32

Tabell

Tabell 1.	Antall barn per årsverk i barnehagen i 2012.....	24
Tabell 2.	Kompetanse hos ansatte i barnehagen sammenlignet med andre i 2012	24
Tabell 3.	Dekningsgrader i barnehagen sammenlignet med andre kommuner og snitt(%)..	26
Tabell 4.	Tilgjengelighet i barnehagen sammenlignet med andre kommuner og snitt (%)..	27

Figurer

Figur 1.	Administrativ organisering Melhus kommune.....	9
----------	--	---

1 Innledning

“Kvalitet er helheten av egenskaper en barnehage har, som vedrører barnehagens evne til å tilfredsstille barnas, foreldres og samfunnets uttalte og underforståtte behov.”

NOU 2012:1 Til barnas beste

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Melhus kommune vedtok i sak KU-51/2012 å bestille en forvaltningsrevisjon med fokus på barnehagene i kommunen. Utvalget gjorde følgende vedtak:

“Kontrollutvalget ønsker en forvaltningsrevisjon innen barnehage. I tillegg til innfallsvinklene som står i Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2013 så ønsker kontrollutvalget at det også sees på barnehagenes samarbeid med barnevernet”

I videre dialog med utvalget er det gitt signaler om at forvaltningsrevisjonen bør fokusere på kvalitet i barnehagene (KU-6/2013).

1.2 Bakgrunn

Det er ti år siden barnehageforliket ble vedtatt (St.meld nr 24 (2002-2003) Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet), med mål om full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris. Siden den gang har det foregått en storstilt utbygging og utvidelse av barnehager, både i kommunal og privat regi. Barnehagene er innlemmet i opplæringsløpet og inkludert i begrepet livslang læring. I første fase var det fokus på utbygging, dekningsgrad og maksimalpris, mens det de senere år i større grad er fokusert på innhold og kvalitet i barnehagetilbudet (St.meld nr.41 (2008-2009) Kvalitet i barnehagen).

Det innledende sitatet er hentet fra den offentlige utredningen "Til barnas beste" (NOU 2012:1). Utredningen viser at kvalitetsbegrepet i barnehagen varierer, men at det er enighet om at man har identifisert noen viktige faktorer som påvirker kvalitet i barnehagen: *“The good training, good pay and good working conditions of staff and the support they are given are key factors for ensuring quality in ECEC 3 provision. Other key elements for ECEC quality include: the content/curriculum, including issues of inclusiveness, respect diversity and*

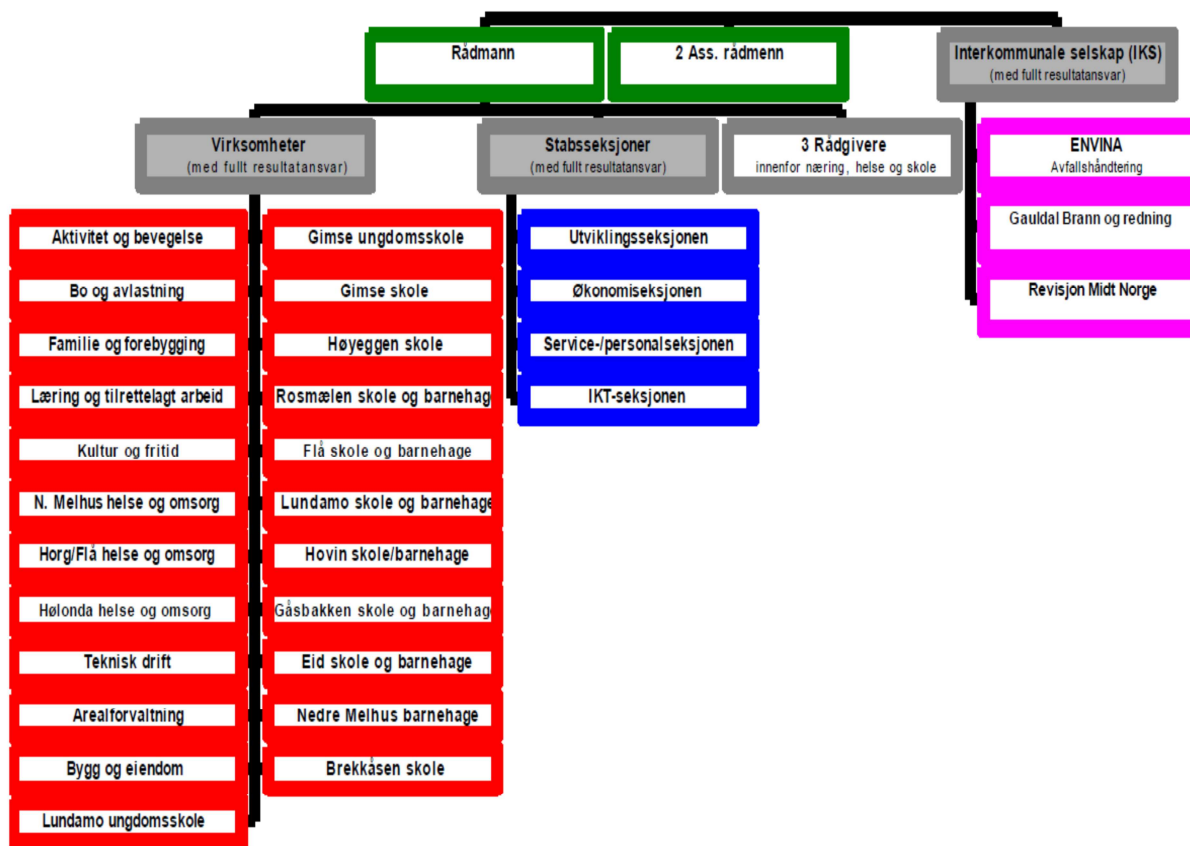
personalization; the child/staff ratio, group size and premises; the involvement of parents and of the wider community; the governance structures necessary for regular programme monitoring and assessment, system accountability and quality assurance” (European Commission, 2009:9). Som vi ser pekes det på kompetanse, arbeidsmiljø, innhold/planer, gruppestørrelser, voksentetthet, tilsyn osv. Mange av disse elementene er allerede innlemmet i lov, forskrift og nasjonale føringer for innholdet i barnehagene, og Regjeringen har denne våren vedtatt å følge opp med nye og forbedrede tiltak knyttet til barnehagesektoren i tiden som kommer (St.meld. 24 (2012-2013) Framtidens barnehage). Flere av tiltakene som lanseres, er knyttet til systematisk oppfølging, kvalitetsutvikling og styring med sektoren. Dette vil stille høyere krav både til barnehageeier og til kommunene som lokal barnehagemyndighet.

1.2.1 Melhus kommune

Melhus kommune er administrativt organisert etter en to-nivåmodell. Denne organiseringen innebærer at tjenestene i kommunen er inndelt i virksomheter hvor rådmann har delegert myndighet innenfor områdene fag, økonomi og personal til den enkelte virksomhetsleder. Rådmanns stab har ansatt en barnehagefaglig rådgiver, med ansvar for koordinering og utvikling av barnehagene i Melhus. For de kommunale barnehagene som er samlokalisert med skole i et oppvekstsenter er det rektor ved skolen som er virksomhetsleder, mens barnehagene i Nedre Melhus (5 barnehager) har en felles virksomhetsleder. Alle barnehagene, både i oppvekstsenter og i Nedre Melhus, har egen styrer som står for den daglige driften i den enkelte barnehage.

Melhus kommune har i følge økonomi- og handlingsplan (2013-16) 11 kommunale barnehager (6 oppvekstsenter og 5 barnehager i Nedre Melhus), 4 private barnehager og 5 private familiebarnehager i kommunen. Disse barnehagene tilbød i 2012 ca 950 barnehageplasser. I følge økonomi- og handlingsplan (2013-16) har Melhus kommune tilbudt barnehageplass til alle som har rett på dette. Barnehagekapasiteten utvides stadig i kommunen, gjennom både nyetablering og rehabilitering av barnehagene, og prognosene som er gjengitt viser til økende barnetall i kommunen.

Figur 1. Administrativ organisering Melhus kommune



Kilde: <http://melhus.kommune.no/index.php?c=9&kat=Om+kommunen>

Melhus kommune har etablert et småbarnsteam for å sikre samarbeid og dialog på tvers av tjenestene som er relevante for barn i førskolealder. Dette er et «lavterskel tilbud» som avholdes én gang pr måned, og som diskuterer tidlig innsats og tiltak til barn generelt ved behov. Der deltar ansatte fra barnehagene, barnevern, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og helsestasjon. Tverrfaglig team er et team som opprettes når et barn med rett til spesialpedagogisk hjelp har behov for hjelp fra flere faginstanser. Dette gjelder altså enkeltsaker/enkeltbarn og skiller seg dermed fra småbarnsteam der alle barnehagene kan melde inn saker. Ovennevnte to team gjelder barn/saker i både kommunale og private barnehager. Det er også etablert et styrenettverk som omfatter alle styrere i kommunale og private barnehager hvor barnehagefaglig rådgiver deltar. Styrenettverket samarbeider og diskuterer alle saker som berører barnehagene i kommunen. I tillegg har barnehagefaglig rådgiver ansvar for drift og oppdatering av barnehagenes felles nettside, hvor all relevant og viktig informasjon legges ut (<http://melhusbarnehagen.ning.com/>).

2 Undersøkelsesopplegget

Dette kapitlet gjør rede for hvordan revisor har ivaretatt kontrollutvalgets bestilling og de metodiske krav til undersøkelser som er gjennomført.

2.1 Avgrensinger

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og skal påse at alle barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunen er dessuten pliktig til å tilby plass i barnehage til barn som er under opplæringspliktig alder, jf §12a i barnehageloven, enten i kommunal barnehage eller i ikke-kommunal barnehage. Slik sett er kommunen både eier, forvalter, driver og kontroll/tilsynsorgan for barnehager i sitt område. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av lokal barnehagemyndighet.

Kvalitet i barnehage er betinget både av nasjonalt regelverk, de rammebetingelser som legges av lokal barnehagemyndighet og arbeidet i den enkelte barnehage. Kvalitet kan derfor ikke avgrenses til å gjelde forhold ved den enkelte enhet/virksomhet, men må også sees i lys av arbeidet hos lokal barnehagemyndighet. I denne forvaltningsrevisjonen er det derfor lagt vekt på sentrale kvalitetsfaktorer som planlegging, samarbeid med andre tjenester/aktører, bemanning, kompetanse, søkeprosess, opptak, dekningsgrad og tilsyn/kontroll. Revisor berører ikke faktorer som økonomi, likeverdig behandling av offentlige og private barnehager, og det fysiske miljøet. Dessuten er brukerperspektivet i liten grad belyst i denne rapporten. Revisor har kjennskap til at det nylig er gjennomført en brukerundersøkelse i barnehagene i Melhus, men at resultatene ikke er klare.

2.2 Problemstilling

Revisor har på bakgrunn av foreliggende informasjon og avgrensinger valgt å formulere følgende hovedproblemstilling for denne forvaltningsrevisjonen:

Sikrer Melhus kommune tilfredsstillende kvalitet i barnehagene?

2.3 Kilder for revisjonskriterier

I en forvaltningsrevisjon skal det etableres revisjonskriterier som innsamlede data kan vurderes mot. Hensikten med revisjonskriteriene er å etablere en målestokk som gjør det mulig å evaluere de resultater som er oppnådd innen et forvaltningsområde. Det er en forutsetning at de kriteriene som etableres er gyldige og at de hentes fra autorative kilder.

Slike kilder kan være lov og forskrift, lokale politiske vedtak, nasjonale politiske føringer og anbefalinger, og evt. anerkjent forskningslitteratur på området.

Overordnet er det Lov om barnehager (Barnehageloven) som gjelder for utførelsen av tjenester på barnehageområdet. Derne er det flere forskrifter knyttet til denne loven, blant annet Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver og forskrift om pedagogisk bemanning. I tillegg ligger det i Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (Opplæringsloven) føringer for spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder.

Melhus kommune har flere lokale planer for arbeid i og med barnehagene i kommunen. Overordnet har man en Barnehageplan (to-delt), hvor funksjonsanalysen ligger til grunn for hele planperioden (del 1) og hvor situasjonsbeskrivelse, prognoser og behov rulleres årlig (del 2). I tillegg har kommunen handlingsplaner og beredskapsplaner på ulike områder, blant annet i forhold til mobbing, kompetanse hos ansatte, overgang fra barnehage til skole, vold/overgrep/omsorgssvikt og kommunens tilsyn med barnehagene.

Både lov, forskrift og kommunale planer er relevante kilder til kriterier, og revisor vil konkretisere kriteriene i tilknytning til undersøkelser og datapresentasjon i neste kapittel.

2.4 Metode

Problemstillingen er avgjørende for hvilken metode man anvender. Kvalitet i barnehage består av mange ulike elementer som kan og bør belyses på ulike måter. Derfor har revisor i denne forvaltningsrevisjonen benyttet seg av flere ulike kilder og typer data. I den grad det har vært mulig å innhente relevant statistikk som kan indikere noe om kvaliteten i barnehagene i Melhus så er dette gjort. Vi har blant annet valgt å sammenligne talldata fra KOSTRA (Kommune-Stat-rapportering) for Melhus kommune med andre snittgrupperinger. Vi sammenligner kommunen med gruppe 7¹ som er en snitt av sammenlignbare kommuner, gjennomsnittet for Sør-Trøndelag og landet uten Oslo. Statistikk og kvalitet på tall er avhengig av en rekke forhold, og tallmaterialet kan gi indikasjoner på en utvikling/et forhold, men må ikke oppfattes som absolutte sannheter. I tillegg må vi ta forbehold om mulig

¹ SSB har foretatt en gruppering av kommuner ut fra folkemengde, kostnader og inntekter. Gruppe 7 består av mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger og lave frie disponible inntekter. Følgende kommuner deltar: Eidsberg, Råde, Nesodden, Aurskog- Høland, Sørum, Fet, Rælingen, Enebakk, Nes, Eidsvoll, Nannestad, Kongsvinger, Løten, Sør-Odal, Elverum, Vestre Toten, Lunner, Øvre Eiker, Hurum, Svelvik, Lillesand, Mandal, Søgne, Klepp, Gjesdal, Os, Sula, Orkdal, Melhus, Skaun, Malvik og Inderøy.

feilrapportering. Vi har også hentet inn data fra BASIL (Barnehage-Statistikk-Innrapporterings-Løsning) som er et system for innrapportering av opplysninger fra barnehagene i Norge til Utdanningsdirektoratet.

Kvalitet i barnehagen er også avhengig av organisering og prosesser i kommunen, det har derfor vært hensiktsmessig å gjennomføre intervju med nøkkelpersoner på både kommunenivå og enhetsnivå. Dette for å få fram detaljer og nyanser i prosessene. Dette vil også kunne underbygges av beskrivelser som er gjengitt i ulike dokumenter, eksempelvis planer på området. I den grad ulike data bekrefter/samsvarer med hverandre vil de gi økt tiltro til funn/vurderinger og konklusjoner om kvaliteten i barnehagene i Melhus.

Det er skrevet referat fra alle intervju og informantene har godkjent informasjonen. Følgende intervju er gjennomført:

- Oppstartsmøte, Assisterende rådmann og barnehagefaglig rådgiver
- Styrer, Flå skole og barnehage
- Styrer og virksomhetsleder, Rosmælen skole og barnehage
- Styrer, Nedre Melhus barnehager, Presttrøa
- Virksomhetsleder, Nedre Melhus barnehager
- Styrer/eier, Regnbuen friluftsbarnhage
- Styrer, Elvebakken Montessoribarnhage
- Leder, barneverntjenesten
- Leder, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)
- Leder, helsestasjonstjenesten

3 Kvalitet i barnehagen

I dette kapitlet belyser revisor den overordnede problemstillingen i den gjennomførte forvaltningsrevisjonen. Først gjennomgås de kriterier som revisor har lagt til grunn for å kunne gjøre vurderinger, deretter presenteres de data som er innhentet. Avslutningsvis i kapitlet vurderer revisor de innsamlede data opp mot de presenterte kriteriene.

Sikrer Melhus kommune tilfredsstillende kvalitet i barnehagene?

Kvalitet er i mange henseende en subjektiv størrelse. Det er derfor viktig å klargjøre hvilke elementer som skal vektlegges og hvilke føringer som gjelder på området. Dette utgjør kriteriegrunnlaget i en forvaltningsrevisjon.

3.1 Revisjonskriterier

Rammeplan

I Lov om barnehager § 2 “Barnehagens innhold” (avsnitt 7 og 8) står følgende:

“Departementet fastsetter en rammeplan for barnehagen. Rammeplanen skal gi retningslinjer for barnehagens innhold og oppgaver.

Barnehagens eier kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold.”

Ut i fra ovenstående synliggjøres at Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver skal være retningsgivende for alt arbeid som foregår i norske barnehager. Utdanningsdirektoratet skriver følgende i sin innledning til rammeplanen:

“Rammeplanen gir styrer, pedagogiske ledere og det øvrige personalet en forpliktende ramme for planlegging, gjennomføring og vurdering av barnehagens virksomhet. Rammeplanen gir også informasjon til foreldre, eier og tilsynsmyndighet.”

Rammeplanen er tre-delt: I første kapittel beskrives barnehagens samfunnsmandat gjennom formål, verdigrunnlag og oppgaver. I andre del, som omhandler barnehagens innhold, viser rammeplanen til hva man legger i begrepene omsorg, lek og læring. Deretter gjennomgås de ulike fagområdene som barnehagene skal ta inn i sitt arbeid. Den siste delen av rammeplanen omhandler barnehagenes planleggingsarbeid og hvilke samarbeidsrelasjoner som det stilles forventninger til.

I forvaltningsrevisjonen er det derfor lagt vekt på at barnehagene skal ha kjennskap til rammeplanen og at denne er lagt til grunn for den lokale planleggingen av aktivitet i den enkelte barnehage.

Årsplan

Videre er det i Lov om barnehager § 2 (avsnitt 9) stilt følgende krav:

“Med utgangspunkt i rammeplan for barnehagen skal samarbeidsutvalget for hver barnehage fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten.”

Det forutsettes at det utarbeides en årsplan i den enkelte barnehage og at den fyller flere funksjoner. Blant annet skal den være et arbeidsredskap for barnehagens personale for å styre virksomheten i en bevisst og uttalt retning, den skal tjene som et utgangspunkt for foreldrenes mulighet til å kunne påvirke innholdet i barnehagen, den skal gi grunnlag for kommunens tilsyn med barnehagen, og den skal gi informasjon om barnehagens pedagogiske arbeid til eier, politikere, kommune, barnehagens samarbeidsparter og andre interessenter. Rammeplanen gir følgende relevante innspill til barnehagens arbeid med årsplan:

“Årsplanen skal inneholde informasjon om hvordan barnehagen vil arbeide med omsorg, danning, lek og læring for å fremme barnas allsidige utvikling i samarbeid og forståelse med barns hjem. Planen må gi informasjon om hvordan barnehagelovens bestemmelser om innhold skal følges opp, dokumenteres og vurderes.”

I arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen er det lagt vekt på om barnehagene har en slik årsplan og hvordan årsplanen følges opp med evaluering, dokumentasjon og forbedring.

Samarbeid

Samarbeid med andre tjenester og aktører anses å ha betydning for kvalitet i barnehagen. Overordnet er dette samarbeidet beskrevet i ulike lovverk (Lov om barnehager, Opplæringsloven), men er konkret påpekt i rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (del 3). Blant annet er det vist til samarbeid mellom barnehage og grunnskole, og at det skal foreligge rutiner for overgang. Dernest er barnehagene pålagt opplysningsplikt overfor barnevernstjenesten i kommunen (§ 22 i Lov om barnehager), og plass i barnehage kan være en del av barnevernets tiltak. Rammeplanen viser derfor til at det bør etableres et generelt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnevern. Og at et samarbeid

basert på jevn og formalisert kontakt, på felles mål i forhold til barnet og på kunnskap om hverandres arbeidsoppgaver og arbeidsform bør tilstrebes.

Samarbeid mellom barnehagen og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) i kommunen er beskrevet i rammeplanen på følgende måte:

“Den pedagogisk-psykologiske tjenestens ansvar og oppgaver i forhold til barn under opplæringspliktig alder er hjemlet i opplæringsloven 17. juli 1998 nr. 61, § 5-6. Barns rett til spesialpedagogisk hjelp er hjemlet i samme lov § 5-7. Den spesialpedagogiske hjelpen kan gis i barnehagen.

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten er en av de faglige instansene som kan gi en sakkyndig vurdering av om et barn med nedsatt funksjonsevne skal ha fortrinnsrett ved opptak i barnehage etter barnehageloven § 13. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten kan også i disse tilfellene gi råd og veiledning til barnehagen.

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten er sakkyndig instans ved tilråding om spesialpedagogisk hjelp. Dersom barnehagen ønsker samarbeid om og hjelp til enkeltbarn i barnehagen, må foreldrene ha gitt sitt samtykke. Foreldrene må trekkes aktivt med i dette samarbeidet.”

I rammeplanen er samarbeid mellom barnehagen og helsestasjonen trukket fram som viktig. Dette gjelder spesielt i forbindelse med prioritering i barnehageopptak, da helsestasjonen har fulgt alle barna i kommunen fra de ble født. Dette gjør at de allerede før barna begynner i barnehagen, kan være oppmerksomme på forhold som er viktige for barnehagen mtp eventuelle tilpasninger og bemanning. Utover dette vil helsestasjonen også være viktig når det gjelder legemiddelhåndtering og smittevern i barnehagene.

Barnehagene er lovpålagt å samarbeide med utdanningsinstitusjoner. I rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver uttrykkes følgende om forholdet til disse:

“Etter barnehageloven § 24 har barnehageeiere plikt til å stille barnehagen til disposisjon for øvingsopplæring for studenter som tar førskolelærerutdanning. Barnehagens styrer og pedagogiske ledere har plikt til å veilede studenter i slik øvingsopplæring. Barnehagen bør også samarbeide med videregående skoler som utdanner fagarbeidere i barne- og ungdomsarbeid. Studentenes praksis i barnehagen må passes inn i barnehagens årsplan.

Barnehagene kan også samarbeide med høyskoler og universiteter om utviklingsarbeid, etterutdanning og kompetanseutvikling.”

I denne forvaltningsrevisjonen har revisor derfor lagt vekt på samarbeidet mellom barnehagen og andre aktører, med fokus på skole, barnevern, PPT, helsestasjon og utdanningsinstitusjoner.

Bemanning og kompetanse

Den voksne i barnehagen framheves ofte som avgjørende for kvaliteten. Dette går både på kompetanse og voksen-/pedagogtetthet i barnehagen (NOU 2012:1). Dette er gjenspeilet både i Lov om barnehager og forskrift til denne, som setter krav til både kompetanse i barnehagen, og til forholdet mellom antall barn og antall pedagoger. Kompetansekrav til barnehagestyrer og pedagogiske ledere er beskrevet i §§ 17-18 i Lov om barnehager. Forskrift om pedagogisk bemanning angir en norm for antallet barn pr pedagogisk leder. Gjeldende norm er én pedagogisk leder pr 7-9 barn under tre år, og én pedagogisk leder pr 14-18 barn over tre år. Kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon fra kompetansekrav og forskrift om pedagogisk bemanning.

Kommunen har vedtatt en egen kompetanseplan for barnehager, hvor kommunen bevilger ressurser til systematiske kompetanseutviklingstiltak i barnehagene. Ansattes deltakelse på disse tiltakene er en viktig del av kommunens arbeid med kvalitet i barnehagene.

I denne forvaltningsrevisjonen har revisor satt fokus både på bemanning, kompetanse og kompetanseutvikling. Etterlevelse av krav til bemanning, kompetanse og gjennomføring av kompetanseutviklingstiltak er klare føringer for kvalitet i kommunens barnehager.

Minoritetsspråklige

Kommunen mottar i størrelsesorden kr 140 000 i støtte fra staten gjennom Fylkesmannen, for tiltak knyttet til minoritetsspråklige barn. Disse fordeles til barnehager, bibliotek etc. etter kunngjøring og søknad. Det er aktuelt for revisor å undersøke hvorvidt barnehagene har kjennskap til denne støtten, hvordan de kan søke, om de har fått midler og hvilke tiltak midlene er brukt til.

Søking, opptak og dekning

Samordnet kommunalt opptak i barnehage og retten til barnehageplass er lovfestet (§§ 12-12a i Lov om barnehager). Samordningen gjelder både kommunal og private barnehager, og det vektlegges likebehandling av barnehagene.

Revisor har undersøkt hvordan opptaksprosessen er organisert og hvilken oppfatning barnehagene har av denne behandlingen. Spørsmålet om rett til barnehageplass vil belyses gjennom dekningsgrader og gjennom kommunens dokumenterte egenvurderinger av spørsmålet.

Kontroll og tilsyn

Kommunens ansvar er nedfelt i Lov om barnehager § 8 og i Kapittel 4 i samme lov. Kommunen er lokal barnehagemyndighet og skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. I § 16 utdypes kommunens rolle som kontroll og tilsynsmyndighet:

“Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov.

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

I stedet for eller i tillegg til stenging av virksomheten, kan kommunen bruke økonomiske reaksjoner overfor ikke-kommunale barnehager dersom krav etter § 14 a, eller forskrift i medhold av samme bestemmelse, ikke er overholdt.

Vedtak om retting og stenging og vedtak om anvendelse av økonomiske reaksjonsmidler kan påklages til fylkesmannen.”

I denne forvaltningsrevisjonen har revisor lagt vekt på om kommunen fører et systematisk og planmessig tilsyn med barnehagene i kommunen.

Samlet gir kriteriegrunnlaget grunn til følgende struktur for å vurdere om Melhus kommune sikrer kvalitet i barnehagene:

- Rammeplan
- Årsplan
- Samarbeid med andre tjenester og aktører
- Bemanning og kompetanse
- Tiltak overfor minoritetsspråklige
- Søkning, opptak og barnehagedekning
- Kontroll og tilsyn

3.2 Data

Denne delen av kapittelet synliggjør data som revisor har innhentet gjennom sine undersøkelser.

3.2.1 Rammeplan

Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver er kjent blant samtlige styrere som er intervjuet. Dette gjelder spesielt rammeplanens føringer i forhold til de ulike fagområdene som barnehagene skal arbeide med. Samtlige styrere viser til at rammeplanen drøftes gjennom at ulike deler løftes fram som tema i personalmøter og andre diskusjoner. Flere påpeker at rammeplanen i første rekke er et verktøy for barnehagestyrerne og de pedagogiske lederne i forbindelse med planlegging (årsplan, månedsplan, temaplan). Noen viser også til at personalet har anvendt rammeplanen for å løfte diskusjoner rundt etikk og danning.

Flere styrere og assisterende rådmann viser til at kommunen har arbeidet aktivt for å bearbeide og konkretisere innholdet i rammeplanen. Dette arbeidet har resultert i utarbeidelsen av progresjonsplaner for alle barnehager jf. krav og tema i rammeplanen for barnehager. Dette fungerer som en idébank for alle tema, og eksemplifiserer hvordan barnehagen skal jobbe med disse. Progresjonsplanene finnes nå i barnehagene og gir grunnlag for aktivitetsplanleggingen.

Virksomhetsleder for Nedre Melhus barnehager bekrefter styrernes bruk av rammeplanen, men hun mener at det fortsatt ligger et potensiale for forbedring knyttet til den delen av rammeplanen som omhandler evaluering. Hun påpeker at man kanskje ikke i tilstrekkelig grad har gått i dybden på dette området, men at det er kommunens ambisjon å forbedre dette arbeidet.

3.2.2 Årsplan

Alle barnehagestyrerne som er intervjuet bekrefter at det er utarbeidet godkjent årsplan for deres barnehage. Samtlige understreker at arbeidet med årsplanen er viktig for deres barnehage. Årsplanen synliggjør hvilke valg man gjør for det pedagogiske opplegget i egen barnehage, det være seg tema eller satsningsområder. Flere påpeker at den også skal kommunisere med foreldre og foresatte, og viktigheten av at den ikke blir for omfattende og komplisert. Enkelte styrere påpeker at de har gjort om på struktur og innhold på en slik måte at den skal være lettere tilgjengelig for foreldrene, samtidig som den tilfredsstillende kravene. Et eksempel er en barnehage som har omarbeidet årsplanen til kalenderformat.

“Styrer forteller at de har laget en årsplan, og at de har fått gode tilbakemeldinger på denne fra foreldre og fra kommunen. Hun forteller også at Dronning Mauds Minne Høgskole (DMMH) har spurt, og fått lov, til å bruke planen i førskolelærerutdanningen. Planen er utformet som en kalender, med viktig informasjon til foreldrene, både om det praktiske og om det faglige arbeidet i barnehagen. Ved å utforme det som en kalender så blir den hengende synlig hjemme, framfor at den blir lagt til side sammen med andre brosjyrer i en travel hverdag. Foreldre i dag har det travelt og da er det viktig med lett tilgjengelig informasjon.”

Melhus kommune har gjennomført tilsyn, med årsplan som tema, overfor flere av barnehagene. Dette er noe enkelte av styrerne påpeker som nyttig i forhold til utvikling og forbedring av egen plan. Revisor har gjennomgått flere tilsynsrapporter fra kommunens tilsyn med barnehagene. I ett tilfelle var det påpekt gjentatte avvik ift mangler i årsplan. I oppstartsmøte med assisterende rådmann og barnehagefaglig rådgiver gis følgende utdyping av dette forholdet:

“Avvik i en familiebarnehage omhandlet mangler i årsplanen, dette hadde sin årsak i at barnehagen nettopp hadde skiftet veileder. Kommunen gir veiledning til både familiebarnehagen og deres veileder, og kommunen har utarbeidet en mal for årsplan.

Barnehagefaglig rådgiver gjennomgikk alle årsplanene til barnehagene. Etter dette gjennomgås årsplanene ved stedlig tilsyn i barnehagen. Det er utarbeidet en veileder som viser hva årsplanen skal inneholde i barnehagene.”

3.2.3 Samarbeid med andre tjenester og aktører

Barnehagene samarbeider mer eller mindre med kommunens øvrige tjenester og utdanningsinstitusjoner. Som nevnt i avsnitt 1.2.1 er det etablert fora for slikt samarbeid. I det følgende gjengis data fra revisors intervju med styrere, virksomhetsleder, barnehagefaglig rådgiver og assisterende rådmann. Revisor søker å gi en helhetlig framstilling av de ulike samarbeidsrelasjonene.

Samarbeid med grunnskole

Grunnskolene er naturlige samarbeidspartnere for barnehagene, ettersom alle barn skal videre inn i skolen. Melhus kommune har overordnet vedtatt en Plan for overgang barnehage – skole. Denne planen synliggjør de formaliserte treffpunktene mellom barnehage og skole for førskolebarna. Allerede høsten før barna skal begynne på skolen skal det arrangeres et møte hvor det drøftes rutiner for Bli-kjent-dager, barn med spesielle behov, tidsbruk osv.

Videre arrangerer den enkelte barnehage eget førskoleopplegg gjennom hele året. I januar det året barnet skal begynne på skolen skal det avholdes et ressursmøte for barn med spesielle behov. Utover våren arrangeres så innskriving, Bli-kjent-dager og overgangssamtaler mellom barnehage, skole og foreldre.

Samtlige styrere sier at de er kjent med kommunens rutiner for overgang mellom barnehage og skole, og at disse gjennomføres som forutsatt og fungerer godt. Enkelte styrere påpeker at de er mindre fornøyd med at barnehagens personale er pålagt å følge barna på Bli-kjent-dager på skolen, for deretter at personalet ikke skal ha noen funksjon disse dagene. De må være i nærheten i tilfelle noe skulle skje, men de er ikke med i klasserommet. En styrer viser til at barnehagen har et utvidet samarbeid med skolen gjennom hele året. Førskolebarna i hennes barnehage er på skolen ukentlig, og deltar i eget førskoleopplegg der i regi av barnehagens ansatte. Dette er noe som i følge henne er unikt, at barna er godt kjent med skolens lokaler, uteområde og kontaktlærer allerede før de begynner på skolen.

Virksomhetsleder i Nedre Melhus barnehager uttrykker følgende om kommunens rutiner for overgang mellom barnehage og skole:

“Melhus kommune har utarbeidet en plan for overgang barnehage-skole som følges av virksomheten. Planen er under revidering og den nye er ikke etablert enda. Virksomhetsleder sier at de tre skolene som tar i mot skolestartere fra våre barnehager har noe ulike rutiner for overgangen. Virksomhetsleder er opptatt av at læreren som mottar ungene skal delta i overgangssamtaler sammen med foreldre og ansatte fra barnehagen og at dette formaliseres i de reviderte rutinene for overgang i kommunen.”

Samarbeid med barneverntjenesten

Barneverntjenesten er en lovpålagt tjeneste som jobber for barn, ungdom og familier i Melhus kommune. I følge barnevernsleder søker tjenesten å sikre god og forutsigbar omsorg og trygge oppvekstforhold for barn i kommunen. Barneverntjenesten arbeider direkte med barn og unge og deres familier, og deltar i tverrfaglig samarbeid, både overordnet og for å gi individuelle tilbud. Barnevernet skal samarbeide med andre enheter og tjenester i kommunen til beste for barn og unge jf. lovverket. Barnevernet skal også påse at andre tjenester gjør det de skal i forhold til f.eks. å overholde meldeplikt og ta kontakt ved tvil eller spørsmål om barn. Barneverntjenesten bidrar som konsulenter/veiledere inn mot andre enheter og tjenester i Melhus kommune.

Barnevernleder forteller at tjenesten deltar i småbarnsteam hvor ansatte i barnehagen kan melde inn og drøfte enkeltsaker. Hver barnevernmedarbeider har fått tildelt sine barnehager som de følger opp og veileder, dette er enda ikke formalisert i rutiner, noe som utarbeides nå. Leder har oppfordret sine ansatte til å ta kontakt med barnehagen for å invitere seg selv til møter og gi informasjon om tjenesten. Leder deltar i styrernetverk en gang i året samt noe kontakt med virksomhetsleder i barnehagene for å diskutere og drøfte saker det er spørsmål knyttet til.

Det er en gjennomgående tilbakemelding fra de styrerne som er intervjuet, med unntak av et par, at barnevernet er tilgjengelig ved behov og at de fra barnehagens side er oppmerksomme på opplysningsplikten. I dette ligger at barnehagene er klar over at de har en kontaktperson ved barnevernstjenesten, at ansatte i barnehagen skal være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side, og at de uten hinder av taushetsplikt skal varsle ved mistanke om alvorlig omsorgssvikt jfr. kommunens beredskapsplan for å forebygge og avdekke vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn. Enkelte styrere savner tilbakemelding når man har meldt saker til barnevernet, både i forhold til mottatt melding og eventuelt om barnevernet følger opp saken. Barnevernleder forteller følgende om tjenestens håndtering av dette:

"Barnevernet gir en skriftlig tilbakemelding til den som har avgitt en melding om at saken er mottatt, vurdert og om saken skal undersøkes nærmere eller henlegges. Dette er et standardisert brev. Behovet for informasjon og ønske om innsyn kan være urealistisk fra de som melder om en sak. Alle saker har streng taushetsplikt, samtidig ønsker barnevernet å ha en åpnere dialog. Utredningsmøter er en arena for å gi bedre informasjon, foreldre fritar saken for taushetsplikten, noe som medfører at alle parter kan delta i diskusjoner og informasjon hvor det utarbeides tiltaksplan for barnet. Dette medfører en tettere oppfølging av barnet med målepunkter i forhold til tid og tiltak. Både barnehager og skoler ønsker mer informasjon om saker under behandling, men det er foreldre som må gi muligheten for å drøfte disse sakene."

Det er en utfordring for barnevernet å ha kapasitet til å følge opp og gi god informasjon til barnehager, da det er mange parter å forholde seg til når en sak utvikler seg for et barn. Både for å bli mer effektive i tjenesten og tilfredsstillende informasjonsbehovet hos berørte parter i en sak, har man det siste halve året etablert utredningsmøter hvor alle som har ansvar for barnet deltar, foreldre og tjenester, for å drøfte og iverksette tiltak. Gjennom slike møter etableres samtykke til informasjonsutveksling. Ved alvorlige saker følger barnevernet egne rutiner over hvem som deltar, dette er avhengig av sakens art og innhold.

Enkelte styrere etterlyser at barnevernet er mer tilgjengelig og at tjenesten gir tilbakemelding om at de har mottatt bekymringsmeldinger innen fristen. De signaliserer at løsningen kan være å etablere en god og profesjonell dialog for rådgivning/veiledning på mer fast basis.

Samarbeid med pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og helsestasjonstjenesten

Den pedagogisk-psykologiske-tjenesten (PPT) er en samarbeidspartner for barnehagene knyttet til spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder (§ 5-7 Opplæringsloven). Alle styrerne framhever dialogen med PPT som meget god. Først og fremst gjennom at PPT har faste dager hvor de er til stede i alle barnehagene hver måned, noe som gjør at man får tilstrekkelig med råd-/veiledning, saker kan drøftes og de kan observere barn ved behov. Dernest møter PPT fast i småbarnsteam og ved behov i tverrfaglig team. Barnehagene opplever at samarbeidet er forutsigbart og at PPT er tilgjengelige.

I intervju er barnehagestyrerne også stilt spørsmål om samarbeidet mellom barnehagen og helsestasjonstjenesten. Flere styrere viser til liten kontakt med helsestasjonen og en styrer uttrykker det slik:

“Styrer påpeker at det er viktig for barnehagene, ved opptak, å vite noe om det er barn som har spesielle behov. Dette for å kunne være forberedt fra barnehagens side, ift å ta imot disse barna ... Her har det fram til nå vært for dårlig dialog mellom helsestasjonene og barnehagene ifm. med barnehageopptaket. Styrer påpeker at de ofte har opplevd å ta imot nye barn, der helsestasjon må ha visst noe om barnets utvikling, og hvor barnehagen ikke har fått beskjed om å forberede seg Styrer mener det er viktig at dialogen med helsestasjonstjenesten blir mye bedre.”

Med unntak av de barnehagene som ligger i oppvekstsenter, så uttrykker flere styrere liten eller ingen befatning med helsestasjonstjenesten. I oppvekstsentrene har man skolehelsetjenesten tilgjengelig når man har behov for råd/veiledning.

Leder for helsestasjonstjenesten viser til at helsestasjonen er representert i de fora som er etablert for samarbeid inn mot barnehagen:

“Det er laget et årshjul for barn med spesialpedagogiske behov i kommunen. Et av tiltakene er at helsestasjonen deltar i møte “Spes.Ped.Fø” med PPT og ansvarlig for barnehageopptaket hvor det kan meldes fra om barn med spesielle behov. Alle får barnehage plass i kommunen, det kan være behov for at noen søker spesielle barnehager ut fra kompetanse og behov til den enkelte barnehage. Spes.Ped.Fø er en formell møtearena

for å ivareta dette. Enhetsleder deltar i styrernetverket for barnehager ved noen anledninger, dette må formaliseres bedre eks. to ganger i året fremover. Det er mange ansvarsgrupper for barn med spesielle behov hvor helsesøster deltar i samarbeid med barnehagene. Det er opprettet et småbarns team hvor representant fra helsesøster, barnevern, PPT, fysioterapi og barnehagene deltar. Der diskuteres enkeltsaker og tema med veiledning, noe man ser behovet for i dag. Småbarns team gjennomføres en gang i måneden.”

Virksomhetsleder i Nedre Melhus barnehager tilkjenner at samarbeidet inn mot helsestasjonen ikke fungerer optimalt. Hun viser til at det mangler formelle rutiner for samarbeid mellom barnehage og helsestasjon, men at det skal jobbes med dette etter sommeren.

Samarbeid med utdanningsinstitusjoner

Barnehagene er pålagt å samarbeide med utdanningsinstitusjoner i forbindelse med praksis for studenter og elever under utdanning. Samtlige barnehagestyrere forteller at de har et etablert samarbeid med DMMH knyttet til praksis for førskolelærerstudenter. De blir ofte kontaktet med spørsmål om de har mulighet for å ta i mot og følge opp studenter. Styrerne er veldig positive til dette, da det er framtidens barnehageansatte de utdanner. Tilsvarende har de god kontakt inn mot de videregående skolene om praksis for elever som utdanner seg til barne- og ungdomsarbeiderfaget. I noen grad samarbeider barnehagene med utdanningsinstitusjoner om forsknings-/utviklingsprosjekter, og har annen type prosjektvirksomhet med forskjellige aktører.

3.2.4 Bemanning og kompetanse

Voksenpersonen framheves å ha en viktig rolle for kvaliteten i barnehagen, både av barnehagestyrerne og i utredninger på området. Dette gjelder i forholdet mellom antall barn og antall voksne, men også hvem den voksne er og hvilken ballast han eller hun har. I lov og forskrift er det derfor presisert normer som skal være retningsgivende for bemanning og kompetanse i barnehagene.

Samtlige styrere forteller at de tilfredsstillende kravene til kompetanse og bemanning i barnehagen. Flere av styrerne påpeker at de har gode søkerlister når de utlyser stillinger, og at tilgangen på kvalifisert personale er god. En styrer viser til at hun har hatt vansker med å tilsette pedagogiske ledere. Hun har alltid hatt kvalifiserte søkere, men søkerlista har vært kort. Dette tror hun skyldes at barnehagen ligger noe avsides fra Trondheim og Melhus sentrum.

Tabell 1. Antall barn per årsverk i barnehagen i 2012

	Melhus	Sør-Trøndelag	Nasjonalt
Antall barn per årsverk pedagogisk leder	12,33	11,59	12,19
Antall barn per årsverk assistent	7,14	8,02	7,59

Kilde: Basil

Tabellen over viser at Melhus kommune har flere barn per årsverk pedagogisk leder enn snittet i Sør-Trøndelag og nasjonalt. Melhus kommune har 12,33 barn pr årsverk pedagogisk leder, mens gjennomsnittet for Sør-Trøndelag og landet for øvrig er på henholdsvis 11,59 barn og 12,19 barn. For assistenter er resultatet det motsatte, hvor det er færre barn per årsverk enn Sør-Trøndelag og nasjonalt. I Melhus er det 7,14 barn pr årsverk assistent, mens det i fylket er 8,02 barn pr årsverk assistent og på landsbasis 7,59 barn pr assistentårsverk.

Tabell 2. Kompetanse hos ansatte i barnehagen sammenlignet med andre i 2012

	Melhus	Gruppe 7	Sør-Trøndelag	Landet u/Oslo
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning	94,6	81,8	94,0	87,1
Andel assistenter med førskolelærerutdanning, fagutdanning, eller annen pedagogisk utdanning	31,7	27,5	37,1	28,5

Kilde: SSB

Tabellen viser at Melhus kommune har høyest andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent utdanning sammenlignet med gjennomsnittet av de andre. Alle styrere i kommunen har godkjent utdanning, med unntak av en styrer og fire av det pedagogiske personale som har midlertidig dispensasjon fra kompetansekravet (Basil, 2012).

Tabellen viser videre at andel assistenter i barnehagen med førskolelærerutdanning, fagutdanning, eller annen pedagogisk utdanning er noe lavere i Melhus kommune enn i Sør-Trøndelag, men høyere enn sammenlignbare kommuner og landet u/Oslo. Det foreligger ingen krav til kompetanse blant assistenter, men over halvparten har barnefaglig kompetanse (Basil, 2012).

Det er i følge assisterende rådmann gitt noen dispensasjoner fra kompetansekravet i barnehageloven. Dispensasjonene har vært tidsbestemt og gjeldende ut barnehageåret.

Årsaken til dispensasjonene er eksempelvis ansatte som er under utdanning, vikariater eller i deltid for en periode. Under gjennomført tilsyn i 2013 fikk en barnehage merknad grunnet manglende kompetanse ift pedagognormen. Det bekreftes av assisterende rådmann og barnehagefaglig rådgiver at manglende kompetanse ikke er et stort problem i Melhus kommune og at det så langt ikke har vært noe problem å rekruttere førskolelærere eller annet personale til barnehagene.

Kommunen har egen kompetanseplan for barnehagene som systematiserer kompetanseutviklingstiltakene i barnehagene i Melhus. Planen revideres ved behov (hvert år) og vedtas av komite for liv og lære. Planen ble sist oppdatert i mars 2013. I planen er det spesifisert tiltak både for assistenter, pedagogiske ledere og styrere i barnehagen. Kommunene i Gauldalsregionen samarbeider om kompetanseutviklingstiltak, både om utvikling av formalkompetanse og andre typer felles samlinger og kurs. Styrerne i både private og kommunale barnehager er godt kjent med kompetanseplanen og kompetanseutviklingstiltakene i kommunen. De forteller at de jevnlig deltar og sender ansatte på samlinger og kurs. Styrerne mener at tiltak som styrker kompetansen i barnehagene er viktig og nyttig i forhold til det daglige arbeidet. At flere fra samme barnehage og samme avdeling deltar påpekes som spesielt viktig i forhold til umiddelbar og varig effekt.

3.2.5 Minoritetsspråklige

Kommunen har etablert rutiner for fordeling av midler for minoritetsspråklige barn etter statlige kriterier. Det mottas ca kr 140 000 i støtte fra staten som fordeles til barnehager, bibliotek etc. etter kunngjøring og søknad. 2/3 av den statlige støtten fordeles etter antall minoritetsspråklige barn i barnehagen. 1/3 fordeles etter søknader av barnehagefaglig rådgiver.

En av styrerne som er intervjuet forteller at barnehagen har tre barn som er minoritetsspråklige. De har søkt og mottatt tilskudd for disse i kommunen. Barnehagen har kjøpt I-Pad og Smart Board som brukes til læring av benevnelser og begrep for denne gruppen. Det er også et samarbeid med biblioteket som gir tilgang til litteratur og som er et bidrag til dette arbeidet.

3.2.6 Søkning, opptak og barnehagedekning

Barnehageopptaket er samordnet i kommunen. Søknad om plass skjer elektronisk via kommunens hjemmesider, og søknadene behandles elektronisk i et saksbehandlingssystem som alle styrerne har tilgang til ("Oppad"). En av styrerne i kommunal barnehage har ansvaret for å gjennomføre barnehageopptaket. De styrerne revisor har intervjuet forteller at

de er med i drøftingene knyttet til opptaket, men at de ikke er med i endelig beslutning. Oppfatningen blant styrerne er at dette pr i dag fungerer godt, men enkelte mener at det på sikt kan være uheldig at en styrer i en kommunal barnehage skal ha ansvaret for opptaket. Dette med tanke på rollefordeling og uavhengighet.

Kommunen bekrefter, både i sin rapportering og i oppstartsmøte, at de innfrir retten til barnehageplass ihht. Lov om barnehager. I Økonomi og handlingsplan 2013-2016 for Melhus kommune rapporteres det økende andel barn på venteliste² for barnehageplass³. I tabellen under presenterer revisor reviderte KOSTRA-tall for barnehagedekningen i Melhus pr 17.juni 2013.

Tabell 3. Dekningsgrader i barnehagen sammenlignet med andre kommuner og snitt(%)

	Melhus	Gruppe 7	Sør-Trøndelag	Landet u/Oslo
Barn 1-5 år med barnehageplass	93,5	90,6	93,8	90,8
Barn 0 år med barnehageplass	7,3	4,6	4,8	4,2
Barn 1-2 år med barnehageplass	86,0	81,5	87,0	81,1
Barn 3-5 år med barnehageplass	98,7	96,5	98,4	97,1
Andel plasser i åpen barnehage i forhold til innbyggere 0-5 år	2,1	1,5	2,3	1,4

Kilde: SSB

Tabellen viser at Melhus kommune har av de høyeste dekningsgrader for barn 1-5 år og for de ulike årstrinnene i barnehagen sammenlignet med andre. Melhus kommune har tilbud om flere plasser i åpen barnehage enn de andre.

For foreldre som gjerne har vesentlig reisetid til og fra jobb, er åpningstider i barnehagen avgjørende for hvor reelt et barnehagetilbud er. Revisor har derfor innhentet tall som sier noe om hvor tilgjengelig barnehagetilbudet er for foreldrene.

² Jfr. Barnehageloven §12-a, dvs. man må ha søkt om barnehageplass innen kommunens frist og barnet må fylle ett år innen utgangen av august det året det søkes. Dette gjør at kommunen kan ha mange søkere uten rettighet etter loven.

³ Jfr. Tabell s 49, Økonomi- og handlingsplan 2013-2016, Melhus kommune.

Tabell 4. Tilgjengelighet i barnehagen sammenlignet med andre kommuner og snitt (%)

	Melhus	Gruppe 7	Sør-Trøndelag	Landet u/Oslo
Andel barnehager med åpningstid fra 6 til 9 timer per dag	0,0	3,0	5,8	5,2
Andel barnehager med åpningstid fra 9 til 10 timer per dag	15,0	31,3	71,0	58,5
Andel barnehager med åpningstid 10 timer eller mer per dag	85,0	63,1	20,8	34,2

Kilde: SSB

Tabellen viser at ingen av barnehagene i Melhus har kortere åpningstid enn 9 timer pr dag. Det er 15 % av barnehagene som har en åpningstid mellom 9 og 10 timer, mens 85 % av barnehagene har åpent i mer enn 10 timer pr dag. Slik tallene framstår, har Melhus kommune flere barnehager med lengre åpningstid enn kommuner i sammenlignbar KOSTRA-gruppe, kommuner i Sør-Trøndelag og landet for øvrig.

3.2.7 Kontroll og tilsyn

Melhus kommune har, som tilsynsmyndighet overfor barnehagene i kommunen, en egen plan for tilsyn med barnehager. Den gjeldende planen for tilsyn ligger tilgjengelig på kommunens nettsider og gir en god innføring i hvordan tilsynet føres. Det er årlig tilsyn gjennom at barnehageeier skal avgi en egenvurdering av om barnehagen oppfyller lovkravene. Stedlig og anmeldt tilsyn foregår etter oppsatt plan hvert tredje år i den enkelte barnehage. Tema og informasjon om tilsynet sendes barnehagen på forhånd. Tilsynsrapporter fra gjennomførte tilsyn ligger tilgjengelig på kommunens nettsider.

“Kommunen har en politisk vedtatt plan for tilsyn med barnehager for 2012-2014. Det gjennomføres tilsyn hvert tredje år i alle barnehagene i kommunen, og i tillegg gjennomføres det uanmeldt tilsyn. Det har tidligere vært fokus på krav i barnehageloven, politiattest, samt samarbeidet med de ulike kommunale enheter ved tilsynsrundene, dette oppleves å være på plass. Ved tilsyn i dag vektlegges kvaliteten i barnehagen, hvor blant annet lovkrav til personalet vektlegges. Det gjennomføres samtaler med ledelsen og ansatte i barnehagen. Tilsynsplanen i kommunen er laget i et samarbeid med styrer fra kommunal og privat barnehage og barnehagefaglig rådgiver.”

Ovenstående verifiserte informasjon fra intervju med assisterende rådmann og barnehagefaglig rådgiver bekrefter kommunens tilsynsarbeid. I tillegg fører kommunen

kontinuerlig tilsyn gjennom rapportering, innsending av årsplaner, årsmeldinger, vedtekter, undersøkelser osv.

Samtlige styrere bekrefter at de har hatt tilsyn fra kommunen og at dette oppfattes som profesjonelt. Tilsynene er gjennomført av barnehagefaglig rådgiver og assisterende rådmann. Styrerne bekrefter at tilsynet gjennomføres slik det er beskrevet i kommunens plan for tilsyn med barnehagene, med oppstartsmøte, intervjuer med styrer/virksomhetsleder, pedagogiske ledere og assistenter, og et avslutningsmøte. Flere av styrerne viser til at kommunens tilsyn er nyttig fordi man får satt fokus på viktige områder i barnehagen og man får diskutert muligheter til forbedring.

3.3 Revisors vurdering

Den nasjonale Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver legger føringer på hvordan Melhus kommune skal levere tjenester på barnehageområdet. Det er revisors vurdering at rammeplanen blir anvendt i barnehagene i kommunen, og at kommunens ledelse og styrerne i barnehagene har stor bevissthet knyttet til denne. Kommunen og styrerne har lagt ned et betydelig arbeid i å konkretisere rammeplanen gjennom progresjonsplaner på de ulike fagområdene. Det er også positivt at ansatte i barnehagene involveres i diskusjoner knyttet til områder i rammeplanen gjennom eksempelvis personalmøter.

Barnehagene er pålagt å ha en vedtatt og godkjent årsplan. Kommunen har gjennomført tilsyn i barnehagene med årsplan som en del av temaet. Revisor oppfatter at alle årsplaner nå er godkjent og at kommunen har tatt nødvendige grep for årsplanarbeidet i familiebarnehagene. Revisor ser det som positivt at barnehagemyndigheten bidrar med tilstrekkelig råd og veiledning overfor de mindre barnehagene, da disse kan være sårbare mht. bemanning og kompetanse.

Kommunen er forpliktet til å yte tjenester som skal videreføre og støtte opp under barnehagens virksomhet. Rammeplanen har et spesielt fokus på samarbeid med skole, barnevern, PPT, helsestasjon og utdanningsinstitusjoner. Revisor vurderer at samarbeidet med skole, PPT og utdanningsinstitusjoner virker tilfredsstillende ivaretatt innenfor kommunens organisatoriske rammer og rutiner for slikt samarbeid. Gjennom revisors undersøkelser er det framkommet opplysninger som gir grunn til å stille spørsmålsteget ved samarbeid og dialog mellom barnehagene, barneverntjeneste og helsestasjon. I tilknytning til barneverntjenesten er det gjennom intervju gitt opplysninger som indikerer at samarbeidet ikke er optimalt overfor alle barnehagene. Det er også gitt opplysninger om endret organisering og større involvering fra barnevernets side, og at det kan ta noe tid før alle

barnehagene får erfaring med dette. Revisor understreker allikevel viktigheten av at barneverntjenesten gir tilbakemelding til melder innen fristen. Barnehagene samarbeider i liten grad direkte med helsestasjonstjenesten. Der hvor barnehage er samlokalisert med skole kan det synes som helsesøster i større grad er tilgjengelig. Gjennom intervju sås det også tvil om helsestasjonstjenesten er tilstrekkelig involvert ved barnehageopptaket. Revisor vurderer derfor at det er svakheter ved barnehagenes samarbeid med barnevernstjenesten og helsestasjonstjenesten.

Ut i fra de data som foreligger i denne forvaltningsrevisjonen synes Melhus kommune å ha tilstrekkelig bemanning og kompetanse i barnehagene. Kommunens fører god kontroll med at barnehagene oppfyller lov og forskriftskrav på dette området, på tross av at det gis enkelte midlertidige dispensasjoner. Revisor vurderer at kommunen bidrar til kvalitet i barnehagen gjennom å sikre bemanning og kompetanse på en tilfredsstillende måte.

Forvaltningen av tilskudd fra Fylkesmannen for tiltak overfor minoritetsspråklige barn synes ivaretatt og anvendt på en tilfredsstillende måte i kommunen. Kommunen har lyst ut midlene, barnehagene har søkt og fått midler, og midlene synes anvendt til formålet.

Barnehageopptaket synes i stor grad å være samordnet og ivaretatt. Barnehagestyrerne er av den oppfatning at dette gjennomføres på en god måte. Gjennom intervju har enkelte styrere påpekt at det på sikt kan være uheldig rollefordeling at styrer i en kommunal barnehage har ansvar for opptaket, og at dette burde vært håndtert på et annet nivå i kommunen. For øvrig har styrerne innsyn i søknader gjennom kommunens elektroniske søknadsbehandling. Enkelte etterlyser helsestasjonstjenestens involvering i opptaket. Revisor vurderer derfor prosessen rundt søknad om barnehageplass som tilfredsstillende ivaretatt i kommunen, forutsatt at samarbeid mellom helsestasjon og barnehager formaliseres slik det er signalisert i intervju.

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og skal føre tilsyn og kontroll med barnehagene i sin kommune (jfr Lov om barnehager § 16). Melhus kommune har egen plan for tilsyn med barnehagene, hvor det fins informasjon om hele tilsynsvirksomheten, hvordan den gjennomføres og når. Dette gir forutsigbarhet for barnehagene og aktørene som er involvert. Tilsynsrapporter offentliggjøres på kommunens nettside. Tilbakemelding fra barnehagene er at dette gjennomføres på en god og profesjonell måte. Revisor vurderer at kommunen gjennomfører et systematisk og godt tilsynsarbeid som bidrar til å sikre kvalitet i barnehagene.

4 Høring

Et utkast til rapport fra forvaltningsrevisjonen ble oversendt rådmannen den 4.7.13 for uttalelse. Rådmannens høringssvar skal i følge revisjonsforskriften og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon framgå i endelig rapport fra revisjonen. Oppdragsansvarlig revisor har mottatt følgende høringssvar fra rådmannen i Melhus kommune:

Har gått gjennom den foreløpige rapporten og har noen synspunkter.

Korrigerings: Side 8, første avsnitt under kap. 1.2.1 Melhus kommune – Alle de kommunale barnehagene har en egen styrer (også de barnehagene som ligger til et oppvekstsenter).

Vedrørende utsagn fra styrer i barnehage, side 22:

Det vises til at en styrers utsagn er en god oppsummering for samarbeidet mellom helsestasjon og barnehagen.

Dette oppleves som en svært uheldig måte å oppsummere på, spesielt etter som utsagnet er direkte feil. Som det vises til lengre ned på samme side, har PPT, leder for helsestasjonen og ansvarlig for barnehageopptaket møte hvert år før opptaket gjøres, der det utveksles info om barn man kjenner til med spesielle behov som har søkt barnehageplass. Dette ble berørt under intervjuet dere hadde med enhetsleder for helsestasjonen. Det er snakk om veldig små barn og det er ikke så mange det er avdekket spesielle vansker hos før de er ett år. Mange av barna er bare noen måneder gamle når det søkes om plass.

For øvrig vises det til liten kontakt mellom barnehagene og helsestasjonen. Dette kan klart bli bedre, men det er jevnlig kontakt med mange av de barnehagene som ikke ligger i oppvekstsenter.

Generelt synspunkt angående intervju som metode:

Viser til tlf. med deg i går (12.08.13) angående intervju som metode og etter avtale sender jeg med utdrag fra veileder hos riksrevisjonen mht bruk av intervju som kilde:

«Et intervjumateriale skal som hovedregel verifiseres for å kunne brukes som revisjonsbevis. Det finnes informasjon som bare kan innhentes gjennom intervju, men normalt er data fra ett enkelt intervju likevel et relativt svakt revisjonsbevis, sjøl om det er verifisert. Vanligvis bør derfor slik dokumentasjon bekreftes av andre uavhengige kilder som for eksempel dokumenter, observasjoner eller andre intervju».

Mvh

Gunn Inger Løvseth
Assisterende rådmann

Revisor har i endelig rapport foretatt korrigerende opplysninger knyttet til styrere i kommunale barnehager, slik at det framstår på en korrekt måte. Alle de kommunale barnehagene har egen styrer. I oppvekstsenter er rektor ved skolen som er virksomhetsleder, mens det for de kommunale barnehagene i Nedre Melhus er felles virksomhetsleder for fem barnehager.

Revisjon Midt-Norge har høy bevissthet knyttet til metodebruk og formidling, både gjennom rekruttering, kompetanseutvikling og kvalitetssikringssystem. Ansvarlig revisor ser det som utelukkende positivt at rådmannen også påpeker uklarheter knyttet til foreløpig rapport og bruk av intervju som metode. I revisjonssammenheng søker man i størst mulig grad å bekrefte data fra flere og ulike kilder. Ett enkelt sitat fra et enkelt intervju er, som rådmannen riktig påpeker, et svakt revisjonsbevis. I den grad oppfatninger av en problemstilling, spørsmål eller tema er avvikende, vil det være viktig å synliggjøre bredden av oppfatninger. Temaet i denne sammenhengen var samarbeid og dialog mellom barnehagene og helsestasjonstjenesten. Det er flere styrere som viser til at samarbeidet og dialogen med helsestasjonstjenesten ikke er optimal, og sitatet fra den ene styreren anvendt for å illustrere dette. Tilsvarende er leder for helsestasjonen gitt mulighet for å uttrykke sin oppfatning av samarbeidet og dialogen, også dette gjengitt i form av sitat. Dette illustrerer etter revisors vurdering en tilstrekkelig bredde i datamaterialet. Oppfatningene blant flere barnehagestyrere og leder for helsestasjonen har bare delvis samsvar, og ytterpunktene framgår av datadelen i rapporten. Samtidig tilkjennegis det både fra styrerne, virksomhetsleder Nedre Melhus barnehage, leder for helsestasjonstjenesten og av assisterende rådmann at det synes å være et potensiale for forbedring når det gjelder samarbeid og dialog. Dette synes fullt ut å være i tråd med revisors vurdering i pkt 3.3, konklusjon i pkt 5.1 og anbefaling i pkt 5.2. Revisor har allikevel funnet det hensiktsmessig å korrigere noe knyttet til sitat fra styrer (s 22), slik at det framgår tydeligere hva dette illustrerer og hvem som støtter denne oppfatningen.

5 Konklusjoner og anbefalinger

Problemstillingen i denne forvaltningsrevisjonen har vært om Melhus kommune sikrer tilfredsstillende kvalitet i barnehagene i kommunen. Revisor har gjort undersøkelser på mange ulike områder, knyttet til innhold og oppgaver i barnehagen. Revisor har satt spesielt fokus på bruk av rammeplan og utarbeidelse av årsplan, samarbeid med andre tjenester, bemanning og kompetanse, tiltak overfor minoritetsspråklige, søkeprosess og opptak, og kommunens tilsynsvirksomhet.

5.1 Konklusjon

Revisor konkluderer med at kommunens arbeid for å sikre kvalitet i barnehagene i Melhus er tilfredsstillende. Revisor er av den oppfatning at systematisk og forutsigbart tilsyn med barnehagene, over tid, bidrar til forbedringsarbeid og bevissthet omkring kvalitet i barnehagene. Styrene gir klart uttrykk for at tilsyn fra lokal barnehagemyndighet er nyttig i deres arbeid.

Rammeplan for innhold og oppgaver i barnehagen synes å være styrende for arbeid med planlegging og gjennomføring av aktiviteter i barnehagene i kommunen, og alle barnehagene har godkjente og vedtatte årsplaner. Barnehagene synes å tilfredsstillende krav til bemanning og kompetanse, og styrene gir god tilbakemelding på prosessen rundt opptak og fordeling av barnehageplasser. Kommunen har mottatt midler fra Fylkesmannen knyttet til tiltak overfor minoritetsspråklige. Midlene fordeles etter søknad og styrene bekrefter at tiltak gjennomføres. Utfordringene i kommunen synes å være knyttet til forventningene om samarbeid, dialog og informasjonsutvikling mellom barnehage, barneverntjeneste og helsestasjon.

5.2 Anbefalinger

- Rådmannen bør sikre en forutsigbar og god dialog mellom barnehagene og barneverntjenesten.
- Rådmannen bør sikre en forutsigbar og god dialog mellom barnehagene og helsestasjonstjenesten.

Kilder

European Commission (2009): Early Childhood Education and Care – key lessons from research for policy makers. An independent report submitted to the European Commission by the NESSE networks of experts. 2009.

FOR-2006-03-01-266: Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

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

LOV-1998-07-17-61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Melhus kommune (2012), Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2013, KS-sak 67/2012

Melhus kommune (2012), Økonomi- og handlingsplan (2013-16), KS-sak 107/2012.

Melhus kommune (2012), Forvaltningsrevisjon – Bestilling, KU-sak 51/2012

Melhus kommune (2013), Forvaltningsrevisjon barnehager – Tilføring av ekstra timeressurser, KU-sak 6/2013

NOU 2012:1 Til barnas beste, Kunnskapsdepartementet, Oslo.

St.meld nr 24 (2002-2003), Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet, Barne- og familiedepartementet, Oslo.

St.meld nr.41 (2008-2009), Kvalitet i barnehagen, Kunnskapsdepartementet, Oslo.

St.meld. 24 (2012-2013), Framtidens barnehage, Kunnskapsdepartementet, Oslo.



Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no