

# Forvaltningsrevisjon

Gjennomgang av Vestby kommune som barnehage-  
myndighet

Oslo, 30. oktober 2013



Rapporten er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.

## Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG OG FORSLAG TIL TILTAK .....	3
1. INNLEDNING .....	4
1.1. KORT OM BARNEHAGESEKTOREN I VESTBY KOMMUNE .....	4
1.2. METODE.....	5
1.3. GENERELT OM REVISJONSKRITERIER.....	6
2. KOMMUNENS UTGIFTER TIL BARNEHAGER OG KONTANTSTØTTE .....	7
2.1. REVISJONSKRITERIER .....	7
2.2. FAKTABESKRIVELSE .....	7
2.3. VURDERING .....	10
2.4. KONKLUSJON.....	11
3. KOMMUNENS BARNEHAGETILSYN .....	12
3.1. REVISJONSKRITERIER .....	12
3.2. FAKTABESKRIVELSE.....	13
3.3. VURDERING .....	15
3.4. KONKLUSJON.....	17
4. LIKEBEHANDLING AV PRIVATE OG KOMMUNALE BARNEHAGER.....	18
4.1. REVISJONSKRITERIER .....	18
4.2. FAKTABESKRIVELSE.....	19
4.3. VURDERING .....	20
4.4. KONKLUSJON.....	20
5. KVALITETEN OG SIKKERHETEN I BARNEHAGENE I KOMMUNEN .....	21
5.1. REVISJONSKRITERIER .....	21
5.2. FAKTABESKRIVELSE .....	21
5.3. VURDERING .....	22
5.4. KONKLUSJON.....	23
6. PEDAGOGISK INNHOLD OG BEMANNING .....	24
6.1. REVISJONSKRITERIER .....	24
6.2. FAKTABESKRIVELSE.....	25
6.3. VURDERING .....	29
6.4. KONKLUSJON.....	29
7. RUTINER FOR POLITIATTESTER .....	30
7.1. REVISJONSKRITERIER .....	30
7.2. FAKTABESKRIVELSE.....	30
7.3. VURDERING .....	31
7.4. KONKLUSJON.....	31
8. BRUKERNES OPPFATNING AV BARNEHAGETILBUDET .....	32
8.1. REVISJONSKRITERIER .....	32
8.2. FAKTABESKRIVELSE.....	32
8.3. VURDERING .....	33
8.4. KONKLUSJON.....	33
9. BARNEHAGEDEKNING .....	34
9.1. REVISJONSKRITERIER .....	34
9.2. FAKTABESKRIVELSE.....	34
9.3. VURDERING .....	35
9.4. KONKLUSJON.....	35
HØRINGSUTTALELSE .....	36
REFERANSELISTE.....	37

## Sammendrag og forslag til tiltak

Vestby kommune har per september 2013 8 kommunale og 13 ikke-kommunale barnehager. Barnehageadministrasjonen forvalter et budsjett på ca. 109 mill. kroner i året. Kontrollutvalget i Vestby kommune engasjerte BDO AS (BDO) til å gjennomføre en forvaltningsrevisjon av kommunen som barnehagemyndighet. Formålet var å undersøke status i barnehagearbeidet i kommunen, herunder økonomiutvikling, tilsynsoppgaven, kvalitet i sikkerhetsarbeidet og pedagogisk bemanning.

Vår hovedkonklusjon er at kommunen som barnehagemyndighet i all hovedsak drives i tråd med barnehage\_loven og tilhørende forskrifter. Utgiftene til barnehagesektoren er på linje med sammenlignbare kommuner samtidig som kommunen har styrket sin budsjettprosess gjennom innføring av selvkostkalkylen. Dette har medført at tilskuddet til ikke-kommunale barnehager har blitt mer nøyaktig og transparent, samtidig som det legger til rette for likebehandling av de ikke-kommunale barnehagene. Revisjonen konkluderer videre med at kvaliteten på sikkerhetsarbeidet i barnehageadministrasjonen er tilfredsstillende. Barnehageadministrasjonen har et velfungerende system for innrapportering av hendelser samtidig som barnehagene har gjennomgående fokus på sikkerhet og kurser ansatte i HMS-arbeid. De kommunale barnehagene har oppfylt kravene til pedagogisk bemanning og alle, som har rett på barnehageplass, får tilbud om plass. Kommunens tilsynsfunksjon overfor de kommunale barnehagene synes å være tilfredsstillende ivaretatt gjennom årlige stedlig tilsyn og månedlige møter, samt gode rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging.

Revisjonen har kommentarer på hyppigheten av varslede stedlige tilsyn av de ikke-kommunale barnehagene. Vestby kommune gjennomfører i gjennomsnitt sjeldnere denne typen tilsyn av ikke-kommunale barnehager enn flertallet av landets kommuner og færre enn det som er satt som intern målsetting. Barnehageadministrasjonen pålegger riktignok disse barnehagene å rapportere antall barn hver måned og gjennomfører møter med styrerne fire ganger i året. Det er imidlertid enkelte forhold som ikke lar seg avdekke uten stedlig tilsyn. Revisjonen har eksempelvis påpekt noen mangler ved én av de ikke-kommunale barnehagene når det gjelder bruk av ikke godkjent oppholdsrom og manglende rutiner knyttet til politiattester. Revisjonen mener at kommunen generelt bør ha en høyere frekvens på varslede stedlige tilsyn enn det som har vært tilfelle de senere år. Hvor hyppig den enkelte barnehage får tilsynsbesøk bør imidlertid avhenge av utfallet av risikovurderinger.

Enkelte av de ikke-kommunale barnehagene har ikke oppfylt kravet om tilstrekkelig pedagogisk bemanning i 2012 og 2013. I 2013 har kommunen ved ett tilfelle gitt varsel om pålegg, samt merknader til to andre barnehager vedrørende bemanningsforhold.

Våre forslag til tiltak:

- Kommunen kan vurdere å øke frekvensen på varslede stedlige tilsyn av ikke-kommunale barnehager.
- Kommunen kan vurdere å sende tilsynsplanen til alle barnehagene så snart den er klar, slik det anbefales i Utdanningsdirektoratets veileder for tilsyn av barnehager.
- Kommunen har tilfredsstillende makuleringsrutiner, men det er fortsatt behov for å minne om makuleringsrutinene for de ikke-kommunale barnehagene.

## 1. Innledning

Kontrollutvalget i Vestby kommune har engasjert BDO AS (BDO) til å gjøre en forvaltningsrevisjon av barnehagene. Formålet er å undersøke status i barnehagearbeidet i kommuneadministrasjonen. Prosjektplanen ble lagt fram for kontrollutvalget i første møte etter at kontrakt var signert. Følgende problemstillinger lå til grunn for denne forvaltningsrevisjonen:

**Figur 1 Kontrollutvalgets vedtatte problemstillinger for forvaltningsrevisjon**

Tema: Barnehagearbeidet i Vestby kommune	
Problemstillinger	
1	Kommunens utgifter til barnehager og kontantsøtte sammenlignet med lignende kommuner
2	Hvordan utføres kommunenes eget tilsyn i forhold til lover og forskrifter?
3	Hvordan sikres likebehandling av private og kommunale barnehager i forhold til offentlige tilskudd og samordnet opptak?
4	Hvordan kan kvaliteten og sikkerheten på barnehagene i Vestby beskrives?
5	Tilfredsstiller barnehagene krav til pedagogisk innhold og bemanning?
6	Har kommunen tilfredsstillende rutiner for politiattester?
7	Hvordan opplever brukerne (foreldre) barnehage tilbudet og dialogen med personalet i barnehagene?
8	Er målet om full barnehagedekning nådd?

I henhold til standarden for forvaltningsrevisjon konkluderes det opp mot problemstillingene. Prosjektet innebærer i stor grad etterlevelserevisjon av at regler og prosedyrer følges. Det ligger likevel også i mandatet en vurdering av kvalitet, herunder pedagogisk innhold og bemanning. Slike undersøkelser kan godt omfattes av en forvaltningsrevisjon dersom det avgrenses til å omfatte undersøkelser av generelle kompetansekrav. Imidlertid vil pedagogiskfaglige vurderinger av innholdet i barnehagene måtte ligge utenfor mandatet i forvaltningsrevisjonen.

### 1.1. Kort om barnehagesektoren i Vestby kommune

Vestby kommune har per september 2013 åtte kommunale barnehager og 13 ikke-kommunale barnehager<sup>1</sup>. I tillegg tilbyr to av kommunens barnehager Åpen barnehage to dager i uken. I 2012 var det til sammen 12 ikke-kommunale barnehager. Barnehageadministrasjonen forvalter et budsjett på om lag 109 mill. kroner i 2013. I 2012 var budsjettet på ca. 108 mill. kroner. Kommunen åpnet én ny barnehage i 2013 samtidig som Randem barnehage ble lagt ned. Nye Pepperstad barnehage har planlagt innflytting i 2015. I tabell 1 vises hvordan kommunene ser for seg utvikling i utgifter og inntekter på barnehageområdet i perioden 2013 til 2016.

<sup>1</sup> Blant de ikke-kommunale barnehagene var 11 ordinære ikke-kommunale barnehager og én var familiebarnehage.




Tabell 1 Konsekvensjustert budsjett 2013-2016 for barnehageområdet. Kilde: Handlingsprogram 2013-2016

Barnehage	Endringer i forhold til budsjett 2012			
	2013	2014	2015	2016
<b>Endring utgifter</b>	3 653 000	3 653 000	3 653 000	3 653 000
Lønnskompensasjon	290 000	290 000	290 000	290 000
KLP økning	2 500 000	5 500 000	5 500 000	5 500 000
Solerunden ny 4 avd barnehage			1 380 000	3 308 000
Ny Pepperstad barnehage 4 avdeling				
Frikjøp Utdanningsforbundet	-27 000	-27 000	-27 000	-27 000
<b>Sum endringsutgifter</b>	<b>6 416 000</b>	<b>9 416 000</b>	<b>10 796 000</b>	<b>12 724 000</b>
<b>Endring inntekter</b>				
Foreldrebetaling ny Pepperstad	670 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000
Foreldrebetaling ny Pepperstad			368 000	811 000
Refusjon fra andre kommuner	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000
<b>Sum endring inntekter</b>	<b>3 170 000</b>	<b>3 900 000</b>	<b>4 268 000</b>	<b>4 711 000</b>

## 1.2. Metode

Rapporten er bygget opp med faktabeskrivelse, vurderinger og konklusjon for hver problemstilling. I tilknytning til vurderingene er det benyttet symboler som et visuelt uttrykk for vår subjektive oppfatning av resultatet av gjennomgangen. Symbolbruken og beskrivelsen av denne illustreres i figur 2.

Figur 2 Visualisering av subjektiv oppfatning av kvalitet

Symbol	Vurdering av kvalitet
	Kvaliteten må forbedres - Det analyserte forholdet møter ikke den forventede standard eller krav i forhold til målekriteriene
	Kvaliteten bør forbedres - Det analyserte forholdet møter ikke alle aksepterte standarder eller krav i forhold til målekriteriene.
	Kvaliteten er tilfredsstillende - Det analyserte forholdet møter de fleste aksepterte standarder og krav.

Analyser, vurderinger, konklusjoner og forslag til tiltak er basert på innhentet dokumentasjon og intervjuer med ansatte i barnehageadministrasjonen, fire barnehageledere og barnehagens Samarbeidsutvalgsledere. Alle intervjuer har, så langt det har vært mulig, blitt kvalitetssikret og godkjent av informantene. Dessuten sendes rapporten til rådmannen på høring for kvalitetssikring av faktabeskrivelsen. Dette styrker rapportens pålitelighet. Det vil imidlertid alltid være en risiko for at forhold som ikke er omfattet av revisjonen, kunne ha medført andre vurderinger og konklusjoner. Vårt arbeid er gjennomført innenfor en begrenset tidsramme og tidsperiode, og omfanget og fullstendigheten av analysene som er foretatt må ses i lys av dette. Vi kan ikke gå god for at alle relevante forhold er avdekket eller analysert.

De fire barnehagene har blitt trukket ut tilfeldig. Antallet er ikke tilstrekkelig til at eventuelle funn kan generaliseres eller vurderes som gyldige for hele barnehagepopulasjonen i kommunen. Eventuelle funn vil fortsatt være nyttige og bidra til forståelse for hvordan barnehagesektoren i kommunen drives. Rapporten bygger dessuten på dokumentanalyser av årsmeldinger, tilsynsrapporter osv. I referanselisten er det listet opp de viktigste dokumentene som har vært grunnlaget for analysene.

### 1.3 Generelt om revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de normene og standardene som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterienes funksjon er å gi det normative grunnlaget for analysen av avvik og svakheter. Følgende revisjonskriterier er knyttet til problemstillingene:

- LOV-2005-06-17-64 Barnehageloven - bhl. Barnehager (barnehageloven). Lov om barnehager (barnehageloven). (2005-06-17)
- 2006.03.01 nr 0266: (KD) Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- 2005.12.16 nr 1477: (KD) Forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage
- 2005.12.16 nr 1507: (KD) Forskrift om pedagogisk bemanning
- 2005.12.16 nr 1509: (KD) Forskrift om politiattest i henhold til barnehageloven
- St. meld. nr 41 (2008-2009) Kvalitet i barnehagen
- Kunnskapsdepartementets (KDs) veiledere i kommunenes utføring av barnehagemyndigheten
- Barnehagenes årsplaner
- Evt. andre planer og retningslinjer
- Helse, miljø og sikkerhetsplaner (HMS-plan)
- Barnehagenes vedtekter
- Utdanningsdirektoratets veileder om kravene til pedagogisk bemanning
- Vestby kommunes serviceerklæring for barnehager

## 2. Kommunens utgifter til barnehager og kontantstøtte

---

### Problemstilling 1

#### Kommunens utgifter til barnehager og kontantstøtte sammenlignet med lignende kommuner

---

##### 2.1. Revisjonskriterier

Vestby kommune tilhører kommunegruppe 8 som vil si mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter<sup>2</sup>. Kommuner i denne gruppen er et naturlig sammenligningsgrunnlag. Vi tar utgangspunkt i tilgjengelig KOSTRA-statistikk, samt kommunens årsregnskap for å vurdere kostnadene og prioriteringene opp mot gjennomsnittet for kommunegruppen. Der det er naturlig, sammenligner vi kommunen med Akershus fylke og Norge utenom Oslo.

Før 2011 mottok kommunen øremerkede tilskudd til både etablering og drift av barnehager. Kommunene kunne også bruke frie inntekter til dette formålet. Det verdt å merke seg at fra og med 2011 ble driftstilskudd til barnehager innlemmet i rammetilskuddet, noe som betyr at kommune står friere til å disponere midler til barnehagedrift.

Kontantstøtte er en offentlig kontantytelse som i Norge gis til foreldre til barn mellom ett og to år eller adoptivbarn som ikke har begynt på skolen. Det ytes full kontantstøtte dersom barnet ikke gjør bruk av barnehageplass som det ytes offentlig driftstilskudd for<sup>3</sup>. Fra 1. august 2012 ble kontantstøtteloven endret. Kontantstøtten for toåringer ble avviklet. Dette innebar at en del kommuner vedtok å innføre kommunal kontantstøtte for toåringene. Vestby kommune har ikke vedtatt en slik ordning.

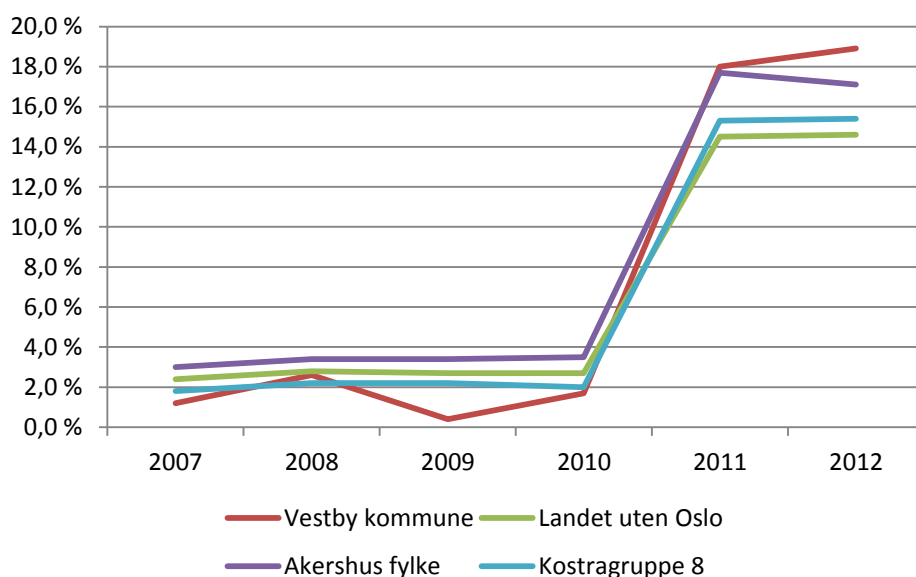
##### 2.2 Faktabeskrivelse

For å vurdere kommunens prioritering av barnehagesektoren sammenlignet med andre kommuner, analyseres netto driftsutgifter i sektoren i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter. Dette inkluderer ordinære driftsutgifter til kommunale barnehager, herunder også tilskudd til drift av ikke-kommunale barnehager (bemanning, inventar og utstyr). I tillegg inkluderer denne indikatoren utgifter til drift og vedlikehold av lokaler, forvaltningsutgifter (administrasjon og forsikringer), og husleieutgifter. Av Figur 3 ser vi at Vestby kommune frem til og med 2010 lå lavere enn gruppene vi har sammenlignet med, bortsett fra i 2008. Da lå Vestby kommune marginalt høyere (0,4 %) enn gjennomsnittet i kommunegruppe 8. Fra 2011 ser vi tydelig effekten av at det statlige tilskuddet ble innlemmet i rammetilskuddet. Dessuten ligger Vestby kommune per 2012 høyere enn de vi sammenligner med. Vi ser også at utgiftene til barnehagesektoren øker som andel av totale netto driftsutgifter, mens de vi sammenligner med er stabile eller har en nedgang fra 2011 til 2012.

---

<sup>2</sup> Jfr. <http://www.ssb.no/a/forskning/artikler/2009/5/1241445515.14.html>. Oppdatert 25.03.2011

<sup>3</sup> Jfr. <https://www.nav.no/familie/kontantst%C3%B8tte>

**Figur 3: Netto driftsutgifter barnehagesektoren i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter**

Ser vi videre på netto driftsutgiftene per innbygger (Figur 4) har Vestby kommune hatt noe høyere utgifter per innbygger fra 2011-2012 sammenlignet med kommunegruppe 8. Over de siste fem årene har likevel Vestby kommunes utgifter til barnehagesektoren vært relativt lik gjennomsnittet for kommunegruppe 8. Kommunen har ligget lavere enn gjennomsnittet for fylket.

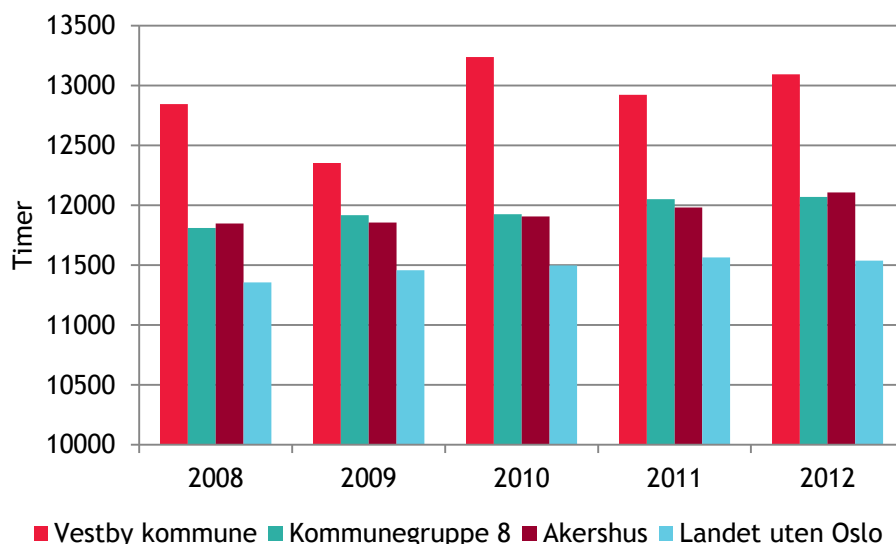
**Figur 4: Netto driftsutgifter til barnehagene per innbygger. Kilde: KOSTRA**

Produktivitetsindikatorer i KOSTRA viser at Vestby ligger over landsgjennomsnittet (hvor Oslo er holdt utenfor), Akershus og kommunegruppe 8 i forhold til oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager (figur 5). Dette kan ha flere årsaker ettersom indikatoren vekter barn etter alder og oppholdstimer. Indikatoren inkluderer alle stillingskategorier med unntak av andre personalressurser hvor antall barn vektes etter alder (barn fra 0-2 år vektes med 2, antall barn fra 3 år vektes med 1,5



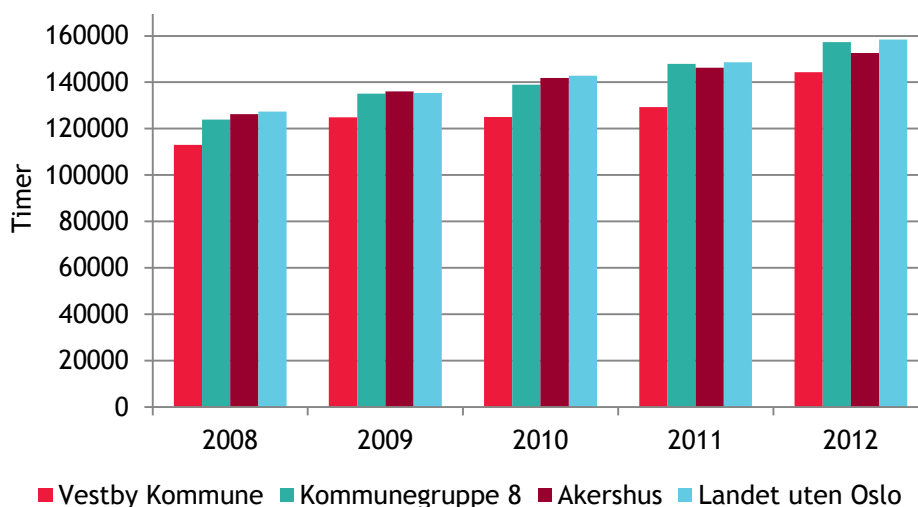
og barn mellom 4-6 år vektet med 1). Dette viser at ansatte i Vestby kommune håndterer flere barn sammenlignet med gjennomsnittet for kommunegruppe 8, Akershus og landet uten Oslo.

Figur 5: Korrigerede brutto oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager



En annen måte å måle produktivitet på er å analysere brutto driftsutgifter i kroner per barn. Vestby kommune har noe lavere utgifter per barn i kommunale barnehager sammenlignet med kommunegruppe 8 og de øvrige gruppene vi sammenligner med (figur 6). Korrigerede brutto driftsutgifter inkluderer ordinære driftsutgifter, samt utgifter til drift og vedlikehold av lokaler og forvaltningsutgifter. Indikatoren inkluderer ikke utgifter til drift av ikke-kommunale barnehager.

Figur 6: Korrigerede brutto driftsutgifter i kroner per barn i kommunal barnehage 2011-2012



For budsjettåret 2012 hadde kommunen ennå ikke innført selvkostkalkylen slik den er anbefalt av Private Barnehagers Landsforbund (PBL) og Kommunesektorens organisasjon (KS). For dette året hadde barnehagesektoren i Vestby kommune et samlet avvik på ca. 2,2 mill. kroner. I årsmeldingen

forklares avviket med regelavklaring fra Fylkesmannen<sup>4</sup>. Det er opplyst at det konsekvent lå feilberegninger til grunn for budsjettene på barnehageområdet frem til innføringen av selvkostkalkylen i oktober 2012. Kommunen hadde en merinntekt på om lag 4,5 mill. kroner som skyldes refusjoner fra andre kommuner. Videre hadde kommunen en innsparing på om lag 3,3 mill. kroner på lønnsutgifter. Dette ble forklart med at refusjon sykkelønn er høyere enn vikarkostnadene.

Tabell 2 Økonomitabell. Kilde Årsberetning og årsmelding 2012 Vestby kommune

Beskrivelse	Regnskap 2012	Budsjett 2012	Avvikk i kr	Reg. i % av rev. bud	Reg. hiå i fjor
Lønnsutgifter og sos.	69 574	72 834	-3 260	96	66 530
Andre driftsutgifter	67 453	57 515	9 938	117	56 871
Andre inntekter	-20 792	-16 273	-4 519	128	-19142
Ref. sykkelønn	-5 968	-5 968	0	100	-4 523
I alt	110 267	108 108	2 159	102	99 736

Kommunen opplyser videre at det ble beregnet en feilutbetaling av tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene på til sammen 2 mill. kroner og ba de ikke-kommunale barnehagene om å tilbakebetale beløpet til kommunen. De ikke-kommunale barnehagene var uenig i kravet, og engasjerte PBL, som klaget på vedtaket. Kommunen har innrømmet feil i beregningsgrunnlaget. Refusjonsbeløpet er nå beregnet til ca. 1 mill. kroner fra de ikke-kommunale barnehagene.

Innføringen av selvkostkalkylen har ifølge kommunen ført til et mer pålitelig budsjettgrunnlag. Det var ikke klager på beregningen av tilskudd for 2013, men ifølge administrasjonen ligger det an til et overforbruk også i 2013.

## 2.3 Vurdering

### Problemstilling 1

#### Kommunens utgifter til barnehager og kontantstøtte sammenlignet med lignende kommuner

Frem til og med 2012 har det vært utfordrende å få oversikt over kostnadene til barnehagesektoren. Innføring av selvkostkalkylen, som bygger på PBL og KS sin anbefaling, har ført til en mer transparent prosess og mer nøyaktig grunnlag for å beregne tilskuddet. Vi vektlegger særlig at det har blitt enklere for de ikke-kommunale barnehagene å få innsikt i hvilke kostnader som er tatt med i beregningen av tilskuddet. På sikt vil også kommunen få større forutsigbarhet når det gjelder kostnadssiden.



Grønn

Det at Vestby kommune gir 100 prosent av sine driftsutgifter i tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene gjør at kommunen ikke vil få store utgiftsøkninger som følge av kravet om full utgiftsdekning innen 2015.



Grønn

Når vi sammenligner netto driftsutgifter til barnehagesektoren i prosent av kommunens totale og per innbygger viser dette at Vestby kommune er på linje med sammenlignbare kommuner. Kommunen har imidlertid prioritert barnehagesektoren noe mer enn de kommunene vi har sammenlignet med fra 2011 til 2012.

i.a.

Produktivitetsindikatorer for barnehagesektoren viser at kommunen har flere oppholdstimer per årsverk, og har lavere brutto driftsutgifter per barn sammenlignet med gjennomsnittet for kommunegruppe 8, fylket og landet uten Oslo. Disse to

i.a.

<sup>4</sup> Regelavklaringen gjaldt refusjon til og fra andre kommuner som skal holdes utenfor kommunens beregning.

---

forholdene henger sammen; det er flere barn per ansatt i barnehagene i Vestby kommune sammenlignet med de andre. Det medfører at utgiftene per barn blir lavere. Det at lønnsutgiftene er lavere i Vestby kommune sammenlignet med andre, kan også være med på å forklare bildet.

Kommunen utbetaler ikke kontantstøtte og har derfor ikke blitt behandlet av i.a. revisjonen.

#### **2.4 Konklusjon**

Vestby kommune har styrket sin budsjettprosess gjennom innføring av selvkostkalkylen, og utgiftene til barnehagesektoren er på linje med sammenlignbare kommuner.

### 3 Kommunens barnehagetilsyn

---

#### Problemstilling 2

#### Hvordan utføres kommunens eget tilsyn i forhold til lover og forskrifter?

---

##### 3.1 Revisjonskriterier

Tilsynsvirksomheten har som hovedformål å ivareta kontroll av barnehagenes oppfyllelse av krav pålagt i henhold til lov. Plikten til å føre tilsyn skal bidra til å sikre at barn har det trygt mens de er i barnehagen, og at målene om barnehagens innhold kan nås. Revisjonshandlingen vil bestå i å vurdere kommunens etterlevelse av tilsynsansvaret.

Kommunen skal i følge lov av 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (Barnehageloven) gi veiledning, samt påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jfr. § 8. Kommunen som barnehagemyndighet skal føre tilsyn med kommunale og ikke-kommunale virksomheter som er godkjent etter barnehagelovens §§ 6 og 11, eller kan være godkjenningsspliktig etter § 6. Dette gjelder ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager.

Barnehageloven § 16 omhandler kommunens tilsynsansvar som barnehagemyndighet. Denne bestemmelsen er:

*”§ 16 Tilsyn*

*Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov.*

*Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningsspliktige 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.”*

Ifølge Kunnskapsdepartementets veileder Tilsyn med barnehager pkt. 2.2 består kommunens ansvar som barnehagemyndighet i å avklare om tilbudet i barnehagen er lovlig og faglig godt nok:

*”Tilsynet etter barnehageloven skal omfatte alle myndighetskrav, dvs. krav stilt i lov og forskrifter. Eksempler kan være å ha foreldreråd, innhente politiattester og krav til kvalitet og innhold.”*

Ifølge St. meld. nr. 41 (2008-2009) beslutter kommunen selv hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres.

Veileder om tilsyn av barnehager drøfter kommunens rolle som tilsynsmyndighet: «Kommunen har som eier og tilsynsmyndighet en dobbeltrolle i forhold til barnehagene. En sammenblanding av ansvar og oppgaver vil kunne føre til at det stilles spørsmål ved legitimiteten i tilsynsrollen, for eksempel ved at kommunen blander roller som eier/tjenesteprodusent, myndighetsutøver og kontrollør». I rapporten Tilsyn til besvær blir kommunene anbefalt å holde oppgaven som myndighetsutøver og tilsynsfører mest mulig atskilt fra oppgaven som eier/tjenesteprodusent.

Kunnskapsdepartementet (KD) anbefaler i sin veileder at kommunene utarbeider en plan for tilsyn som er kjent for alle; barnehageeiere, barnehageansatte og foreldre<sup>5</sup>. Ifølge veilederen skal kommunen (barnehagemyndigheten) ved funn om uforsvarlige eller ulovlige forhold, som er regulert i annet lovverk enn barnehageloven, orientere den aktuelle tilsynsmyndighet. Aktuelle myndigheter kan være brannvesenet, kommunehelsetjenesten, plan- og bygningsmyndigheten eller Arbeidstilsynet.

For øvrig sier veileder om tilsyn av barnehager pkt. 3.3 følgende:

*”Tilsynet i den enkelte barnehage bør gjennomføres av minst to personer - dette for å styrke faglige vurderinger, samt sikre tilsynets legitimitet overfor barnehageeier.”*

### 3.2 Faktabeskrivelse

#### Organisering

Ansvar for eierrollen, planlegging av tilsyn og gjennomføring av tilsyn, samt andre myndighetsoppgaver, er underlagt RO-leder. Dette er en vanlig måte å organisere barnehageansvaret i kommunene på; over 50 % av landets kommuner har organisert barnehageansvaret på denne måten.<sup>6</sup> Barnehageadministrasjonen v/barnehagesjefen og rådgiver gjennomfører tilsynene. De opplyser i samtale med oss at rollekonflikter har vært og fortsatt er et tema som diskuteres internt, og at det også har vært tema ved møter hos Fylkesmannen. Barnehageadministrasjonens tilnærming er at alt tilsynsarbeid planlegges nøye og dokumenteres. Det vektlegges at barnehagene skal likebehandles i størst mulig grad. Kommunen har ikke opplevd konflikt med styrere eller eiere i forhold som følger av kommunens tilsyn.

#### Tilsynsmetode

Kommunen benytter intervju med styrer (og eventuelt pedagogisk leder), gjennomgang av plan- og rapporteringsdokumenter, rutiner for internkontroll og statistikk fra barnehagen, samt befaringsinnendørs og av uteområdet. Ved stedlig tilsyn av de ikke-kommunale barnehagene har kommunen samtaler med både styrer og styreleder.

#### Rutiner for planlegging, innhold og oppfølging

Kommunen følger tilsynsplan som viser gjennomførte og planlagte tilsynsbesøk av de ikke-kommunale barnehagene i perioden 2005 til 2013. Barnehageadministrasjonen opplyser at tilsynsplanen er en intern plan for administrasjonen. Planen er ikke forankret på rådmannsnivå eller politisk nivå. Den landsdekkende undersøkelsen av kommunene som barnehagemyndighet viser at 60 % av kommunene forankrer tilsynsplanen på rådmannsnivå og 30 % også forankrer planen på politisk nivå<sup>7</sup>. Barnehagene som vi har vært i kontakt med har ikke hatt kjennskap til kommunens tilsynsplan. De har i samtalene heller ikke uttrykt særskilt ønske om å få tilsendt planen. De gir uttrykk for at dagens praksis, der de får tilsendt varsel i forkant med informasjon om tidspunkt og hovedfokus, er tilstrekkelig.

Det fremgår ikke av tilsynsplanen hvilke temaer som skal gjennomgås, men temaene fremgår i et eget skjema som sendes i forkant av hvert tilsyn. Temaene for de varslede tilsynene av de ikke-kommunale barnehagene varierer fra barnehage til barnehage<sup>8</sup> mens temaene for de kommunale barnehagene er like, det er heller ikke endringer fra 2011 og i 2012. Revisjonen har imidlertid ikke

<sup>5</sup> Kunnskapsdepartementets veileder i barnehagetilsyn, pkt. 3.1

<sup>6</sup> PWC (2010).

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Tilsynsrapporter

kontrollert lenger tilbake enn 2011. Det opplyses at kommunen har god kjennskap til bygg, pedagogisk personale, håndtering av politiattester, budsjett osv. De kommunale barnehagene rapporterer blant annet månedlig på økonomi, ansettelse, fravær og arbeidet med målene i handlingsplanen.

De ikke-kommunale barnehagene rapporterer 11 ganger i året på antall barn, oppholdstid og antall ansatte. Dette er rapporter som inngår i kommunens månedlige beregning av tilskudd. I tillegg kommer eventuelle ikke-varslede stedlige tilsyn og dokumenttilsyn.

Ifølge undersøkelsen om kommunene som barnehagemyndighet, legger halvparten av kommunene risikovurderinger til grunn for valg av tilsynsystema. Dette opplyses det om at også barnehageadministrasjonen i Vestby kommune gjør.

Alle barnehagene mottar et formelt brev med referat i etterkant av tilsynsbesøket, enten det er avvik eller ikke. Ved avvik blir barnehagen pålagt å rette disse opp innenfor en tidsfrist. Ved avvik i årsplanen har barnehagen frist til neste årsplan. Pålegg om retting eller stenging gjøres som enkeltvedtak. Kommunen tilbyr veiledningssamtale med barnehagen ved behov etter at pålegg er gitt.

Barnehageadministrasjonen i Vestby kommune har gitt varsel om pålegg til én barnehage i 2013. Pålegget ble gitt i henhold til § 18 i barnehageloven, Barnehagens øvrige personalet 5. ledd *"bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilstrekkelig pedagogisk virksomhet"*. I tillegg ble det gitt to merknader med henvisning til samme paragraf til to andre barnehager.

Hvordan de ulike barnehagene opplever behovet for veiledning fra barnehageadministrasjonen, varierte noe mellom de fire barnehagene revisjonen besøkte, men de som etterlyste veiledning, formidlet at de var meget godt fornøyd med både tilgjengeligheten og den faglige støtten som barnehageadministrasjonen tilbyr.

Tilsynsrapporter behandles av RO-leder og sendes ikke videre til rådmann eller politisk ledelse. Resultater fra statlige tilsyn sendes i kopi til barnehageadministrasjonen.

### Hyppighet

Kommunen fører hyppigere stedlig tilsyn med de kommunale enn med de ikke-kommunale barnehagene. Dette er også trenden når vi ser på landsdekkende undersøkelser. Tidligere analyser viser at kommunene gjennomfører stedlige tilsyn og er mer i kontakt med kommunale barnehager enn med private og familiebarnehager.<sup>9</sup> Barnehageadministrasjonen opplyser og dokumenterer at de gjennomfører årlige tilsynsbesøk i alle kommunale barnehager i kommunen.

Så mye som 48 % av kommunene fører stedlig tilsyn med alle sine ikke-kommunale barnehager hvert år<sup>10</sup>. 53 % av kommunene fører stedlig tilsyn med mellom 76 og 100 % av de ikke-kommunale barnehagene. I tilsynsplanen fremgår det at kommunen har som målsetting å gjennomføre tilsynsbesøk i alle de ikke-kommunale barnehagene i løpet av året<sup>11</sup>. Våre analyser viser at Vestby kommune i gjennomsnitt har utført stedlig tilsyn på 50 % av kommunens ikke-kommunale barnehager årlig i perioden 2005-2013.<sup>12</sup> Vestby kommune kommer dermed likt ut som 8 % av landets kommuner som fører stedlig tilsyn med mellom 26 og 50 % av de ikke-kommunale

<sup>9</sup> Winsvold og Gulbrandsen (2009) og PWC (2010).

<sup>10</sup> PWC (2010).

<sup>11</sup> Tilsynsplan (2005-2013)

<sup>12</sup> I gjennomsnitt har kommunen gjennomført 6,6 tilsyn av ikke-kommunale barnehager i året i perioden 2005-2013.

barnehagene<sup>13</sup>. I 2013 har kommunen gjennomført tilsynsbesøk på 75 % av kommunens ikke-kommunale barnehager. Kommunen opplyser at der det er behov for hyppigere stedlige tilsyn, gjøres dette.

For øvrig har barnehageadministrasjonen møter med de ikke-kommunale barnehagene fire ganger i året. Med de kommunale barnehagene gjennomføres det møter hver tredje uke.

### 3.3 Vurdering

#### Problemstilling 2

##### Hvordan utføres kommunens eget tilsyn i forhold til lover og forskrifter?

###### Organisering:

Barnehageloven gir betydelig frihet når det gjelder organisering og drift av barnehagesektoren. Kommunene har en dobbeltrolle som eier og tilsynsmyndighet overfor barnehagene. Det å skille mellom hvem som ivaretar de to rollene, kan motvirke reelle og opplevde rollekonflikter og sikre troverdighet og objektivitet. Vi registrerer at kommunen ikke har skilt mellom rollene. Det har imidlertid ikke vært saker hvor rollekonflikt har vært et tema i kommunen.

Størrelsen på kommunens barnehageadministrasjon tilsier at det ikke er hensiktsmessig å gjøre et organisatorisk skille mellom rollen som eier og tilsynsmyndighet. Det at barnehageadministrasjonen diskuterer dette jevnlig og i møter med Fylkesmannen viser at den er bevisst sine roller.

Revisjonen har på bakgrunn av samtaler med barnehagene ingen merknader til barnehageadministrasjonens ivaretagelse av veilederrollen.



Grønn

Vestby kommune følger statens anbefaling om at tilsynet utføres med to til stede under tilsynsbesøkene.



Grønn

###### Planlegging, innhold og oppfølging:

Vi har i utgangspunktet ingen merknader til hvordan kommunen gjennomfører sine tilsynsbesøk. Dette synes i hovedsak å fungere tilfredsstillende. Vi vil likevel knytte et par kommentar til tilsynsplanen. Dette er per i dag et internt dokument som barnehagene ikke har kjennskap til. Etter vår vurdering ville det vært hensiktsmessig å sende planen til alle barnehagene så snart den er klar, slik det anbefales i Utdanningsdirektoratets veileder for tilsyn av barnehager. Tilsynsplanen bør også inneholde informasjon om hva det skal føres tilsyn med.

Ettersom RO-leder er både eier og tilsynsfører av barnehagene kan det vurderes om revisjonsplanen også bør forankres hos rådmannen evt. politisk ledelse.

Barnehageadministrasjonen legger lovens krav til grunn når tema for stedlige tilsyn velges.

Ut fra det lave antall avvik og varsler om pålegg registrert gjennom de kommunale tilsynene oppfatter vi tilstanden i barnehagene generelt er tilfredsstillende. I de



Grønn

<sup>13</sup> PWC (2010).

tilfeller det identifiseres avvik eller det gis varsel om pålegg følger kommunen dette systematisk opp. Det er positivt at det tilbys veiledning til de barnehagene som har behov for det.

#### Hyppighet i tilsyn av ikke-kommunale barnehager:

Barnehageloven gir ingen bindende regler for hvor ofte tilsyn med den enkelte barnehage skal gjennomføres. Ifølge KDs veileder skal kommunens tilsyn være en kontinuerlig oppgave, og kommunene skal selv vurdere innretningen for tilsyn ut fra lokale forhold og risikovurderinger. Ettersom det ikke gis noen tydelige føringer på hvor ofte kommunene bør føre stedlige tilsyn, har vi valgt å vurdere hvordan Vestby kommune skårer i forhold til landsgjennomsnittet og vurdert deres metoder for valg av tilsynsobjekter.



Gul

Som del av begrunnelsen for hvor hyppig de stedlige tilsynene bør utføres mener revisjonen det bør ligge risiko- og vesentlighetsvurderinger til grunn. Det er resultatet av disse vurderingene som bør være styrende for hvor hyppig det føres stedlig tilsyn, mer enn hvor lang tid det har gått siden siste kontroll. Det er imidlertid tilfelle at kommunen har ført sjeldnere stedlig tilsyn enn flertallet av landets kommuner på ikke-kommunale barnehager i perioden 2005-2013<sup>14</sup>. Kommunen har heller ikke oppnådd egen målsetting når det gjelder antall meldte stedlige tilsyn av ikke-kommunale barnehager, men vi observerer en positiv trend for 2013.

Revisjonen er enig med kommunen i at den hyppige rapporteringen fra de ikke-kommunale barnehagene, og de kvartalsvise møtene med styrerne, er med på å gi verdifull informasjon til kommunen som tilsynsfører. Men det er likevel forhold som kun avdekkes gjennom stedlige tilsyn. Som det omtales under problemstilling 4 og 6 har revisjonen påpekt enkelte avvik i én av de ikke-kommunale barnehagene.

Revisjonen mener med andre ord at kommunen generelt bør ha en høyere frekvens på varslede stedlige tilsyn enn det som har vært tilfelle de senere år. Hvor hyppig den enkelte barnehage får tilsynsbesøk bør imidlertid avhenge av utfallet av risikovurderingene.

#### Hyppighet i tilsyn av kommunale barnehager:

Det er tilfredsstillende at kommunen fører stedlige tilsyn av samtlige av kommunens kommunale barnehager årlig, samtidig som det føres dokumentkontroller og holdes møter én gang i måneden. Revisjonen har ingen merknader til verken metodevalg eller hyppighet i stedlige tilsyn av disse barnehagene.



Grønn

#### Rutiner:

Rutinene knyttet til varsling, gjennomføring og rapportering/oppfølging synes tilfredsstillende. Det er videre tilfredsstillende at kommunen gjennomfører samtaler med både styrer og styreleder ved de stedlige tilsyn av de ikke-kommunale barnehagene. Vi vil føye til at revisjonen i tilsvarende gjennomganger har sett at enkelte også inviterer ansatt- og foreldrerepresentant. Fordelen med å inkludere disse i tilsynet, er at barnehagemyndigheten får et bredere grunnlag for å uttale seg om tilstanden i barnehagen.



Grønn

<sup>14</sup> Ibid.



### 3.4 Konklusjon

Kommunen foretar sjeldnere stedlig tilsyn av ikke-kommunale barnehager enn flertallet av landets kommuner. Revisjonen mener at kommunen bør ha en høyere frekvens på varslede stedlige tilsyn og at frekvensen for den enkelte barnehage bestemmes av risiko- og vesentlighetsvurderinger. For øvrig har revisjonen ingen merknader til ivaretagelsen av tilsynsoppgaven i barnehageadministrasjonen.

## 4. Likebehandling av private og kommunale barnehager

### Problemstilling 3

#### Hvordan sikres likebehandling av private og kommunale barnehager i forhold til offentlige tilskudd og samordnet opptak?

Revisjonshandlingen består i å vurdere om kommunen yter tilskudd i samsvar med regelverket, det vil si om det er kommunens utgiftsnivå som er bestemmende for tilskuddet. Vi vurderer kommunens utmåling av tilskuddet, og kontrollerer hvorvidt tilskuddet bygger på kommunens budsjett og budsjettforutsetninger. Revisjonshandlingen består også i å vurdere kommunens etterlevelse av regelverket knyttet til saksbehandlingsregler ved opptak i barnehager og kommunens egne vedtekter. Revisjonen begrenses til i all hovedsak 2013 da det har skjedd endringer i utmålingen av det kommunale tilskuddet til ikke-kommunale barnehager i kommunen.

### 3.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriet for likebehandling i fastsetting av barnehagetilskuddet er barnehagelovens § 14, samt forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager, rundskriv F-05-11: Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager<sup>15</sup>. Samtidig gir veileder for beregning av tilskudd til private barnehage sentrale holdepunkter for hvordan kommunene bør beregne tilskuddet<sup>16</sup>.

Forskriften om finansiering av private barnehager er gitt med hjemmel i barnehageloven. Forskriften gjelder fra 1. januar 2011. De viktigste enkeltpunktene i forskriften er:

- «Kommunen har plikt til å gi tilskudd til private barnehager tilsvarende mellom 88 og 100 prosent av hva de tildeler egne barnehager per heltidsplass. Prosentandelen skal ikke være lavere enn året før.
- Kommunen skal fastsette en sats for driftstilskudd og en sats for tilskudd til bygninger og utstyr. Kommunen skal utarbeide satsene i forbindelse med arbeidet med kommunens årsbudsjett, og satsene skal endelig fastsettes innen 1. februar i tilskuddsåret. Inntil endelig vedtak er fattet, skal kommunen forskuddsvis utbetale tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene.
- Det vil også være mulig for en kommune å gi private barnehager ekstratilskudd for å dekke utgifter til bygninger og utstyr».

Kommunens tilskudd til ordinær drift skal dekke det som ikke dekkes av foreldrebetaling eller andre offentlige tilskudd. Barnehagene kan ikke kreve tilskudd for flere barn enn barnehagen er godkjent for. Ordinær drift defineres som summen av driftskostnader, administrasjonskostnader og kapitalkostnader.

Det er verdt å merke seg at minimumsprosentsen til ordinær drift er endret flere ganger. Per 1.8.2011 ble den økt fra 88 % til 91 %. Videre økte minimumsprosentsen ytterligere 1 % fra 1.8.2012. Ettersom vi har begrenset revisjonen til 2012, vil vi forholde oss til satsen per 1.8.2011 hvor kommunene var pliktige til gi et tilskudd på 91 %.

I veileder for beregning av tilskudd til private barnehager, som Kommunesektorens organisasjon (KS) og Private barnehagers landsforbund (PBL) stiller seg bak, gis en mal for korrekte og godt dokumenterte beregninger.

<sup>15</sup> Rundskrivet er senere oppdatert (Udir-6-2013), men da revisjonen skal forholde seg til revisjonsåret 2012 legges Rundskriv F-05-11 til grunn.

<sup>16</sup> KS/PBL (2012)

Barnehageloven § 12 gir regler om samordnet opptaksprosess i kommunen. Alle godkjente barnehager skal samarbeide om opptak av barn, kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess, der det tas hensyn til barnehagenes mangfold og egenart. Ved en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av kommunale og private barnehager sikres.<sup>17</sup>

#### 4.1 Faktabeskrivelse

##### Beregning av tilskudd til ikke-kommunale barnehager

Vestby kommune tok fra oktober 2012 i bruk KS og PBL veileder for beregning av tilskudd til private barnehager. Sevlkostkalkylen skiller mellom drifts-, administrasjon- og kapitalkostnader. Kommunen har som mål å fatte vedtakene for budsjett innen 1. mars, og den fatter nye vedtak om tilskudd til barn når styrer/eier rapporterer om endringer i antall barn. Kommunen teller barn i ikke-kommunale barnehager 11 ganger i året. August/september og januar/februar er de månedene hvor det er størst endringer. Årsaken til at kommunen gjennomfører hyppige tellinger er delvis «støy» omkring tilskuddsberegningen, og kommunens ønske om kontroll. Barnehageadministrasjonen kontrollerer at innmeldingene stemmer med dataene som er registrert i Visma-systemet<sup>18</sup>. Familiebarnehagen er en ikke-kommunal barnehage og følger statens satser da kommunen ikke har egne familiebarnehager.

De ikke-kommunale barnehagene mottar 100 % av kommunens driftsutgifter til kommunale barnehager (figur 8-9). Kommunen har ikke utelatt barnehager som har 25 % høyere kostnader enn gjennomsnittet. Barnehageadministrasjonen opplyser at de ikke har prioritert å beregne dette inn i kalkylen.

Vestby kommune benytter seg av statlige kapitaltilskuddssatser for både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Administrasjonstilskuddet er også basert på nasjonale satser på 4 % av de kommunens totale driftsutgifter til barnehagesektoren.

Figur 7: Tilskudd til kommunale barnehager og ikke-kommunale barnehager.

Driftstilskudd	Budsjett 2012		Resultat 2012
	Kommunale bhg	Ikke-kommunale bhg	
Barn 0-2 år per plass (100 %)	157 409	157 409	161 050
Barn 3-6 år per plass (100 %)	74 706	74 706	76 614
Kapitalkostnader	7 600	7 600	7 600

##### Samordnet opptak

Kommunale og ikke-kommunale barnehager samarbeider om barnehageopptaket for barnehageåret. Dette innebærer felles søknadsskjema og samordning av søkerliste. Kommunen har et løpende suppleringsopptak pluss et suppleringsopptak i oktober hvor alle barnehagene deltar.

Revisjonens vurdering av om kommunen har full barnehagedekning, omtales i problemstilling 8.

<sup>17</sup> Kunnskapsdepartementet NOU 2012:1 Til barnas beste

<sup>18</sup> Visma-systemet er kommunens lønns- og regnskapssystem

## 4.2 Vurdering

### Problemstilling 3

#### Hvordan sikres likebehandling av private og kommunale barnehager i forhold til offentlige tilskudd og samordnet opptak?

Våre analyser av selvkostkalkylen har bestått i å kartlegge hvorvidt kommunen følger anbefalt modell fra KS og PBL, samt hvorvidt grunnlagsdataene i modellen gjenfinnes i budsjett og regnskap. Vi har ikke kvalitetssikret grunnlagsdataene som er lagt inn i modellen. Eksempelvis har vi ikke kunnet kontrollere at antall barn stemmer eller foretatt en kostnadsanalyse av de enkelte utgiftspostene.



Grønn

Det vurderes som tilfredsstillende at Vestby kommune følger malen for beregning av tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Så langt vi kan bedømme er alle reelle kostnader som tilhører barnehagedrift inkludert i kalkylen. Kommunen har lagt seg på 100 % i driftstilskudd til de ikke-kommunale barnehagene uavhengig av om kravet har vært på 88 % eller 92 %. Tilskuddet til familiebarnehagen er også i tråd med eksisterende regelverk.

Kommunen legger opp til en samordnet opptaksprosess der alle godkjente barnehager samarbeider om opptaket. Det er så langt vi kan se tilfredsstillende rutiner som sikrer likebehandling av barnehagene når det gjelder samordnet opptak.



Grønn

## 4.3 Konklusjon

Vi vurderer at kommunen har likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager i forhold til offentlige tilskudd og samordnet opptak.

## 5. Kvaliteten og sikkerheten i barnehagene i kommunen

---

### Problemstilling 4

#### Hvordan kan kvaliteten og sikkerheten på barnehagene i Vestby kommune beskrives?

---

Begrepet kvalitet berører også barnehagenes pedagogiske innhold. Dette blir imidlertid behandlet i påfølgende problemstilling. Her vurderes kvalitet i sikkerhetsarbeidet og internkontrollen i barnehagene.

### 5.1 Revisjonskriterier

Alle barnehager er pålagt å ha et internkontrollsystem. Vedtektene skal henvise til eller gjengi den dokumentasjon barnehagen har for sitt internkontrollsystem. Gjennom krav om systematisk gjennomføring av tiltak, skal forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) fremme et forbedringsarbeid i virksomhetene innen:

- Arbeidsmiljø og sikkerhet
- Forebygging av helseskade eller miljøforstyrrelser fra produkter eller forbrukertjenester
- Vern av det ytre miljø mot forurensning og en bedre behandling av avfall slik at målene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen oppnås.

Det er videre spesifisert i internkontrollforskriften at den som er ansvarlig for virksomheten, skal sørge for at innføres og utøves internkontroll i virksomheten, og at dette skal gjennomføres i samarbeid med arbeidstakere og deres representanter.

I § 5 i internkontrollforskriften settes spesifikke krav til dokumentasjon:

- i. Fastsatte mål for helse, miljø og sikkerhet
- ii. Oversikt over organisasjon herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeid med helse miljø og sikkerhet er fordelt
- iii. Kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risiko
- iv. Iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helte-, miljø- og sikkerhetslovgivningen
- v. Foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontroll for å sikre at den fungerer som forutsatt

Revisjonen har basert seg på intervjuer og stikkprøver av internkontrollarbeidet i både kommunale og ikke-kommunale barnehager.

### 5.2 Faktabeskrivelse

Revisjonen har blitt forelagt vedtekter fra de fire barnehagene som vi besøkte. I vedtektene for de kommunale barnehagene fremgår det at barnehagene har utarbeidet internkontrollsystem og egen internkontrollhåndbok. En nyoppstartet barnehage opplyser at de ikke har fått på plass alle sikkerhetsrutiner og internkontrollsystemer ennå. Vi ble derfor forelagt HMS-plan for tre av de fire barnehagene. Planene viser hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt i barnehagene, herunder vaktssystem. Den nyopprettede barnehagen opplyste at de er godt i gang med arbeidet med å utarbeide ny plan. De viste til at de tar utgangspunkt i sikkerhetsarbeidet og rutineene de benyttet i den nå nedlagte Randem barnehage. Barnehagen ettersendte målene for forebyggende brannvern og årshjul for miljørettet helsevern som de har benyttet i Randem barnehage.

Av de ikke-kommunale barnehagenes vedtekter fremgår det at de har utarbeidet et internkontrollsystemet iht. Arbeidsmiljøloven, forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler og forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr.

Alle barnehagene informerte om sitt arbeid og sine rutiner knyttet til sikkerhet. Barnehagene kartlegger farer og problemer daglig. Ved avvik rapporteres dette til styrer, som igjen formidler dette til kommunen ved behov. Enkelte av barnehagene opplyste at de daglig gjennomfører kontroll av utearealene før barna går ut. Videre fikk vi opplyst at det føres kontroll med temperatur i alle rom, kjøleskap og frysenskap daglig.

Tre av barnehagene opplyste at HMS er oppe som tema på samtlige personalmøter, der én av disse også opplyste at de jevnlig går gjennom tenkte scenarier på møtene. Samtlige av barnehagene vi besøkte, har rutiner for å gå gjennom og evaluere hendelser. Systematisk rapportering ble understreket som et viktig virkemiddel for å identifisere risikoområder, risikoaktiviteter etc.

Barnehageadministrasjonen opplyste at de for tiden implementerer et nytt elektronisk HMS-system hvor også hendelser skal rapporteres. Kommunen vil gi kurs og opplæring i systemet. For øvrig tilbyr kommunen HMS-kurs for de kommunale barnehagene. De ikke-kommunale barnehagene melder sine ansatte på HMS-kurs i regi av PBL. Barnehagene dokumenterte deltakelse på disse kursene.

Alle barnehagene viste til at de har et system for å sikre at alle ansatte har satt seg inn i barnehagens planverk. Alle barnehagene har også nødnummer og prosedyrer for å håndtere ulykker/skader lett tilgjengelig på avdelingene.

Alle barnehagene oppfylder kravene til leke- og oppholdsareal. Én av barnehagene benyttet tidvis ett rom til de yngste barna som, per i dag, ikke er godkjent. Barnehagen opplyste at de har sendt søknad om godkjenning, men at den ennå ikke er behandlet. I høringssvaret fra kommunen får vi opplyst at kommunen ikke har mottatt søknad om godkjenning av lokalet. I følge kommunen har barnehagen vært i kontakt med Miljørettet helsevern. Antall brannøvelser varierte fra én til fire i året.

### 5.3 Vurdering

#### Problemstilling 4

##### Hvordan kan kvaliteten og sikkerheten på barnehagene i Vestby kommune beskrives?

Alle barnehagene kunne dokumentere på tilfredsstillende vis at de arbeider systematisk med helse, miljø og sikkerhet. Barnehagene kunne dokumentere at de arbeider systematisk med å kartlegge farer og problemer, herunder har rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge.



Grønn

Vi fant ett tilfelle av bruk av oppholdsrom som ikke er godkjent, dette til tross for ellers tilfredsstillende dokumentasjon på HMS-arbeid.

Vedtektene og HMS-planene dokumenterer, så langt vi kan bedømme, kravene i henhold til § 5 i forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid.

Vurderingen bygger også på barnehagenes dokumentasjon av at de ansatte gjennomfører HMS-kurs i enten kommunal regi eller gjennom PBL.

#### **5.4 Konklusjon**

Basert på stikkprøver vurderer vi at barnehagene som var gjenstand for kontroll i all hovedsak har tilfredsstillende kvalitet på sitt sikkerhetsarbeid.

## 6. Pedagogisk innhold og bemanning

---

### Problemstilling 5

#### Tilfredsstillers barnehagene krav til pedagogisk innhold og bemanning?

---

##### 6.1 Revisjonskriterier

Ifølge barnehagelovens § 2 Barnehagenes innhold, 1. ledd skal barnehagen være en pedagogisk virksomhet. Barnehagene har en viktig rolle som oppvekst- og læringsarena for barn under opplæringspliktig alder.

Revisjonskriteriet er barnehagelovens § 17 og 18 med tilhørende forskrifter.

Kravene til barnehagenes pedagogiske innhold omtales i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Rammeplanen har forskriftsstatus og er dermed et viktig styrings- og kvalitetsverktøy for å sikre barn et likeverdig tilbud av god kvalitet. Kontrollen vil blant bestå i å undersøke hvorvidt barnehageledelsen kan dokumentere at de arbeider systematisk med de sju fagområdene omtalt i rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver.

1. Kommunikasjon, språk og tekst
2. Kropp, bevegelse og helse
3. Kunst, kultur og kreativitet
4. Natur, miljø og teknikk
5. Etikk, religion og filosofi
6. Nærmiljø og samfunn
7. Antall, rom og form

For å støtte barnehagenes arbeid med rammeplanen, har KD utarbeidet temahefter innen de ulike områdene. Revisjonen undersøkte hvorvidt disse temaheftene er kjent og fungerer som inspirasjon i arbeidet med barnehagenes pedagogiske arbeid. Det bemerkes at heftene er et såkalt "mykt" styringsvirkemiddel fra departementet. Vi mener likevel det er egnet som revisjonskriterium ettersom kjennskap og anvendelse av heftene kan være en indikasjon på at det er kvalitet i det pedagogiske arbeidet.

Barnehagevedtektenes § 4 gir også informasjon om hvilke krav som stilles til innhold. St. meld. nr. 41 (2008-2009), samt Utdanningsdirektoratets veileder om kravene til pedagogisk bemanning inneholder normer for pedagogisk bemanning og hvilke regler som gjelder ved dispensasjoner fra utdanningskravet.

I barnehagelovens § 17 er det spesifisert at alle barnehager skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Daglig leder i en barnehage skal ha utdanning som førskolelærer eller en annen høyskoleutdanning som gir pedagogisk og barnefaglig kompetanse. Det er verdt å merke seg at i enkelte tilfeller kan det være mulig å kombinere stillingen som pedagogisk leder og styrer. I disse tilfellene må kravene til pedagognorm innfris, og styrerressursen må være tilstrekkelig til å ivareta oppgavene som daglig leder på en forsvarlig måte. For små barnehager er det mulig å organisere de sammen som en virksomhet med en felles styrer. Kommunen kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet. Blant annet så er det åpnet for at om ikke kvalifiserte søkere har meldt seg, så kan kommunen gi dispensasjon for inntil ett år av gangen. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Ifølge rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver pkt. 1.7 skal barnehagen som pedagogisk samfunnsinstitusjon være i endring og utvikling. Barnehagen skal være en lærende organisasjon slik



at den er rustet til å møte nye krav og utfordringer. Kvalitetsutvikling i barnehagen innebærer en stadig utvikling av personalets kompetanse.

Ser vi på forskrifter for antall voksne per barn i barnehager gir barnehageloven ingen konkrete tall på dette. §18 slår derimot fast at "Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet". Det er derimot spesifisert i § 1 i forskrift om pedagogisk bemanning at det skal være minimum én pedagogisk leder for 18 barn over tre år, og én leder med pedagogisk kompetanse per 7-9 barn når de er under tre år hvor oppholdstiden er over seks timer.

For å vurdere bemanningen i barnehager i Vestby kommune vil vi benytte oss av oversiktsdata fra KOSTRA som gir en oversikt over andel pedagogiske ansatte per barn og andel barn per ansatte i alle barnehager. Vi vil i tillegg gjennomføre intervjuer og stikkprøver av ansattes faglige kvalifikasjoner for å vurdere hvorvidt barnehagene tilfredsstiller kravene i både private og kommunale barnehager.

For å vurdere om kommuneadministrasjonen og barnehagene arbeider systematisk med barnehagens pedagogiske innhold vil innholdet i årsplanene bli vurdert. Ifølge rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver skal barnehagene utarbeide en årsplan. Følgende skisseres om funksjon og innhold:

- Arbeidsredskap for barnehagens personale for å styre virksomheten i en bevisst og uttalt retning
- Utgangspunkt for foreldrenes mulighet til å kunne påvirke innholdet i barnehagen
- Grunnlag for kommunens tilsyn med barnehagen
- Informasjon om barnehagens pedagogiske arbeid til eier, politikere, kommune, barnehagens samarbeidsparter og andre interessenter.

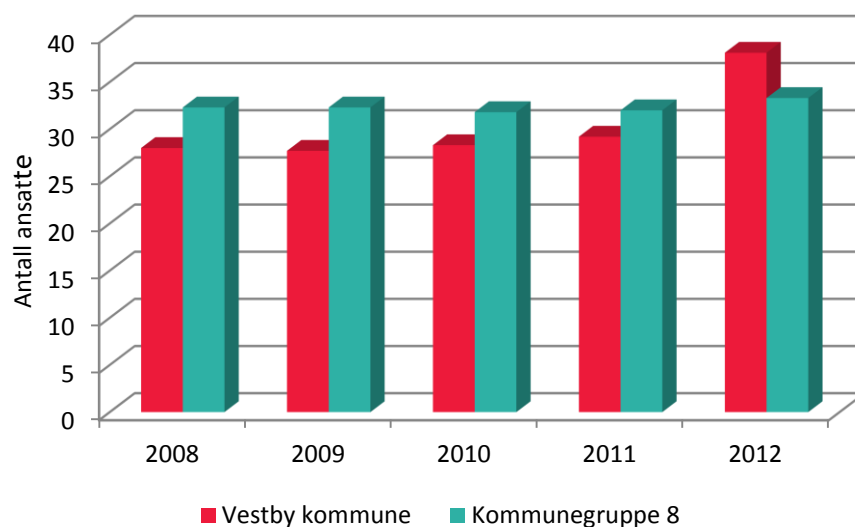
## 6.2 Faktabeskrivelse

### Bemanning

Under problemstilling 1 viste vi at Vestby kommune hadde prioritert en noe høyere andel av totale driftsutgifter på barnehagesektoren. Andelen ansatte med førskoleutdanning i Vestby kommune er 38 % i 2012. Til sammenligning er gjennomsnittet for kommunegruppe 8 på 33 %. Vestby kommune har hatt en relativt stor økning av ansatte med førskoleutdanning fra 2011-2012, jfr. Figur 8. Fra å være en kommune som lå 2-3 % under gjennomsnittet for sammenlignbare kommuner tidligere, ligger Vestby kommune nå over gjennomsnittet i kommunegruppe 8.

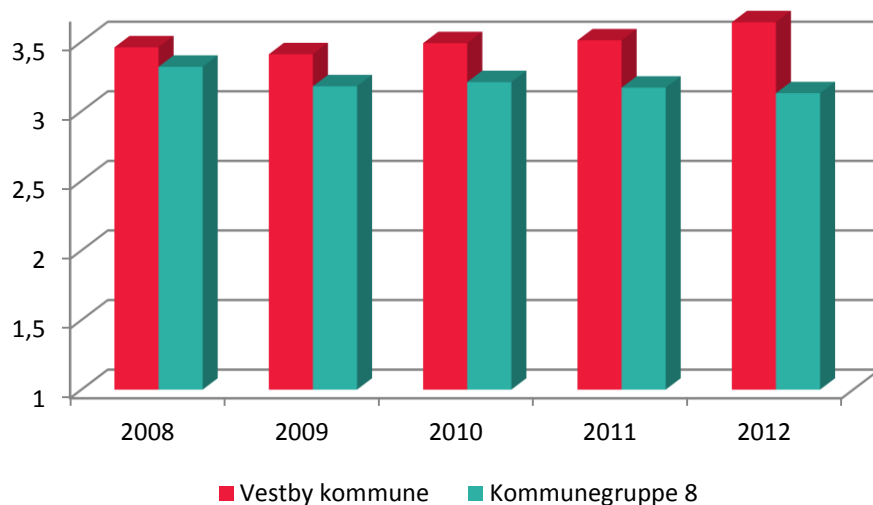
Dette skyldes ifølge barnehageadministrasjonen målrettet innsats over flere år med å øke rekrutteringen av førskolelærere til barnehager i kommunen. Barnehageadministrasjonen poengterer at rekrutteringen varierer, men at satsingen har gitt resultater.

Figur 8 Andel ansatte med førskoleutdanning. Kilde: KOSTRA



Vestby har styrket sin bemanning gradvis de siste tre årene, mens gjennomsnittstrenden for kommunegruppe 8 er det motsatte. Det er likevel viktig å påpeke at det ikke har vært veldig store svingninger de siste fem årene.

Figur 9 Andel barn per ansatt i alle barnehager. Kilde: KOSTRA



I forskriften for antall voksne per barn i barnehager gir barnehageloven ingen konkrete tall. Tall fra kommunen vedrørende bemanning i 2013 viser at alle de kommunale barnehagene oppfyller de nasjonale krav om minimumsbemanning vedrørende førskoleutdanning<sup>19</sup>. Det vil si at for 18 store barn<sup>20</sup> er det minimum én ansatt med førskoleutdanning. Vestby kommune har imidlertid som målsetting å øke denne andelen slik at ansatte med førskoleutdanning utgjør 50 % av totalt antall ansatte. Det vil si 13 barn per ansatt med førskoleutdanning.

<sup>19</sup> Faktagrunnlaget bygger på informasjon gitt av barnehageadministrasjonen i kommunen.

<sup>20</sup> Forholdstallet mellom små og store barn er 2/1. Det vil si at 2 barn fra 0-2 år blir i beregningen omtalt som 1 stort barn (3-6 år)

**Tabell 3: Bemanning i kommunale barnehager per desember 2012. Kilde: Vestby kommune**

Kommunale barnehager	Antall avd/maks antall barn over 3 år.	Styrer	Minimum antall årsverk med førskoleutdanning	Ansatte med førskoleutdanning	Totalt antall årsverk
Deør	4 avd/ 82 barn	1	5	5,4	13,4
Grevlingen	4 avd/ 104 barn	1	6	7	17
Pepperstad	3 avd/ 64 barn	1	4	5,2	11,4
Randem (lagt ned 15.08.2013)	2 avd/ 36 barn	0,75	2	2	7,75
Risil	4 avd/ 104 barn	1	6	7	17
Støttumveien	4 avd/ 104 barn	1	6	6	17
Østbydammen	4 avd/ 104 barn	1	6	6	17
Øståsen	4 avd/ 104 barn	1	6	7	17

**Tabell 4: Bemanning i kommunale barnehager per august 2013. Kilde: Vestby kommune**

Kommunale barnehager	Antall avd/maks antall barn over 3 år.	Styrer	Minimum antall årsverk med førskoleutdanning	Ansatte med førskoleutdanning	Totalt antall årsverk
Deør	4 avd/ 82 barn	1	5	5	13,4
Grevlingen	4 avd/ 104 barn	1	6	8,6	17
Pepperstad	3 avd/ 64 barn	1	4	4	11,4
Solrunden (åpnet 16.06.2013)	2 avd/ 36 barn	1	6	8	17
Risil	4 avd/ 104 barn	1	6	8	17
Støttumveien	4 avd/ 104 barn	1	6	6	17
Østbydammen	4 avd/ 104 barn	1	6	8	17
Øståsen	4 avd/ 104 barn	1	6	6,8	17

Bemanningsoversikten for de ikke-kommunale barnehagene for 2012 viser at alle barnehagene oppfyller de nasjonale kravene om minimumsbemanning.

Tall fra kommuneadministrasjonen vedrørende ansatte med førskoleutdanning viser at ikke-kommunale barnehager har ved enkelte barnehager ikke tilstrekkelig bemanning. Både i 2012 og 2013 var det to barnehager som ikke oppfylte kravet og som følgelig fikk dispensasjon for utdanningskravet.

Tabell 5: Bemanning ikke-kommunale barnehager per desember 2012. Kilde: Vestby kommune

Ikke-kommunale barnehager	Antall barn regnet om til barn over 3 år	Styrer	Minimum antall årsverk med førskoleutdanning	Ansatte med førskoleutdanning	Totalt antall årsverk
Garder	38	1	2	2	7,1
Hvitsten	24	0,2	2	2	5
Hølen FUS	78	1	5	5	12
Skaug Gårdsbarnehage	70	1	4	4	10,8
Sole Skog	87	1	5	5	14
Solåsen FUS	99	1	6	5,6	16,6
Store Brevik	67	1	4	4	11
Johnstudhuset Naturbarnehage	14	0,2	1	1	2,4
Lesteberg Naturbarnehage	91	1	6	5	13,5
Son Naturbarnehage	53	0,6	3	3	7,6
Sundbytoppen Naturbarnehage	66	0,4	4	4	9,05
Muldvarpen	5	0,02	0,13	0,15	1,17

Tabell 6: Bemanning ikke-kommunale barnehager per august 2013. Kilde: Vestby kommune

Ikke-kommunale barnehager	Antall barn regnet om til barn over 3 år	Styrer	Minimum antall årsverk med førskoleutdanning	Ansatte med førskoleutdanning	Totalt antall årsverk
Garder	25	1	2	2	5,8
Hjertehagen (startet 16.08.2013)	15	0,2	1	1	3,2
Hvitsten	26	1	2	1,4	5,4
Hølen FUS	73	1	5	5	13
Skaug Gårdsbarnehage	65	1	4	4	11
Sole Skog	78	1	5	5	14
Solåsen FUS	103	1	6	6	17
Store Brevik	75	1	5	5	13
Johnstudhuset Naturbarnehage	12	0,3	1	1,8	2,35
Lesteberg Naturbarnehage	41	1	5	5	12,8
Son Naturbarnehage	45	0,8	3	3	7,8
Sundbytoppen Naturbarnehage	62	0,6	4	3,2	9,65
Muldvarpen	6	0,02	0,13	0,15	1,17

### Pedagogisk innhold

På det overordnede plan jobber kommunen med å bistå og ved behov veilede barnehagene i arbeidet med årsplanen som blant annet inneholder målrettet pedagogisk arbeid. Kommunen oppmuntret også barnehagene til å benytte seg av KDs temahefter for inspirasjon. Ved stikkprøver fant vi at både kommunale og ikke-kommunale barnehager arbeider systematisk med de syv fagområdene som omtales i rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver. Barnehagene baserte seg på erfaring fra tidligere år, de diskuterte hva årsplanen burde inneholde i grupper og på basis av avdelinger. Tilslutt ble planen også sendt til foreldrerepresentanter for innspill. Vedrørende KDs temahefter fortalte tre av fire barnehager at de fant denne nyttig i det pedagogiske innholdet. Barnehagen som ikke gjør nytte av KDs temahefter fortalte at de benyttet egenarbeidet inspirasjonshefter.

## 6.3 Vurdering

### Problemstilling 5

#### Tilfredsstillende barnehagene krav til pedagogisk innhold og bemanning?

Barnehageloven med forskrift gir ikke konkrete holdepunkter for antall barn per ansatt (bemanningsfaktor). Derimot er det spesifisert krav til pedagogisk bemanning per barn. Vår vurdering har derfor bestått i analysere hvorvidt kommunen tilfredsstillende disse kravene.



Grønn

Vurdert etter § 1 i forskrift om pedagogisk bemanning er bemanningssituasjonen i Vestby kommune tilstrekkelig blant de kommunale barnehagene. Alle barnehagene oppfyller minimumskravet (det skal være minimum én pedagogisk leder for 18 barn over tre år og én leder med pedagogisk kompetanse per 7-9 barn når de er under tre år hvor oppholdstiden er over seks timer) for antall forskoleutdannede ansatte både i 2012 og i 2013.

Bemanningssituasjonen blant de ikke-kommunale barnehagene har derimot ikke vært tilstrekkelig. Antall førskoleutdannede ansatte blant ikke-kommunale barnehager har både i 2012 og i 2013 vært mangelfull ved enkelte barnehager. Kommunen har i 2013 ved ett tilfelle gitt varsel om pålegg samt merknader til to andre barnehager når det gjelder bemanningsforhold. For øvrig har kommunen har gitt dispensasjon for utdanningskravet for barnehager som ikke har hatt tilstrekkelig bemanning.



Gul

Våre analyser viser at barnehagene vi besøkte jobber systematisk med fagområdene som er omtalt i rammeplanen. Videre viser vår analyse at 3 av 4 barnehager aktivt bruker KD's temahefter. KD's temahefter er også noe barnehageadministrasjonen i kommunen oppmuntrer barnehagene til å bruke.



Grønn

### 6.4 Konklusjon

Generelt er den pedagogiske bemanningen tilfredsstillende i kommunens barnehager. Alle barnehagene har ansatte med pedagogisk utdanning, men det er likevel enkelte som ikke fullt ut har tilfredsstillende normen for pedagogisk bemanning.

## 7. Rutiner for politiattester

---

### Problemstilling 6

#### Har kommunen tilfredsstillende rutiner for politiattester?

---

##### 7.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriet er for denne problemstillingen barnehagelovens § 19 politiattest og forskrift om politiattest i henhold til barnehageloven. Her spesifiseres det at «Den som skal ansettes fast eller midlertidig i barnehage skal legge frem politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd».

I forskriften fastsatt 16. desember 2005 fremgår det at arbeidsgiver skal gjøre søkere oppmerksom på at det er påkrevd en politiattest ved en ansettelse, men at den ikke skal legges ved søknaden.

Når det gjelder ikke-kommunale barnehager skal kommunen påse at eier har tilfredsstillende politiattest dersom eier selv skal jobbe/oppholde seg i barnehagen. Det spesifiseres videre at «Det skal framgå av saksdokumentene at tilfredsstillende politiattest er levert».

Revisjonshandlingen vil ved stikkprøvekontroll bestå i å kontrollere om det fremgår av saksdokumentene at tilfredsstillende politiattest er dokumentert ved ansettelse. Ansettende myndighet/godkjenningsmyndigheten må sørge for å gjøre påtegning i sine papirer om at tilfredsstillende attest er levert og kontrollert. Påtegningen skal av hensyn til etterprøvbarhet og kontroll dateres og signeres.

Politiattesten skal oppbevares utilgjengelig for uvedkommende og skal makuleres umiddelbart etter å ha vært benyttet i ansettelsessaken eller ved godkjenningen.

##### 7.2 Faktabeskrivelse

Rutinene for innhenting og kontroll av politiattester varierer avhengig av om barnehagen er kommunal eller ikke-kommunal. Ved tilsetting av fast ansatte og vikarer håndterer barnehagekontoret innhenting og kontroll. I kommunen benytter barnehage- og skolesektoren en personalkonsulent som sender tilsettingsbrev. Registrering og makulering av politiattester gjøres av denne personen. Tilsetting av vikarer håndteres av barnehagestyrer. Ved kontroll i de kommunale barnehagene opplyses det at dersom de mottar politiattest sendes denne umiddelbart videre til barnehagekontoret. Styrer for de ikke-kommunale barnehagene er mottaker av politiattester ved fast ansettelse og ved bruk av vikar. Stikkprøvene viser at én av ikke-kommunal barnehage ikke hadde makulert innhentede politiattester.

### 7.3 Vurdering

---

#### Problemstilling 5

##### Har kommunen tilfredsstillende rutiner for politiattester?

Våre funn viser at kommunens rutiner for innhenting og kontroll av politiattester følger kravene i forskrifter for politiattester.



Grønn

Etter å ha avdekket enkelte svakheter ved makuleringsrutinene i ikke-kommunale barnehager, er det grunn til at kommunen minner om makuleringskravet for politiattester og har et ekstra fokus på dette ved de stedlige tilsynene.



Gul

---

### 7.4 Konklusjon

Kommunen har tilfredsstillende makuleringsrutiner, men det er fortsatt behov for å minne om makuleringsrutinene for de ikke-kommunale barnehagene.

## 8. Brukernes oppfatning av barnehagetilbudet

---

### Problemstilling 7

Hvordan opplever brukerne (foresatte) barnehagetilbudet og dialogen med personalet i barnehagene?

---

#### 8.1 Revisjonskriterier

Revisjonen har tatt utgangspunkt i forskrift om rammeplan for innhold og oppgaver og kommunens egne vedtekter for barnehager og serviceerklæring. Revisjonshandlingen består i å gjennomgå brukerundersøkelser foretatt av kommunen, samt intervjuer av representanter fra SU i de fire barnehagene revisjonen har besøkt.

#### 8.2 Faktabeskrivelse

Vestby kommune gjennomfører brukerundersøkelser årlig. Brukerundersøkelsene omfatter i all hovedsak de kommunale barnehagene, men de ikke-kommunale barnehagene har fått tilbud om delta.

Sist gjennomførte undersøkelse oppnådde 45 i svarprosent. Samlet resultat viser en gjennomsnittsskår på 4,8 for de kommunale barnehagene i Vestby kommune mot landsgjennomsnittet på 5,0. Resultatene viser at det er innen informasjon mellom barnehage og foresatte og brukermedvirkning at barnehagene skårer lavest (henholdsvis 4,3 og 4,4).

Best skår får barnehagene innen trivsel (5,0), respektfull behandling (5,1) og tilgjengelighet (5,6). Når det gjelder tilgjengelighet<sup>21</sup> skårer kommunen høyere enn landsgjennomsnittet.

Intervjuer med foreldrerepresentanter fra de fire barnehagene tok sikte på å få informasjon om brukertilfredsheten med barnehagetilbudet. Intervjuene baserte seg i all hovedsak på følgende spørsmål:

- Hvordan er ditt generelle inntrykk av barnehagen?
- Hvordan blir FAU/SU involvert i arbeidet som gjøres i barnehagen?
- Hvordan opplever du kommunikasjonen mellom barnehagen og foreldrene?
- Har dere tatt opp spesifikke klager/merknader med styrer i løpet av det siste året?

Resultater fra intervjuene viser at foreldrerepresentantene generelt er godt fornøyd med tilbudet som gis i de ulike barnehagene. Foreldrerepresentantene fortalte at informasjonen mellom barnehageansatte og foreldrene på et generelt grunnlag er tilfredsstillende. Én foreldrerepresentant påpekte derimot at kommunikasjonen mellom de ansatte og leder kunne vært bedre.

Ved alle intervjuene fremkom det at foreldrerepresentantene gjennom SU eller FAU har mulighet til å komme med innspill på blant annet årsplanen og annet arbeid som gjøres i barnehagen. Videre fremkom det at klager finner sted relativt sjelden. Når klager først blir formidlet til barnehagestyrer, blir disse, i følge foreldrerepresentantene vi har vært i kontakt med, tatt hånd om på en tilfredsstillende måte av styrer i barnehagen.

---

<sup>21</sup> Tilgjengelighet defineres som åpningstidspunkt, lukketidspunkt og muligheten for variert oppholdstid.



### 8.3 Vurdering

---

#### Problemstilling 5

#### Hvordan opplever brukerne (foresatte) barnehagetilbudet og dialogen med personalet i barnehagene?

Våre analyser av brukerundersøkelsen, samt intervjuer med foreldrerepresentanter, viser at brukerne mener at tilbudet i kommunale og ikke-kommunale barnehager i Vestby kommune er tilfredsstillende. Det er likevel viktig å understreke at undersøkelsen ikke omfattet hele populasjonen (kun enkelte av de ikke-kommunale barnehagene deltok), samtidig var svarprosenten lav. Dette gjør at undersøkelsen ikke kan benyttes som et grunnlag for tydelige og sikre konklusjoner.

Revisjonen mener det ikke er grunn til å foreta hyppigere brukerundersøkelser enn det som gjøres i dag.



Grønn

#### 8.4 Konklusjon

Med utgangspunkt i foreliggende brukerundersøkelser og samtaler med et utvalg foreldrerepresentanter synes brukertilfredsheten å være tilfredsstillende.

## 9. Barnehagedekning

---

### Problemstilling 8

#### Er målet om full barnehagedekning nådd?

---

Med utgangspunkt i barnehagelovens § 12 a og forskrift om saksbehandlingsregler ved barnehageopptak vil vi kontrollere hvorvidt alle barn i kommunen som har rett på plass, har fått tilbud om barnehageplass. For å utføre analysen må vi ha tilgang til kommunens søkelister fra siste hovedopptak. Vi har i all hovedsak basert oss på å undersøke opptaket for 2012 og 2013.

#### 9.1 Revisjonskriterier

Ifølge barnehagelovens § 12a har barn som vil fylle ett år innen august det året det søkes om barnehageplass rett på barnehageplass i kommunene der barnet er bosatt. De enkelte kommunene har anledning til å fastsette søknadsfristen. Kommunene er pliktige til å ha minimum ett opptak i året.

Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, jf. § 12a. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

For å måle andelen av barn som fikk plass innen 1. september 2012, vil vi undersøke søkelister på barn født i perioden etter 1. september 2010 og innen 1. september 2011 og oversikter over opptaket.

#### 9.2 Faktabeskrivelse

Søknadsfrist for barnehageplass er 1. mars hvert år. Det gjennomføres ett hovedopptak i mars hvert år. Kommunen har ett suppleringsopptak i oktober hvor alle barnehagene deltar. Da tas det opp barn i perioden november til juni påfølgende år. I tillegg har kommunen løpende opptak gjennom hele året.

For å sikre oss at Vestby kommune har full barnehagedekning gjennomførte vi stikkprøver av 2013-opptaket hvor vi undersøkte hvorvidt barn som hadde søkt samordnet opptak hadde fått tilbud om plass. Vi baserte stikkprøven på dokumentasjon fra kommuneadministrasjonen som besto av følgende:

- Søkerliste over alle som har søkt barnehageplass ved samordnet opptak i 2013 i Vestby kommune (i dette dokumentet framkom også barnets alder).
- Lister over barn som har fått tilbud om plass fra de enkelte barnehagene.

Våre analyser viser at alle som hadde rett på plass fikk tildelt plass i 2013. Det var imidlertid omlag 10 barn som ikke fikk sitt 1. eller 2. valg innfridd. Det var ingen klager på opptaket for dette året. Kommunen forteller at det er vanskelig å få innfridd førstevalg i områder der det er tett befolket (eksempelvis Pepperstad).

I følge årsmelding for 2012 mottok kommunen fem klager i opptaket for 2012, hvorav én ble tatt til følge. Det spesifiseres at alle barn som hadde rett til plass fikk tilbud om plass i 2012.

### 9.3 Vurdering

---

#### Problemstilling 8

##### Er målet om full barnehagedekning nådd?

Etter vår vurdering tilfredsstillende kommunen kravet om full barnehagedekning. Alle barn som søkte opptak i 2013 og hadde krav på barnehageplass i august 2013, fikk tilbud om plass. Det samme gjelder for 2012.



Grønn

### 9.4 Konklusjon

Revisjonen har ikke avdekket avvik fra barnehagelovens § 12 a om rett til plass i barnehage.

## Høringsuttalelse

---

Vi foreslår rettelser på side 3, 9 og 22:

På side 3. og 4 står det at Vestby per september har 8 kommunale og 11 ikke-kommunale barnehager. Korrekt er 8 kommunale og 13 ikke-kommunale.

Side 9: Siste setning - og fortsettelse side 10 bør strykes. Det er feil det som står og resten av det som står i pkt 2.2 er korrekt og forklarende.

Side 22: Siste avsnitt pkt 5.2: Her står det om en barnehage som har et lokale som ikke er godkjent. Det korrekt er at representant fra barnehagen har vært i kontakt med Miljørettet helsevern. Kommunen har ikke fått søknad om godkjenning av lokalet og derfor ikke behandlet saken.

Ellers har vi ingen merknader.

Med hilsen

Knut Haugestad  
Rådmann

---

## Referanseliste

### *Eksterne referanser*

PWC. 2010. *Tilsyn til besvær? Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet, herunder kommunenes tilsyn med barnehagene*. Rapport fra PwC til Kunnskapsdepartementet. Tilgjengelig på nett: [http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Barnehager/Rapporter%20og%20planer/Barnehagetilsynundersokelse\\_endelig\\_versjon.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Barnehager/Rapporter%20og%20planer/Barnehagetilsynundersokelse_endelig_versjon.pdf)

Winsvold, Anna og Gulbrandsen, Lars. 2009. *Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en barnehagesektor i sterk vekst*. Rapport nr 2/09. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Tilgjengelig på nett: [http://nova.no/asset/3631/1/3631\\_1.pdf](http://nova.no/asset/3631/1/3631_1.pdf)

Kunnskapsdepartementet. 2007. *Tilsyn med barnehager*. Veileder.

KS/PBL. 2012. *Veileder for beregning av tilskudd til private barnehager*. Rapport. Agenda Kaupang.

Kommuneforlaget. 2012. *Resultater for brukerundersøkelse Vestby kommune*.

### *Dokumentasjon fra Vestby kommune*

Årsberetning og årsmelding. 2012.

Plan over tilsyn – private barnehager. 2005-2013.

Søkeliste samordnet opptak barnehager. 2013.

Hovedopptak fra barnehager. 2013-2014.

Tilsynsrapporter 2011 og 2012.

Tilskuddsberegningsmodellen. 2012.

### *Dokumentasjon fra utvalgte barnehager*

Årsplan. 2012-2013.

HMS-plan. 2013.

Årsmeldinger. 2011 og 2012.

Vedtakter. 2013.

Stillingsoversikt. 2012 og 2013.