

Saksframlegg

VIDEREUTVIKLING AV ARBEIDET MED SYSTEMRETTET TILSYN I

TRONDHEIMSBARNEHAGENE

Arkivsaksnr.: 11/40736

::: Sett inn innstillingen under denne linja

Forslag til vedtak:

1. Systemrettet tilsyn i trondheimsbarnehagene skal fra 2012 omfatte:
 - A. Lovlighetskontroll
 - a. Barnehagenes årlige rapporteringer i KOSTRA
 - b. Egne elektroniske undersøkelser som omfatter barnehagenes øvrige lovpålagte oppgaver. Disse gjennomføres hvert fjerde år, med oppstart i 2013.
 - B. Barnehagebasert vurdering
 - a. Vurdering av barnehagens innhold og praksis basert på metode om barnehagebasert vurdering.
 - b. Elektroniske undersøkelser om innhold og praksis. Disse gjennomføres hvert fjerde år, med oppstart i 2014. Tema fastsettes i kommunens økonomiplan.
 - C. Stedlig tilsyn
 - a. Alle barnehager skal ha stedlig tilsyn minimum hvert fjerde år.
 - b. Stedlige tilsyn gjennomføres på bakgrunn av funn i elektronisk tilsyn, barnehagebasert vurdering, klager og beklagelser og brukerundersøkelser.
 - c. Stedlige tilsyn gjennomføres av Oppvekstkontoret alene, i samarbeid med andre tjenestoområder med tilsynsansvar eller med rådmannen.
 - d. Stedlig tilsyn gjennomføres også uavhengig av konkrete funn eller hendelser.
 - D. Oppvekstkontoret utarbeider årlig plan for tilsyn.
2. Formannskapet tar øvrig informasjon om systemrettet tilsyn i perioden 2008 – 2011 til orientering.

::: Sett inn innstillingen over denne linja

... Sett inn saksutredningen under denne linja

Saksutredning:

1. Innledning

Denne saken handler om kommunens ansvar som tilsynsmyndighet i henhold til Lov om barnehager. Saken inneholder en oppsummering av funn og gjør rede for erfaringer og vurderinger etter gjennomføringen av systemrettet tilsyn med trondheimsbarnehagene i perioden 2008 – 2011. På bakgrunn av dette fremmes forslag til videreutvikling av kommunens system for systemrettet tilsyn med trondheimsbarnehagene.

Trondheim kommune

2. Fakta

Barnehageloven pålegger kommunen å føre tilsyn med kommunale og ikke-kommunale virksomheter som er godkjent etter barnehageloven §§ 6 og 11 eller kan være godkjenningsspliktig etter § 6. Dette gjelder ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Bestemmelser om tilsyn med barnehager finner vi også i forskrift om miljørettet helsevern for barnehager og skoler, forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr og i Plan- og bygningsloven.

Som barnehagemyndighet har kommunen tilsynsansvar for alle trondheimsbarnehagene. Dette innebærer at kommunen skal ha kontroll med at alle barnehager drives i tråd med gjeldende lovkrav. I myndighetsansvaret ligger også en plikt til å gi råd og veiledning til alle barnehager. Som barnehageeier har kommunen, på lik linje med private eiere, ansvar for at egne barnehager har nok ressurser og god nok kompetanse til å drive i tråd med lov og forskrifter. I Trondheim kommune er Oppvekstkontoret delegert oppgaven med tilsyn.

Formannskapetets vedtok i sak 08/17062 at systemrettet tilsyn med barnehagene i Trondheim skal bygge på tre typer tilsyn:

1. Elektronisk tilsyn med spørsmål knyttet til Lov om barnehager; med deltakelse fra alle barnehager hvert tredje år med en årlig oppfølging av ca 15 barnehager
2. Temabasert tilsyn; med deltakelse fra 10 barnehager hvert år. Tema for tilsynet bestemmes i samarbeid med Oppvekstkontoret
3. Hendelsesbasert tilsyn; som utløses ved klager og beklagelser på uforsvarlige og/eller ulovlige forhold ved navngitte barnehager.

Høsten 2009 gjennomførte Fylkesmannen i Sør-Trøndelag tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Formål med tilsynet var å vurdere hvordan Trondheim kommune oppfyller lovpålagt oppgave knyttet til tilsyn med barnehagene, jf Lov om barnehager § 16. Fylkesmannen fant ett avvik og konkluderte med at *størrelsen på kommunens barnehagesektor tilsier at kommunens tilsyn med barnehagene ikke i tilstrekkelig grad fanger opp om barnehagene driver i samsvar med barnehagelovens bestemmelser*. Formannskapet fikk i sak 10/17203 en redegjørelse for fylkesmannens funn og kommunens plan for lukking av avviket.

3. Gjennomføringen av systemrettet tilsyn i trondheimsbarnehagene 2008 - 2011

Elektronisk tilsynsskjema

Elektronisk tilsynsskjema ble sendt til alle trondheimsbarnehagene i 2008. Skjemaet inneholdt spørsmål knyttet til krav som er gitt i lovverket og som berører godkjenning og drift av barnehager. Funn ble oppsummert i to delrapporter, en for ordinære barnehager og en for familiebarnehager. Tilsynet ble fulgt opp med stedlig tilsyn i 5 familiebarnehager, 5 private ordinære barnehager og 5 kommunale barnehager.

Oppsummeringene viser at barnehagene i Trondheim i all hovedsak følger krav og retningslinjer gitt i lov og forskrifter, men noen avvik og forbedringsområder ble avdekket. Alle avvik ble lukket i samarbeid med de aktuelle barnehagene. Formannskapet ble orientert om funn og oppfølgingen av disse i sak 10/17203.

Temabasert tilsyn

Temabasert tilsyn er knyttet til et gitt faglig tema for å vurdere kvaliteten på det pedagogiske innholdet og praksisen i barnehagene. Temabasert tilsyn ble første gang gjennomført og fulgt opp med stedlig tilsyn

Trondheim kommune

våren 2011. I tillegg til å gjennomføre tilsynsbesøk i utvalgte barnehager, valgt rådmannen å sende ut en elektronisk undersøkelse til alle trondheimsbarnehagene i forhold til det angitte tema. Undersøkelsen tok utgangspunkt i storbynettverkets prosjektarbeid om utvikling av verktøy for vurdering av kvalitet, og ble tilpasset lokale forhold i trondheimsbarnehagene. Barnehagene ble bedt om å vurdere kvaliteten på arbeidet innen området *Barnehagen – et inkluderende fellesskap*. Temaene de skulle vurdere seg selv i forhold til var; personalets holdninger og bevissthet, pedagogisk tilrettelegging, felles strategier for barnehagen som helhet, personalets kompetanse, samarbeid med andre instanser og til slutt gi en helhetsvurdering av eget arbeid.

Undersøkelsen ble fulgt opp med stedlig tilsyn i form av dialogmøter med 4 kommunale enheter, 4 private barnehager og 6 familiebarnehager. Rådmannen deltok i disse møtene sammen med Oppvekstkontoret. I møtene ble foreldre- og ansatterepresentanter utfordret til å utdype resultater og vurderinger som lå til grunn for de svarene som var gitt fra egen barnehage.

Resultatene etter temabasert tilsyn viser at barnehagene i Trondheim vurderer seg selv som gode arenaer for inkludering. De ansatte skårer spesielt høyt på spørsmål som angår holdninger, bevissthet og pedagogisk tilrettelegging der ansatte legger til rette for positiv samhandling og inkludering av alle barn. Det kommer også fram i utfyllende kommentarer og i samtaler med foreldre og ansatte at barnehagene arbeider grundig og systematisk med grunnsyn og verdier, og at de ansatte er bevisste og har gode holdninger. På spørsmål om personalet ser på det språklige og kulturelle mangfoldet som en ressurs, viser svarene at det i enkelte barnehager er behov for mer kompetanse. På spørsmål om personalets kompetanse brukes hensiktsmessig i arbeidet med barn med nedsatt funksjonsevne skåres det noe lavere. Det kan forklares med at flere barnehager ikke har funksjonshemmede barn eller har liten erfaring med denne type arbeid. Noen kommentarer tyder allikevel på at det kan være vanskelig å få utnyttet den totale kompetansen på enheten på en god måte.

Ellers viser undersøkelsen at barnehagene i Trondheim har kultur og system for jevnlig drøfting og refleksjoner omkring faglige spørsmål. Flere familiebarnehager har dannet nettverk med andre eiere. De største utfordringene knytter seg til de ansattes kompetanse til å kunne avdekke og følge opp barn som er utsatt for omsorgssvikt og til samarbeidet med andre instanser. Disse funnene vil bli fulgt opp i det videre arbeidet med kvalitetsutvikling i trondheimsbarnehagene og i samarbeid med Barne- og familietjenesten omkring barn og familier i risiko.

Fullstendig rapport etter temabasert tilsyn presenteres [her](#).

Hendelsesbasert tilsyn

Hendelsesbasert tilsyn utløses ved klager og beklagelser til kommunen. Alvorlighetsgraden avgjør om denne type henvendelser fører til stedlige tilsyn eller om sakene løses ved andre typer møter, råd og veiledning. Oppvekstkontoret loggfører alle henvendelser av denne art.

Etter hendelsesbasert tilsyn er det gjort flere funn med ulik alvorlighetsgrad, som er fulgt opp.

Tabellen under viser antall meldte klager og beklagelser i perioden 2008 – 2011 og hvordan disse er fulgt opp:

	Antall loggførte henvendelser	Fulgt opp med samtaler, råd og veiledning	Fulgt opp med anmeldte tilsynsbesøk	Fulgt opp med uanmeldte tilsynsbesøk
2008	5		5	
2009	8	3	4	1
2010	9	6		3

2011	7	6		1
------	---	---	--	---

4. Vurdering

Rådmannens vurdering av ordningen med systemrettet tilsyn i trondheimsbarnehagene bygger på egne erfaringer og funn, funn i fylkesmannens tilsyn med Trondheim kommune som barnehagemyndighet, tilbakemeldinger gitt i tilsynsbesøk og i ledermøter med alle lederne i trondheimsbarnehagene.

Generelt kan en si at gjennomføringen av systemrettet tilsyn med trondheimsbarnehagene har bidratt til mer kunnskap om barnehagenes arbeid og praksis og oppfølging av lov og forskrifter. Funn viser at barnehagene i Trondheim i all hovedsak følger krav og retningslinjer som er gitt, men avvik og forbedringsområder er også avdekket.

Fylkesmannen konkluderte i sitt tilsyn med at Trondheim kommune som barnehagemyndighet ikke i tilstrekkelig grad fanger opp om barnehagene driver i samsvar med barnehageloven. Ett forhold som rådmannen derfor må ta spesielt hensyn til i videre utvikling av ordningen med tilsyn i trondheimsbarnehagene, er at omfanget av stedlige tilsyn har vært for lite.

4.1 Vurdering av ordningen med systemrettet tilsyn i trondheimsbarnehagene 2008-20011

Elektroniske spørreskjema knyttet til krav som er gitt i lovverket og som berører godkjenning og drift av barnehager, har gitt rådmannen bred kunnskap om barnehagene og om konkrete områder som er fulgt opp. I videre arbeid er det viktig å legge til rette for et omfang og et innhold på denne type spørsmål som oppleves som nyttig og riktig for alle parter. Det er viktig å være kritisk til hvilke spørsmål som stilles, slik at det ikke etterspørres det samme som barnehagene også rapporterer på i KOSTRA. I videre utvikling av tilsynet må derfor rådmannen finne bedre metoder for å benytte den kunnskapen som allerede finnes gjennom eksisterende rapporteringer. Derfor legges det opp til at Oppvekstkontoret i det videre arbeidet med tilsyn og lovlighetskontroll skal få tilgang til opplysninger gitt i KOSTRA-rapporteringer og bruke disse som grunnlag for årlige tilsyn. For lovkrav som ikke omfattes av KOSTRA, skal det utarbeides egne spørreskjema. Disse skal omfatte tema knyttet til rutiner for årsplanarbeid, vedtekter, foreldre- og samarbeidsutvalg, opptakskriterier, politiattest, taushets- og varslingsplikt, helsekontroll og rutiner for samarbeid med andre instanser. Denne typen spørreundersøkelse mener rådmannen bør gjennomføres hvert fjerde år.

Undersøkelser knyttet til barnehagenes innhold og praksis oppleves som meningsfylt og engasjerende, og bidrar etter rådmannens vurdering til gode faglige refleksjoner hos foreldre og ansatte. Valg av tema i 2011 var aktuelt og førte til at mange opplevde vurderingsprosessen i egen barnehage som faglige løft. Barnehagenes vurderinger har gitt nyttig kunnskap om kvaliteten på arbeidet med mangfold og inkludering, og har avdekket konkrete områder som skal følges opp. Mange stilte seg imidlertid spørrende til metoden som tilsynsmetode. De ansattes vurderinger og skår kan ha blitt påvirket av dette. Det er i den forbindelse viktig å bemerke at kommunens tilsynsansvar både handler om kontroll i forhold til lovverket, men også om faglige vurderinger og veiledning. Alt tilsyn skal, i tillegg til kontrollaspektet, danne grunnlag for forbedring og utvikling i den enkelte barnehage og i sektoren som helhet. Loven stiller flere krav der faglige og skjønsmessige vurderinger skal ligge til grunn for vurderinger om kvalitet.

Rådmannen mener det ligger et stort potensial i å videreutvikle metoden med temabasert tilsyn, mer rettet mot *barnehagebasert vurdering*, og at dette også er en riktigere benevnelse av denne type tilsyn. En antar at en tydeliggjøring av dette, vil bidra til at de ansatte i enda større grad er åpne og ærlige i sine vurderinger av barnehagens innhold og praksis. Metoden har gitt viktige bidrag til tema for konkrete

Trondheim kommune

veiledningstiltak og kompetanseutvikling. Tilbakemelding fra barnehagene, om at dette har bidratt til refleksjon og større faglig bevissthet, støtter opp om denne vurderingen. Metoden bør derfor videreføres og videreutvikles som en av søylene som tilsynet med barnehagene i Trondheim skal bygges på. Resultat og funn etter denne typen undersøkelse, vil måtte følges opp over tid, og rådmannen mener derfor at det er mest formålstjenelig at slike undersøkelser gjennomføres hvert fjerde år der nye tema fastsettes i kommunens økonomiplan.

På bakgrunn av overstående vurderinger mener rådmannen at elektroniske spørreundersøkelser er godt egnet både for lovlighetskontroller og vurderinger av barnehagens innhold og praksis. Fremtidig ordning skal derfor bygge på slike undersøkelser, men hensikten skal i større grad tydeliggjøres overfor foreldre og ansatte.

Stedlig tilsyn

De elektroniske tilsynene er fulgt opp med stedlige tilsyn i utvalgte barnehager. Gjennom stedlige tilsyn får rådmannen utfyllende kunnskap om forhold som påvirker drift, innhold og praksis. Rådmannen ser, i likehet med fylkesmannen i sitt tilsyn med kommunen, behov for å legge til rette for at stedlige tilsyn gjennomføres i et større omfang enn tidligere ordning ga føringer for. I praksis viser det seg også at det er gjennomført langt flere tilsyn en det vedtaket fra 2008 legger opp til. En videreutvikling av ordningen med systemrettet tilsyn i trondheimsbarnehagene skal derfor synliggjøre dette på en bedre måte.

Stedlige tilsyn skal også i det videre gjennomføres som direkte oppfølging av funn etter elektroniske undersøkelser og klager og beklagelser. I tillegg forslår rådmannen at foreldrenes vurderinger som kommer til uttrykk i brukerundersøkelser også bør ligge til grunn når framtidige stedlige tilsyn planlegges. Det vil være et mål at videreutvikling av ordningen skal gi legitimitet for at stedlige tilsyn også kan gjennomføres uten at det foreligger konkrete funn, klager og/eller beklagelser, og at stedlige tilsyn kan gjennomføres både anmeldt og uanmeldt. Det er også viktig at alle typer tilsyn tas med, også de tilsyn der rådmannen samarbeider med andre tjenesteområder om kontroller knyttet til andre lovverk. Eksempel på dette kan være samarbeid med Miljøavdelingen og kontroll i forhold til *Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler*. Ved å utarbeide en felles oversikt over alle typer tilsyn, vil et større antall tilsynsbesøk kunne planlegges, gjennomføres og dokumenteres.

Det at begrunnelsen for stedlige tilsyn varierer, betyr at tilsynsbesøk vil ha ulik form, ulikt omfang og innhold. Tilsyn knyttet til barnehagebasert vurdering omkring faglige tema, skal også i det videre gjennomføres i samarbeid med rådmannen. Ved å planlegge å dokumentere alle former for tilsyn, mener rådmannen at den nye ordningen skal legge føringer for at alle barnehager minimum skal ha stedlige tilsyn en gang hvert 4. år. Dette innebærer at det gjennomføres om lag 50 stedlige tilsynsbesøk hvert år.

Oppvekstkontoret er delegert oppgaven med tilsyn, og skal legge årlige planer for gjennomføring av alle typer tilsyn og stedlige besøk.

5. Konklusjon

Gjennomføring av systemrettet tilsyn med trondheimsbarnehagene har gitt kommunen bred kunnskap om barnehagene både når det gjelder oppfølging av lovkrav, faglig innhold og praksis. Erfaringene viser imidlertid at det er behov for videreutvikling av ordningen. Endringene som foreslås skal hindre unødvendig dobbeltrapportering for enhetene og klargjøre mål og hensikt med de ulike undersøkelsene. I tillegg skal systemet gi rom for å øke antall stedlige tilsyn.

Trondheim kommune

Med bakgrunn i dette, foreslå rådmannen følgende videreutvikling av ordningen med systemrettet tilsyn i trondheimsbarnehagene fra 2012:

2008 - 2011	Fra 2012
1. Elektronisk tilsynsskjema; med deltakelse fra alle barnehager hvert tredje år og med en årlig oppfølging av 15 barnehager	1. Lovlighetskontroll <ol style="list-style-type: none">Barnehagenes årlige rapporteringer i KOSTRAEgne elektroniske undersøkelser som omfatter barnehagenes øvrige lovpålagte oppgaver. Disse gjennomføres hvert fjerde år, med oppstart i 2013.
2. Temabasert tilsyn; med deltakelse fra 10 barnehager hvert år. Tema for tilsynet bestemmes i samarbeid med Oppvekstkontoret	2. Barnehagebasert vurdering <ol style="list-style-type: none">Vurdering av barnehagens innhold og praksis basert på metode ombarnehagebasert vurdering.Elektroniske undersøkelser om innhold og praksis. Disse gjennomføres hvert fjerde år, med oppstart i 2014. Tema fastsettes i kommunens økonomiplan.
3. Hendelsesbasert tilsyn; som utløses ved klager og beklagelser på uforsvarlige og/eller ulovlige forhold ved navngitte barnehager	3. Stedlig tilsyn <ol style="list-style-type: none">Alle barnehager skal ha stedlig tilsyn minimum hvert fjerde år.Stedlige tilsyn gjennomføres på bakgrunn av funn i elektronisk tilsyn, barnehagebasert vurdering, klager og beklagelser og brukerundersøkelser.Stedlige tilsyn gjennomføres av Oppvekstkontoret alene, i samarbeid med andre tjenesteområder med tilsynsansvar eller med rådmannen.Stedlig tilsyn gjennomføres også uavhengig av konkrete funn eller hendelser.
	4. Oppvekstkontoret utarbeider årlig plan for tilsyn.

Rådmannen i Trondheim, 08.09.2011

Jorid Midtlyng
kommunaldirektør

Ragnhild Granskogen
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift
... Sett inn saksutredningen over denne linja