



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene

Dokument nr. 3:13 (2008–2009)



5 664 -577 -7 285 18 4 588 315 6 554 94 216 2 577 634 492

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 761

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00/1
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo
Telefon: 800 80 960
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-8229-035-7

Forsideillustrasjon: Lobo Media AS.
Foto: © Regin Hjertholm / Samfoto og Lobo Media

Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene

Dokument nr. 3:13 (2008–2009)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:13 (2008-2009)
*Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehage-
tjenestene*

Riksrevisjonen, 16. juni 2009

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Oppsummering av undersøkelsen	7
3	Riksrevisjonens bemerkninger	12
4	Kunnskapsdepartementets svar	13
5	Riksrevisjonens uttalelse	17

Vedlegg: Rapport

1	Innledning	23
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	25
3	Revisjonskriterier	27
4	Fakta	31
5	Vurderinger	55
6	Litteraturliste	58
7	Vedlegg	60

Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene

1 Innledning

Utfallet av Stortingets behandling av Innst. S. nr. 250 (2002-2003), jf. St.meld. nr. 24 (2002-2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*, ble et bredt politisk forlik om endringer i økonomiske og juridiske virkemidler i sektoren (barnehageforliket). De sentrale målene for barnehagesektoren er barnehageplass til alle som ønsker det, høy kvalitet på og mangfold i tilbudet, lav pris og økonomisk likeverdig behandling.

I St. prp. nr. 1 (2008-2009) for Kunnskapsdepartementet blir det presisert at høy kvalitet i barnehagene er et prioritert område. Barnehagen skal gi barn et pedagogisk tilbud av høy kvalitet og kompetansen til de ansatte i barnehagen er avgjørende for kvaliteten på barnehagetilbudet. Komiteen konstaterte videre i Innst. S. nr. 250 (2002-2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* at Regjeringen mener målet om full behovsdekning er viktigst å nå først. Komiteen delte oppfatningen om at dette er et avgjørende mål. Komiteen var opptatt av å unngå at det skulle oppstå motsetninger mellom målet om full behovsdekning og øvrige mål i barnehagepolitikken.

Kunnskapsdepartementets budsjett for barnehagesektoren har vært sterkt økende de siste årene. I 2009 er statstilskuddet til barnehagesektoren på 24,3 mrd. kroner.¹ Barnehagesektoren finansieres gjennom statstilskudd, kommunale tilskudd og foreldrebetaling. Barnehageområdet er regulert av Barnehageloven av 17. juni 2005. Departementet har det overordnede nasjonale ansvaret for barnehagetilbudet. Fylkesmannen utfører forvaltningsoppgaver for departementet. Kommunen er både lokal barnehagemyndighet og barnehageeier for kommunale barnehager. Barnehagens oppgaver er nedfelt i *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*, som er en forskrift til barnehageloven. Myndighetsoppgavene omfatter alle barnehagene i kommunen, både kommunale og private.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å undersøke i hvilken grad Kunnskapsdepartementet ivaretar sitt overordnede nasjonale ansvar

for å legge til rette for et barnehagetilbud med høy kvalitet. Undersøkelsen omfatter alle ordinære private og kommunale barnehager. Familiebarnehager inngår ikke i undersøkelsen. Undersøkelsen belyser følgende problemstillinger:

- Er omsorgs- og læringstilbudet i barnehagene i samsvar med føringene gitt i lov og rammeplan for barnehagen?
- I hvilken grad legger rammene for barnehagedrift til rette for et barnehagetilbud av høy kvalitet?
- Ivaretar Kunnskapsdepartementet sitt styringsansvar for å sikre kvalitet på barnehageområdet?

Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Et utkast til rapport ble forelagt Kunnskapsdepartementet i brev av 4. mars 2009. Revisjonskriteriene er tidligere forelagt departementet. Departementet har i svarbrev av 31. mars 2009 avgitt uttalelse til rapporten. Kommentarene er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Revisjonskriteriene som legges til grunn for undersøkelsen, er utledet fra stortingsproposisjoner og – meldinger og Stortingets behandling av disse, Barnehageloven med forskrifter, Stortingets bevilgningsreglement og Reglement for økonomistyring i staten.

Undersøkelsen omfatter tidsperioden fra 2006 til 2008. Undersøkelsen er basert på analyse av Kunnskapsdepartementets styringsdokumenter, en omfattende spørreundersøkelse til barnehager rettet mot styrere og pedagogiske ledere, spørreundersøkelse til et utvalg kommuner/bydeler og spørreliste til alle landets fylkesmannsembeter. Spørreundersøkelsene ble besvart av 818 barnehager og 112 kommuner/bydeler. Det ble gjennomført intervju med Kunnskapsdepartementet, med relevante fagpersoner i sektoren, med barnehageansvarlige i kommuner og med barnehageansatte.

1) St.prp. nr.1 (2008-2009) Kunnskapsdepartementet.

2.1 Barnehagetilbudet

Barnehagens planlegging og oppfølging av fagområdene i rammeplanen

Ifølge barnehageloven §§ 1 og 2 skal barnehagen være en pedagogisk virksomhet og gi barn under opplæringspliktig alder gode utviklings- og aktivitetsmuligheter og skape grunnlag for barnas livslange læring og aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn. Barnehageloven og rammeplanen om innholdet i og oppgavene til barnehagen legger føringer på hvordan en god barnehage skal være.

Ifølge rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver skal alle barnehager utarbeide en årsplan. Den enkelte barnehage avgjør i hvilken grad det i tillegg bør utformes planer for kortere perioder. Undersøkelsen viser at de aller fleste barnehagene utarbeider årsplaner og månedsplaner og at barnehagepersonalet bruker mye tid på å planlegge barnehagens innhold. Barnehagene dokumenterer også barnas arbeids- og læringsprosesser i stor grad. Undersøkelsen viser videre at de fleste barnehagene har skriftlige rutiner for behandling av informasjon fra foreldrene. Departementet viser i sitt svarbrev til at det har evalueringer som viser at foreldre i stor nok grad deltar i barnehagens arbeid.

For å lette barnehagens planlegging av et variert og allsidig pedagogisk tilbud har Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver delt inn barnehagens innhold i sju sentrale fagområder.

Undersøkelsen viser at barnehagene arbeider med alle rammeplanens fagområder, men at det er variasjon i hvor mye barnehagene arbeider med dem. Kunnskapsdepartementet viser i sitt svarbrev til at resultatene samsvarer med evalueringen av rammeplanen *Alle teller mer* (Østrem m.fl. 2009). Departementet sier videre i sitt svarbrev at det vil følge utviklingen når det gjelder prioriteringen av de ulike fagområdene og vil vurdere å sette inn tiltak dersom det viser seg at aktuelle fagområder over tid blir systematisk nedprioritert.

Kunnskapsdepartementet foreslo ved behandling av ny barnehagelov i 2005 at den reviderte rammeplanen skulle være mer kortfattet, men at det kan utarbeides temahefter om bruken av rammeplanen.² Departementet har etter 2005 utarbeidet 10 temahefter som pedagogisk virkemiddel. Undersøkelsen viser at barnehagene opplever noen av temaheftene som lite konkrete og dermed

vanskelige å nyttiggjøre seg i det daglige arbeidet. To av fem pedagogiske ledere opplever at de i liten grad får informasjon og veiledning til det pedagogiske arbeidet i avdelingen gjennom temahefter. Departementet viser i sitt svarbrev til at temaheftene ikke skal representere en form for autorisasjon av et visst innhold og arbeidsmåter framfor andre, men vise mangfoldet av mulige arbeidsmåter i barnehagen og støtte og inspirere de ansatte i barnehagesektoren.

En del barnehager mangler tilstrekkelig og kompetent personale

En av de viktigste forutsetningene for høy kvalitet i barnehagene er tilstrekkelig og kompetent personale, jf. Innst. O. nr. 117 (2004–2005) *lov om barnehager*. Undersøkelsen viser at økt pedagogtetthet og flere muligheter for kompetanseheving for personalet oppleves som de viktigste kvalitetsfaktorene for barnehageansatte.

Ifølge *lov om barnehager* skal bemanningen i barnehagene være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det er barnehageeier som vurderer hva som er tilstrekkelig. Av undersøkelsen framgår det at barnehagene mener at det er vanskelig å skaffe kvalifisert bemanning. Dette gjelder både ved rekruttering av pedagogiske ledere og av øvrig personale. Undersøkelsen viser at det er for få pedagoger fordelt på barna i om lag 10 prosent av barnehagene i forhold til krav i *forskrift om pedagogisk bemanning*. Den pedagogiske lederen er enten førskolelærer, har annen sidestilt utdanning eller er innvilget dispensasjon fra utdanningskravet. Undersøkelsen viser at de minste barnehagene er noe bedre bemannet totalt enn de største barnehagene.

Kunnskapsdepartementet viser i sitt svarbrev til en positiv utvikling på dette området. Foreløpige KOSTRA-tall viser at det har blitt noe færre barn per voksen i barnehagene. Departementet viser videre til rapporten fra UNICEF (2008)³ om kvaliteten på omsorgs- og læringstilbudet til barnehagebarn i 25 OECD-land og framholder at voksentettheten i Norge er mer enn dobbelt så høy som i de fleste andre landene. Departementet påpeker videre at det er barnehageeier som har ansvaret for at den totale bemanningen er tilstrekkelig.

Dersom barnehagene ikke klarer å tilsette pedagogiske ledere med tilstrekkelig utdanning kan

2) Ot. prp. nr. 72 (2004–2005) *Om lov om barnehager*.

3) UNICEF rapport (2008) *The child care transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries*.

barnehagen søke kommunen om dispensasjon fra kravet om førskolelærerutdanning⁴ for inntil ett år av gangen. Som en følge av mangel på førskolelærere og flere barnehageplasser har det vært en betydelig økning i antall dispensasjoner, fra 1550 til 3484 per år i perioden 2006-2008, tilsvarende en økning på 125 prosent. Undersøkelsen viser at 36 prosent av barnehagene hadde en eller flere ansatte med dispensasjon fra utdanningskravet i barnehageåret 2007/2008.

Kunnskapsdepartementet viser i sitt svarbrev til at man er klar over utfordringene som er knyttet til mangel på førskolelærere og at man er midt i en satsing for å få økt andelen pedagoger i barnehagene. Foreløpige KOSTRA-tall viser at det i 2007 kom 2242 flere førskolelærere i barnehagene. Tilsvarende viser søkertallene til høyere utdanning at flere ønsker å bli førskolelærere. Kunnskapsdepartementet har også økt antall studieplasser i utdanningen og iverksatt en rekke andre tiltak for å få flere pedagoger i barnehagene. Mange av disse tiltakene vil ha effekt først om noen år.

Av undersøkelsen framgår det at om lag 30 prosent av de pedagogiske lederne mener at de i begrenset grad har tid til å utføre arbeidsoppgavene sine som planlagt. De oppgir først og fremst sykefravær som en viktig årsak. Undersøkelsen viser at barnehagene har et høyt gjennomsnittlig sykefravær på 11,5 prosent. Til sammenligning var sykefraværet blant ansatte innen helse- og sosialsektoren 9,5 prosent i 2007. De fleste barnehagene setter inn vikar relativt raskt ved sykefravær, noe som vurderes som positivt.

Et tilstrekkelig tilbud om etterutdanning og kursing er en viktig forutsetning for et kvalifisert barnehagepersonale, jf. Innst. O. nr. 117 (2004-2005). Det må samtidig være tilstrekkelig økonomiske midler og tid for de ansatte til å gå på kurs. Undersøkelsen viser at barnehageansatte, eksklusiv styrerne, i gjennomsnitt tok ut om lag én kursdag i barnehageåret 2007/2008. Det er gruppen av ansatte uten barnehagefaglig bakgrunn som tar ut færrest kursdager.

Kunnskapsdepartementet viser i sitt svarbrev til sin kompetansestrategi for barnehagesektoren for perioden 2007-2010 og til en kartlegging som viser at over 90 prosent av henholdsvis styrerne, pedagogiske ledere og ufaglærte assistenter samt 86 prosent av barne- og ungdomsarbeiderne

omfattes av kompetanseutviklingstiltak i kommunen. Departementet understreker også betydningen av uformell læring og interne opplæringstiltak gjennom for eksempel nettverk, lokalt utviklingsarbeid, veiledning og læring på arbeidsplassen.

Ifølge rammeplanen skal barnehagens omsorgs- og læringsmiljø fremme barns trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd. Mangler ved bemanningen, høyt sykefravær og mangel på kurs kan føre til at barn i enkelte barnehager i for liten grad får oppmerksomhet fra de voksne og blir sett av dem. I spørreundersøkelsen svarer en av fire pedagogiske ledere at det sjelden eller aldri er nok personale i barnehagen til at barna får tilstrekkelig oppmerksomhet.

Kunnskapsdepartementet stiller i sitt svarbrev spørsmål om man ved å spørre de ansatte i barnehagene om det er tilstrekkelig personale, får presist nok svar på problemstillingen.

Undersøkelsen peker på at mangler ved den pedagogiske bemanningen, utstrakt bruk av dispensasjoner fra kompetansekravene, mangel på kurs og høyt sykefravær utgjør en risiko for ikke å oppnå den ønskede kvaliteten i barnehagetilbudet i alle barnehager.

Barnehagenes fysiske miljø

Ifølge rammeplan for barnehagen, skal barnehagen ha arealer og utstyr nok til lek og varierte aktiviteter som fremmer bevegelsesglede, gir allsidig bevegelses- og sanseerfaring og muligheter for læring og mestring. Undersøkelsen viser at den veiledende normen for inneareal overholdes i 90 prosent av barnehagene. Dette vurderes som positivt, særlig i lys av den sterke veksten i antall barn med barnehageplass det har vært i perioden. Kunnskapsdepartementet viser i sitt svarbrev til en positiv tendens i utviklingen av gjennomsnittlig inneareal pr. barn som har økt med 0,3 m² de siste tre år.

2.2 Kunnskapsdepartementets styring, informasjon og veiledning på barnehageområdet
Kunnskapsdepartementet overtok i 2006 det overordnede nasjonale ansvaret for barnehage-tjenestene. Kunnskapsdepartementet skal sikre at den nasjonale barnehagepolitikken blir formidlet ut til aktørene og brukerne i sektoren, og se til at politikken blir gjennomført i tråd med forutsetningene. Fylkesmannen utfører forvaltningsoppgaver for departementet og kommunene er lokal barnehagemyndighet.

4) Og annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Det er et sentralt mål i St.meld. nr. 24 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* å ha kvalitet og mangfold i barnehagetilbudet. Ved å åpne for et mangfold i barnehagene - når forvaltningens ansvar og oppgaver samtidig er fordelt på flere nivåer ved Kunnskapsdepartementet, fylkesmannsembetene og kommunene - gir det en risiko for at det blir uheldige variasjoner i barnehagetilbudet. Dette gir et større behov for overordnet styring, kontroll og etterprøvbarehet i barnehagesektoren.

Informasjon og veiledning

Kunnskapsdepartementet skal ha et nært samspill med de ulike aktørene innenfor barnehagesektoren. Departementet avholder kontaktmøter 3-5 ganger hvert år med fylkesmennene. I tillegg arrangeres faglige styringsmøter med enkelt-embetene og fagsamlinger/regelverksamlinger for utdanningsdirektørene og saksbehandlerne. Undersøkelsen viser at nesten samtlige fylkesmenn mener møtene med Departementet gir god informasjon og mulighet for utveksling av erfaringer. Videre er møtene vesentlige for å nyansere og presisere forståelsen av styringsinformasjonen. Fylkesmannsembetene opplever at fagsamlinger og regelverksamlinger for saksbehandlerne er viktige læringsarenaer. De er nyttige for å formidle informasjons- og veiledningsoppdrag videre overfor kommunene.

Om lag halvparten av fylkesmennene opplever at Kunnskapsdepartementet bruker lang tid på å behandle henvendelser om veiledning om lov og regelverk, og at veiledningen som gis er så overordnet at den har begrenset nytteverdi. Departementet opplyser i sitt svarbrev at det arbeider med å redusere saksbehandlingstiden. Videre opplyser departementet at hensynet til forhold som lokal skjønnsutøvelse og departementets rolle som klageinstans, gjør at departementets veiledning i enkelte tilfeller kan oppfattes som for generell.

Fylkesmannen skal veilede kommunene etter barnehageloven. Kunnskapsdepartementet gir Fylkesmannen føringer og krav om hovedprioriteringene på barnehageområdet gjennom de årlige fullmaktsbrevene og embetsoppdragene. De fleste kommunene opplyser å ha mottatt råd og veiledning fra Fylkesmannen og deltatt på kompetansetiltak i regi av Fylkesmannen. Undersøkelsen viser at de fleste kommunene er tilfreds med råd og veiledning fra Fylkesmannen.

Kommunene har ansvaret for å gi veiledning og informasjon til barnehagene og se til at de drives i samsvar med gjeldende regelverk. Undersøkelsen viser at halvparten av kommunene mener råd og veiledning til barnehagepersonale er den mest tidkrevende arbeidsoppgaven. De fleste barnehagene er fornøyd med informasjonen og veiledningen fra kommunene, men noen flere private barnehager enn kommunale er mindre tilfreds.

Tilsyn og rapportering

I *lov om barnehager* er Fylkesmannen gitt hjemmel til å føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den er pålagt som lokal barnehagemyndighet. Ifølge Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) *Om lov om barnehager* skal kommunen ved godkjenning og gjennom aktiv veiledning og tilsyn se til at barnehagene drives i tråd med de krav som settes i barnehageloven med tilhørende forskrifter.

Det framgår av Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) *Om lov om barnehager* at Fylkesmannens tilsyn med at kommunen utfører denne oppgaven, skal bidra til å sikre kvaliteten på barnehagetilbudet. Det framgår videre av St.prp. nr. 1 (2007–2008) at tilsyn er et sentralt tema i styringsdialogen med fylkesmannsembetene. I fullmaktsbrevene fra departementet for 2006 og 2007 ble det ikke stilt krav til antall tilsyn. Kunnskapsdepartementet stilte krav i fullmaktsbrevet for 2008 at hver fylkesmann skal føre tilsyn med minst tre kommuner.

Fylkesmannens tilsyn med kommunene gjennomføres hovedsakelig som systemrevisjon, det vil si å kontrollere og slå fast om krav i lover og forskrifter blir oppfylt og å bidra til å utvikle internkontrollsystemet. Undersøkelsen viser at Fylkesmannens tilsyn har økt fra 2006 til 2008. Økningen er knyttet til systemrevisjon som tilsynsmetode. I 2007 gjennomførte embetene systemrevisjon ved tilsyn med 44 kommuner. I 2008 ble det ført tilsvarende tilsyn med 76 kommuner.

Selv om omfanget av tilsyn har økt, viser undersøkelsen at andelen av kommuner som har hatt tilsynsbesøk av Fylkesmannen fremdeles er lav. To av tre kommuner har aldri hatt tilsynsbesøk av Fylkesmannen. Blant de kommunene som har hatt tilsynsbesøk, har tilsynet i nærmere 80 prosent av tilfellene avdekket merknader og/eller avvik. Det framgår at tilsynet oftere resulterer i avvik enn i merknader. Avvik defineres som mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i lov og/eller forskrift, mens merknader er forhold som

har behov for forbedring. Av undersøkelsen framgår det at mer enn 60 prosent av avvikene er knyttet til kommunens mangelfulle tilsyn med barnehagene etter Barnehageloven.

Stortinget har ikke lovfestet omfang eller metode for kommunenes tilsyn med barnehagene. Kunnskapsdepartementet forutsetter imidlertid i sin veileder for tilsyn med barnehager fra 2007 at tilsynet skal være en kontinuerlig oppgave for kommunene.

Hver femte barnehage⁵ har aldri hatt tilsynsbesøk av kommunen. Undersøkelsen viser videre at 45 prosent av kommunene ikke førte tilsyn med barnehagene etter barnehageloven i perioden 2007/2008. Det er store fylkesvise variasjoner i andelen barnehager som har hatt tilsynsbesøk av kommunene.

Økningen i antall tilsyn gjennomført av både fylkesmenn og av kommuner synes å være en utvikling i riktig retning. På bakgrunn av det lave tilsynsomfanget, og fordi en stor andel av de faktisk gjennomførte tilsynene med kommunene har avdekket avvik, stilles det likevel spørsmål om tilsynsvirksomheten er tilstrekkelig for å bidra til å sikre kvaliteten i barnehagene.

Kunnskapsdepartementet kan ikke se at det er grunnlag for å konkludere at tilsynsvirksomheten er for svak når det ikke er lovfestet noe omfang for kommunenes tilsynsvirksomhet og når Fylkesmannen har doblet antall tilsyn med kommunene fra 2007 til 2008. Departementet opplyser i sitt svarbrev at det legger til grunn at Fylkesmannen innretter sitt tilsyn etter vurderinger av risiko og vesentlighet.

Kunnskapsdepartementet stilte ikke særskilte krav til fylkesmennene om rapportering av gjennomført tilskuddskontroll for hver tilskuddsordning og resultatene av disse før 2007. Dermed har ikke fylkesmennene rapportert om gjennomført tilskuddskontroll til Kunnskapsdepartementet i 2006. Undersøkelsen viser at fem embeter i 2007 og ni embeter i 2008 har kontrollert og rapportert fullstendig om gjennomført tilskuddskontroll. Det betyr at pålagt rapportering mangler helt eller delvis for flertallet av fylkesmennene i 2007 og for halvparten av fylkesmennene i 2008.

Begrenset tilsynsvirksomhet og mangelfull rapportering om tilskuddskontrollen fra Fylkesmannen til Kunnskapsdepartementet kan føre til at

styringsinformasjonen blir svekket på disse områdene. Det kan på bakgrunn av undersøkelsen stilles spørsmål om departementet har tilstrekkelig styringsinformasjon om kvaliteten i barnehagetilbudet, jf. § 4 i Reglement for økonomistyring i staten.

Tilskuddene til barnehagene

De statlige tilskuddene er en vesentlig del av barnehagenes økonomi. Ved behandling av statsbudsjettet for 2007, understreket flertallet i familie- og kulturkomiteen betydningen av at private barnehager tidlig får kjennskap til og utbetalt driftsmidler fra kommunen i begynnelsen av et nytt kalenderår slik at det skapes forutsigbarhet til den daglige driften. Ifølge St.meld. nr. 24 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*, skal et godt finansieringssystem være enkelt og oversiktlig, ha en klar ansvars plassering og ikke minst gi forutsigbarhet for alle som er berørt. Samtidig må det samlede finansieringssystemet gi fleksibilitet for barnehageeier slik at det bidrar til en stabil driftssituasjon.

Undersøkelsen viser at over halvparten av de private barnehagene svarer at de mottar tilskudd fra kommunen på et tidspunkt i året som gjør at det i liten grad er mulig å planlegge og budsjettere barnehagens økonomi. Når en så stor andel av barnehagene opplever at det er lite forutsigbare økonomiske rammer, er det en risiko for at det får konsekvenser for planleggingen og gjennomføringen av aktiviteter i barnehagen og dermed for kvaliteten i tilbudet.

Over halvparten av de private barnehagene oppgir at beregningen for tilskudd til barnehagen i liten grad eller ikke i det hele tatt er forklart slik at de kan forutsi barnehagens økonomi. To av tre kommuner opplever det også som vanskelig å forklare beregningene som ligger til grunn for tilskuddene til de private barnehagene.

Når både de private barnehagene og kommunene opplever det som vanskelig å forstå eller å forklare beregningene som ligger til grunn for tildelingen av tilskudd, vanskeliggjøres kommunens oppgave som lokal barnehagemyndighet. Det er grunn til å spørre om Kunnskapsdepartementet har ivarett sitt veilederansvar i tilstrekkelig grad når kommunene har vanskelig for å forklare beregningene som ligger til grunn for tilskuddene til de private barnehagene.

5) Barnehager som er eldre enn tre år

Kunnskapsdepartementet skriver i sitt svarbrev at en viktig årsak til at kommunene og barnehagene opplever at det er uforutsigbare økonomiske rammer, kan være at kommunene ikke i tilstrekkelig grad innehar og benytter juridisk og økonomisk kompetanse til å foreta beregningene og dokumentere disse tilfredsstillende.

Departementet bemerker for øvrig i sitt svarbrev at det ikke har fått tilgang til deler av datamaterialet fra spørreundersøkelsen. Manglende innsyn i dette grunnlaget for spørreundersøkelsen gjør det etter departementets mening vanskelig å kommentere de konkrete resultatene og Riksrevisjonens analyser og konklusjoner på en tilfredsstillende måte.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Utfallet av Stortingets behandling av Innst. S. nr. 250 (2002-2003), jf. Stortingsmelding 24 (2002-2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* ble et bredt politisk forlik om endringer i økonomiske og juridiske virkemidler i sektoren. De sentrale målene for barnehagesektoren er barnehageplass til alle som ønsker det, høy kvalitet og mangfold i tilbudet, lav pris og økonomisk likeverdig behandling.

Målet med revisjonen har vært å undersøke i hvilken grad Kunnskapsdepartementet ivaretar sitt overordnede nasjonale ansvar for å legge til rette for et barnehagetilbud med høy kvalitet.

Hovedmålene for barnehagepolitikken har blitt fastsatt i en periode da sektoren har vært gjennom en betydelig vekst. Antall barn med barnehageplass har økt med 36,5 prosent fra 2001 til 2008. Andel barn med heltidsplass har økt i samme periode. På bakgrunn av denne omfattende utbyggingen er Riksrevisjonen av den oppfatning at viktige hovedelementer av satsingen for å nå målet om høy kvalitet synes å være ivaretatt på en god måte. Riksrevisjonen anser det som positivt at barnehageansatte setter av nok tid til planlegging av barnehagens innhold og at barnas arbeids- og læringsprosesser er godt dokumentert. Riksrevisjonen ser det også som positivt at barnehageansatte gjennomgående arbeider aktivt med fagområdene i rammeplanen og merker seg videre at Kunnskapsdepartementet vil iverksette tiltak dersom det viser seg at aktuelle fagområder over tid blir systematisk nedprioritert.

Riksrevisjonen ser det også som positivt at det er utarbeidet temahefter til å støtte opp under implementeringen av den reviderte rammeplanen og mener på bakgrunn av rammeplanens overordnede utforming at temaheftene er aktuelle for alle barnehageansatte. Kunnskapsdepartementet opplyser at temaheftene ikke representerer noen form for autorisering og kun er ment som støtte og inspirasjon. Riksrevisjonens undersøkelse viser at over halvparten av temaheftene brukes i liten grad. Ettersom rammeplanen er kortfattet og generell, vil Riksrevisjonen stille spørsmål om et mer forpliktende veiledningsmaterielt kunne ført til en mer utstrakt bruk.

Undersøkelsen viser at 90 prosent av barnehagene overholder de veiledende normene for inneareal i barnehagene. Departementet peker i sitt svar på at KOSTRA-tallene viser at utviklingen for størrelsen på barnehagenes inneareal har vært positiv de siste årene. Riksrevisjonen er enig i at dette er positivt, spesielt i lys av den sterke veksten i antall barn med barnehageplass det har vært i perioden. Riksrevisjonen vil imidlertid peke på at det er enkelte barnehager som ligger betydelig under arealnormen.

Det er ikke stilt krav i lov eller forskrift om antall barn per ansatt i barnehagen. Det er barnehageeier som har ansvar for at den totale bemanningen er tilstrekkelig. Kunnskapsdepartementet viser i sitt svar til at Norge har en voksentetthet i barnehagene som er mer enn dobbelt så høy som i mange andre land. Departementet viser også til at det har blitt færre antall barn per voksen de siste årene.

Undersøkelsen viser at barnehagene opplever vanskeligheter med å skaffe kvalifisert bemanning. Riksrevisjonen merker seg satsingen for å øke pedagogandelen i barnehagene og at departementet viser til at denne satsingen allerede gir positive resultater. Riksrevisjonen vil bemerke at det har vært en betydelig økning i antall dispensasjoner fra kravet om pedagogisk utdanning. I perioden 2006 til 2008 økte antall dispensasjoner med hele 125 prosent. Hvis denne dispensasjonspraksisen blir vedvarende, vil kvaliteten i barnehagetilbudet bli skadelidende.

Ved behandling av *lov om barnehager*, jf. Innst. O. nr. 117 (2004-2005), pekte familie-, kultur- og administrasjonskomiteén på at personalets kompetanse er den viktigste kvalitetsfaktoren i barnehagene. Komiteens flertall så det som helt nødvendig at personalet i barnehagesektoren tilbys

ny kompetanse. Riksrevisjonens undersøkelse viser at om lag 60 prosent av kommunene har gjennomført en kartlegging av kompetansebehovet blant barnehagepersonalet i deres kommune. Riksrevisjonen er enig med Kunnskapsdepartementet i at det har vært en positiv utvikling i antall kommuner som har foretatt kompetansekartlegging, men det er fortsatt for lav andel kommuner som har kartlagt kompetansebehovet blant barnehagepersonalet i kommunen.

Det er positivt at det er utviklet en kompetansestrategi for barnehageområdet. Med hensyn til utnyttelse av kompetansehevingstiltak, vil Riksrevisjonen bemerke at undersøkelsen viser at barnehagene ikke har anledning til å følge opp denne satsingen i praksis. I gjennomsnitt bruker de ansatte i barnehagene, bortsett fra styrer, kun én dag i året på kurs. Riksrevisjonen mener Kunnskapsdepartementet bør ha oppmerksomhet på dette området og i større grad være pådriver overfor kommunene for at barnehagepersonalet faktisk får deltatt på kurs og andre kompetansehevingstiltak.

Tilsyn skal bidra til å sikre kvaliteten på barnehageområdet gjennom å avdekke eventuelle kritikkverdige forhold. Kunnskapsdepartementet sier i sitt svarbrev at tilsynsapparatet fungerer tilfredsstillende. Riksrevisjonen ser det som positivt at tilsynsvirkningsheten har vært økende de senere år, men stiller spørsmål om nivået er tilstrekkelig høyt til at det bidrar til å sikre kvaliteten.

Kunnskapsdepartementet er uenig i Riksrevisjonens framstilling av at de økonomiske rammene for private barnehager er lite forutsigbare. Riksrevisjonen vil imidlertid fastholde at undersøkelsen har vist at en stor del av de private barnehagene og kommunene opplever at beregningene av tilskuddene er vanskelig å forstå og forklare. En stor del av de private barnehagene opplyser at det er vanskelig å planlegge og budsjettere fordi det ikke er kjent hva tilskuddet blir og når det blir utbetalt. Riksrevisjonen mener derfor at departementet har en utfordring knyttet til veiledning på området.

Riksrevisjonen ser det som positivt at Kunnskapsdepartementet fra 2007 stiller krav til Fylkesmannens rapportering for gjennomført tilskuddskontroll, men stiller samtidig spørsmål om departementets oppfølging av rapporteringen er tilstrekkelig. Bakgrunnen er at pålagt tilskuddskontroll fortsatt mangler helt eller delvis fra

minst halvparten av fylkesmennene i 2007 og 2008.

Kunnskapsdepartementet presiserer i sitt svarbrev at det uten innsyn i grunnlagsmaterialet for spørreundersøkelsen er vanskelig å kommentere de konkrete resultatene og Riksrevisjonens analyser og konklusjoner på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen vil peke på at Kunnskapsdepartementet har fått overlevert aggregerte data fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse. Dersom det ble gitt innsyn i grunnlagsmaterialet, ville dette bryte med forutsetningene som er kommunisert om anonymitet til dem som besvarer skjemaene.

4 Kunnskapsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Kunnskapsdepartementet og statsråden har i brev av 6. mai 2009 svart:

"Kunnskapsdepartementet viser til Riksrevisjonens brev av 21. april 2009 der det bes om departementets uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger i dokument til Stortinget om overnevnte sak.

Innledning

Målet med revisjonen er å undersøke i hvilken grad Kunnskapsdepartementet ivaretar sitt overordnede nasjonale ansvar for å legge til rette for et barnehagetilbud med høy kvalitet. Departementet merker seg at Riksrevisjonen er av den oppfatning at viktige hovedelementer i satsingen for å nå målet om høy kvalitet synes å være ivare tatt på en god måte.

I arbeidet med å ivareta det overordnede ansvaret for barnehagene, har departementet skaffet til veie løpende tilbakemeldinger om utvikling av tjenestene og hvilke resultat som er oppnådd. Sett i lys av ulike undersøkelser og KOSTRA tall, mener Kunnskapsdepartementet at valg av virkemidler som er satt inn barnehagesektoren så langt har lagt et godt grunnlag for videreutvikling av kvalitet i barnehagene. For flere av virkemidlene vil det imidlertid kreve tid før de får den tilskattede fulle effekt ute i barnehagene.

I barnehagesektoren er det stor aktivitet og målrettet arbeid i gang for å videreutvikle kvaliteten i barnehagene i tråd med statlige føringer. I de ulike undersøkelsene som har blitt gjennomført i regi av Kunnskapsdepartementet er det sørget for at synspunkter fra både barn, foreldre, ansatte, kommuner og fylkesmenn er ivaretatt. En

undersøkelse NOVA har gjennomført for departementet i 2008, og som bygger på to tidligere undersøkelser fra 2002 og 2004, viser at til tross for sterk utbygging de siste årene har kvaliteten i barnehagene økt på flere områder. En evaluering av hvordan den nye rammeplanen for barnehagens oppgaver og innhold er blitt innført, brukt og erfart viser at rammeplanen er godt mottatt i sektoren. Evalueringen viser videre at det finnes et stort engasjement i alle deler av sektoren for å gi barn et godt barnehagetilbud. Det arbeides med innføringen av rammeplanen gjennom en rekke tiltak, og arbeidet er godt i gang.

Riksrevisjonen viser til at hovedmålene for barnehagepolitikken er blitt fastsatt i en periode da sektoren samtidig har vært gjennom en betydelig vekst. Få andre sektorer kan vise til større mangfold og kompleksitet i type driftsformer, eierstruktur og omfang av tjenester. På tross av de store omstillingene og den kraftige kapasitetsøkningen sektoren har gjennomgått de siste årene, mener Kunnskapsdepartementet å kunne vise til at disse utfordringene ikke har gått på bekostning av kvaliteten i barnehagene.

Departementet har følgende uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger i kapittel 3:

Temaheftene

Departementet merker seg at Riksrevisjonen ser det som positivt at det er utarbeidet temahefter for å støtte implementeringen av den reviderte rammeplanen, og mener på bakgrunn av rammeplanens overordnede utforming at temaheftene er aktuelle for alle ansatte.

Videre skriver Riksrevisjonen at: "Riksrevisjonens undersøkelse viser at over halvparten av temaheftene brukes i liten grad. Ettersom rammeplanen er kortfattet og generell, vil Riksrevisjonen stille spørsmål om et mer forpliktende veiledningsmaterieell kunne ført til en mer utstrakt bruk."

Kunnskapsdepartementet viser til at temaheftene ble utarbeidet for å støtte opp under implementeringen av den reviderte rammeplanen, og mener temaheftene har fungert etter hensikten i denne implementeringsperioden.

Styrer og pedagogisk leder er ansvarlig for å veilede det øvrige personalet slik alle får en felles forståelse av barnehagens ansvar og oppgaver. Det er derfor naturlig at det er de som i størst grad benytter temaheftene. Selv om de nasjonale

føringene for barnehagens innhold er blitt tydeligere de siste årene, skal barnehagene fortsatt ha stor frihet til å velge innhold og arbeidsmåter tilpasset enkeltbarn og barnegrupper.

Personalets kompetanse og erfaring, og det faktum at rammeplanen skal tilpasses varierte driftsformer og lokale forhold, kan være en naturlig årsak til variasjon i bruk av temaheftene. Departementet ser det imidlertid som svært positivt at 86 prosent av de pedagogiske lederne har benyttet seg av temaheftene.

Kvalifisert bemanning

Riksrevisjonen skriver at de merker seg Kunnskapsdepartementets satsing for å øke pedagogandelen i barnehagene og viser til at denne satsingen allerede gir positive resultater.

Videre skriver Riksrevisjonen at: "Riksrevisjonen vil bemerke at det har vært en betydelig økning i antall dispensasjoner fra kravet om pedagogisk utdanning. I perioden 2006 til 2008 økte antall dispensasjoner med hele 125 prosent. Hvis denne dispensasjonspraksisen blir vedvarende, vil kvaliteten i barnehagen bli skadelidende."

Departementet er kjent med at antall dispensasjoner har økt. Dette betyr ikke at det har blitt færre førskolelærere i barnehagene, men at kommunene i større grad følger opp regelverket om dispensasjoner fra utdanningskravet. Departementet har i embetsoppdraget rettet oppmerksomheten på Fylkesmannens viktige oppgave med å veilede og å føre tilsyn med at kommunen følger regelverket når det gjelder innvilgelse av dispensasjon fra utdanningskravet. Departementet ser det derfor som positivt at differansen mellom antallet dispensasjoner og tallet på ansatte som arbeider som styrer og pedagogiske ledere uten godkjent førskolelærerutdanning går ned. Departementet mener dette er et eksempel på at styringsvirkemiddelet overfor kommunene fungerer etter intensjonen.

Departementet er kjent med de utfordringene som er knyttet til behovet for flere førskolelærere og viser til satsingen for å få økt pedagogandelen i barnehagen. Foreløpige KOSTRA - tall for 2008 viser at det i 2008 kom om lag 2 700 flere førskolelærere i barnehagene. Tilsvarende økning i 2007 var på over 1 200. Departementet har satt i gang flere tiltak for å øke antall førskolelærere i barnehagene, både i form av økt studiekapasitet og ulike modeller for arbeidsplassert førskolelærerutdanning for assistenter. Det vises til at det

i 2004 var om lag 20 000 ansatte med godkjent førskolelærerutdanning, mens denne gruppen ansatte økte til nærmere 27 000 i 2008.

Gjennomføring av kompetansestrategi

Departementet merker seg at Riksrevisjonen ser det som positivt at departementet har utviklet en kompetansestrategi for barnehageområdet, men Riksrevisjonen skriver at "... Kunnskapsdepartementet bør ha oppmerksomhet på dette området og i større grad være pådriver overfor kommunene for at barnehagepersonalet faktisk får deltatt på kurs og andre kompetansehevingstiltak."

Kontinuerlig kompetanseutvikling er en forutsetning for å skape gode barnehager og for å utvikle barnehagen i samsvar med forventningene samfunnet har for å skape rom for god oppvekst, tidlig innsats og sosial utjevning. Som en lærende organisasjon må barnehagen utvikle, fornye, forvalte og ta i bruk sine kunnskapsressurser på en slik måte at barn får et godt barnehagetilbud. Forskjeller i kompetansenivå blant ansatte i barnehagen vil framover kreve ulike kompetansestiltak. Mye av kompetanseutviklingen skjer og skal skje i den enkelte barnehage. Første rapport fra en kartlegging av Kunnskapsdepartementets kompetansestrategi konkluderer med at den nasjonale satsingen har hatt stor betydning for kommunenes kompetansetiltak for ansatte i barnehagene. Departementet vil også vise til at vi nå er midt i strategiperioden for kompetanseutvikling, og at departementet underveis vil vurdere eventuelle nye tiltak. Siden kompetansekartlegging ikke er en lovpålagt oppgave, ser departementet positivt på at stadig flere kommuner velger å gjennomføre kompetansekartlegging blant ansatte i barnehagene.

Tilsyn

Departementet merker seg at Riksrevisjonen ser det som positivt at tilsynsvirksomheten har vært økende de senere år. Videre skriver Riksrevisjonen at de "... stiller spørsmål om nivået er tilstrekkelig høyt til at det bidrar til å sikre kvaliteten."

Departementet er tilfreds med at det har vært en dobling i tilsynsaktiviteten hos Fylkesmannen fra 2007 til 2008, og en tilsvarende aktivitetsøkning knyttet til tilsyn hos kommunene. Departementet har i embetsoppdraget for 2008 og 2009 stilt krav om tilsynsomsfang, og årsrapporteringen fra 2008 viser at Fylkesmannsembetene mer enn oppfyller dette kravet. Kunnskapsdepartementet legger til grunn at Fylkesmannen innretter sin

tilsynsvirksomhet ut fra en vurdering av risiko og vesentlighet, det vil si at dette er et sentralt kriterium for valg av kommuner.

Selv om det har vært en positiv utvikling av tilsynsaktiviteten, har departementet fortsatt høy oppmerksomhet på tilsyn som verktøy for å følge opp intensjonene i regelverket og sikre kvaliteten i sektoren. Departementet vil vurdere ulike alternativer for å videreutvikle det statlige tilsynet. Departementet vil blant annet iverksette tiltak som kan bidra til å sikre enhetlig loyforståelse av tilsynstemaene. Departementet vil videre vurdere å stille ytterligere krav til fylkesmennene i embetsoppdragene fremover.

Forvaltning av kommunalt tilskudd

Riksrevisjonen skriver "at undersøkelsen har vist at en stor del av de private barnehagene og kommunene opplever at beregningene av tilskuddene er vanskelig å forstå og forklare. En stor del av de private barnehagene opplyser at det er vanskelig å planlegge og budsjettere fordi det ikke er kjent hva tilskuddet blir og når det blir utbetalt. Riksrevisjonen mener derfor at departementet har en utfordring knyttet til veiledning på området."

Kunnskapsdepartementet er kjent med utfordringene i sektoren knyttet til at utmåling av den kommunale andelen av tilskudd til private barnehager kan framstå som komplisert, jf forskrift om økonomisk likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd. På denne bakgrunn har departementet aktivt ivaretatt sitt veiledningsansvar gjennom utarbeidelse av verktøy og veiledere for kommunene, gjennom embetsoppdrag og fullmaktsbrev til fylkesmennene og gjennom saksbehandlersamlinger for fylkesmennene. Regelverkssamlingene har hatt fokus på at fylkesmennene skal kunne veilede kommunene i utmåling av tilskudd for å unngå forsinkelser. Kunnskapsdepartementet mener også at en viktig forklaring på utfordringene på dette området kan være at kommunene ikke i tilstrekkelig grad innehar og benytter juridisk og økonomisk kompetanse til å foreta beregningene og dokumentere disse tilfredsstillende.

Departementet har forståelse for at enkelte private barnehager kan oppleve det som utfordrende å planlegge og budsjettere dersom de ikke er kjent med hva tilskuddet blir og når det blir utbetalt. Departementet vil imidlertid påpeke at den kommunale andelen av finansieringen utgjør kun om lag 15 prosent. 60 prosent av

finansieringen skjer gjennom statstilskudd og resten er foreldrebetaling. Det statlige tilskuddet er sammen med foreldrebetalingen forutsigbare størrelser. For å unngå at private barnehager mottar kommunalt tilskudd sent, har departementet oppfordret kommunene om å forskuttere kommunalt tilskudd basert på fjorårets utbetalinger.

Kontroll med tilskuddene

Riksrevisjonen skriver at de ser det som positivt at Kunnskapsdepartementet fra 2007 stiller krav til Fylkesmannens rapportering for gjennomført tilskuddskontroll, "men stiller samtidig spørsmål om Kunnskapsdepartementets oppfølging av rapporteringen er tilstrekkelig."

Riksrevisjonen skriver at pålagt tilskuddskontroll mangler helt eller delvis fra minst halvparten av fylkesmennene i 2007 og 2008. Rapportene fra fylkesmennene viser imidlertid at det i all hovedsak føres kontroll med de tilskuddene fylkesmannen forvalter (drifts- og investeringstilskuddene). Departementet har ikke indikasjoner på at fylkesmennenes kontroll var utilstrekkelig selv om ikke alle fylkesmennene rapporterte inn tilskuddskontroll for 2007. Departementet vil videre gjøre oppmerksom på at alle embeter har rapportert om tilskuddskontroll i 2008.

Riksrevisjonen påpeker at det er positivt at departementet siden 2007 har stilt krav om rapportering av gjennomført tilskuddskontroll og resultater. Da Kunnskapsdepartementet overtok ansvaret for barnehagene i 2006 ble det raskt stilt slike krav. Det har også vært en positiv utvikling når det gjelder kvaliteten på rapporteringen, og eventuelle mangler ved årets rapportering vil bli brukt til å tydeliggjøre rapporteringskravene fremover. Kunnskapsdepartementet mener at departementets fokus på å forbedre rapporteringen tilsier at tilskuddskontrollen tas på alvor. Forbedret rapportering i fremtiden vil gi økt forståelse for faktorer som gjør tilfredsstillende kontrollvirksomhet vanskelig og på den måten legge til rette for forbedringer i systemet. Departementet har i samarbeid med fylkesmanns-embetene utarbeidet nye rapporteringsskjemaer for neste rapportering. Departementet drøfter også ytterligere forbedring av rapporteringsskjema og elektronisk rapportering i samarbeid med Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Samtidig viderefører Kunnskapsdepartementet rutinene for oppfølging av eventuell manglende rapportering. Manglende rapportering tas opp med aktuelt embete umiddelbart etter fastsatt frist. Vedvarer mangelen, melder

departementet dette inn som et avvik til Fornyings- og administrasjonsdepartementets ledersamtale med fylkesmennene. Departementet orienterer også utdanningsdirektørene om avviket. Tilsynskontroll er også tema på departementets møte med den statlige utdanningsadministrasjonen, herunder utdanningsdirektørene i mai/juni hvert år.

Øvrige forhold

Departementet har ikke ytterligere merknader til andre forhold i Riksrevisjonens bemerkninger. Det framgår at barnehageansatte setter av nok tid til planlegging av barnehagens innhold og at barnas arbeids- og læringsprosesser er godt dokumentert. Videre uttales det at barnehageansatte gjennomgående arbeider aktivt med fagområdene i rammeplanen. Når det gjelder innearealene i barnehagene, viser undersøkelsen at 90 prosent av barnehagene overholder de veiledende normene. Norge har for øvrig en voksetetthet i barnehagene som er mer enn dobbelt så høy som i mange andre land.

Innsyn i grunnlagsmaterialet

Riksrevisjonen skriver at "Kunnskapsdepartementet har fått overlevert aggregerte data fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse."

Departementet mottok aggregerte data som var grunnlaget for noen av utfordringene som Riksrevisjonen pekte på, men ville også hatt nytte av å se nærmere på aggregerte data for øvrige deler av undersøkelsen. Departementet finner det likevel positivt at vi har fått tilgang til en større del av Riksrevisjonens bakgrunnsmateriale enn hva som har vært praksis ved tidligere forvaltningsrevisjoner.

Konklusjon

Kunnskapsdepartementet viser til Innst. S. nr. 250 (2002-2003) og følgende sentrale føring: "Komiteen konstaterer at Regjeringen mener målet om full behovsdekning er viktigst å nå først. Komiteen deler oppfatningen om at dette er et avgjørende mål. Komiteen er opptatt av å unngå at det skal oppstå motsetninger mellom målet om full behovsdekning og øvrige mål i barnehagepolitikken."

Kunnskapsdepartementet tolker signalene i denne innstillingen, og også øvrige innstillinger og vedtak som er gjort på barnehageområdet fra 2002 og fram til i dag, dit hen at det ikke er noe tvil om at både kvantitet og kvalitet i barnehagen har vært, og er viktige målsettinger. Dette har

departementet lagt til grunn for sitt arbeid. Samtidig er det verdt å merke seg at Stortinget i denne perioden i langt større grad har hatt oppmerksomhet rettet mot mål og konkrete tiltak for å nå full barnehagedekning.

Mål for videreføring av regjeringens barnehagesatsing og forslag om ulike tiltak har vært uttrykt i Regjeringens årlige budsjettforlag. Dette inkluderer også mål og tiltak for å møte utfordringene knyttet til økt rekruttering og mangel på førskolelærere. På denne måten har Stortinget fått jevnlig informasjon om både status og videre tiltak for kvalitetsutvikling i barnehagesektoren. Kunnskapsdepartementets prioriteringer og valg av virkemidler i hele denne perioden har vært, og er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Parallelt med satsingen på full barnehagedekning er det iverksatt strategier for å sikre barnehagenes kvalitet; Ny lov om barnehage, ny rammeplan, Rekrutteringsstrategi for barnehagesektoren 2007-2010. Barnehageløftet er fulgt opp med en strategisk satsing på kompetanseutvikling. For 2007 og 2008 ble det satt av henholdsvis 62 og 66 millioner kroner til regjeringens satsing på kompetanse i barnehagesektoren.

Gjennom ulike evalueringer og kartleggingsarbeid har departementet fått innsikt i status underveis i kvalitetssatsingen som legger et viktig grunnlag for videre arbeid med utvikling av kvalitet i barnehagene. Dokumentasjonen viser at det på alle områder er stor aktivitet og målrettet arbeid i gang for å videreutvikle kvaliteten i barnehagene i tråd med statlige føringer. Felles for de ulike undersøkelsene er at de viser tydelige tegn på at sektoren er inne i en positiv utvikling når det gjelder å sikre målet om et likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet.

Videre oppfølging

Barnehagesektoren har de siste årene vært gjennom store endringer. Kravene til innhold og kvalitet i barnehagen har økt gjennom ny barnehagelov og revidert rammeplan. Barnehagesektoren har blitt mer kompleks, både med henblikk på volum, innhold og struktur. Det har vært en kraftig økning i antall barnehageplasser og i statlige overføringer. Samtidig har det vært en økt satsing på kvalitet gjennom en egen kompetansestrategi, og det er igangsatt flere ulike rekrutteringstiltak.

Kunnskapsdepartementet ser det som en viktig oppgave å følge med på utviklingen for å sikre at barn får et godt og variert innhold i tråd med

barnehageloven og rammeplanens føringer. Årlig statistikk, forskning og kvalitative vurderinger, foreldreundersøkelser, kartlegging av barnehagenes og kommunenes arbeid med oppfølging av barnehageloven med forskrift og årsrapporter fra fylkesmennene vil danne grunnlag for Kunnskapsdepartementets videre oppfølging av kvalitetsutvikling og styring av barnehagesektoren.

Departementet er av den oppfatning at det eksisterer kvalitetsutfordringer i barnehagesektoren og har som følge av dette iverksatt ytterligere tiltak som skal bidra til å utvikle kvaliteten i barnehagene. Sentralt i den videre oppfølgingen er utarbeidelsen av en stortingsmelding om kvalitet i barnehagene i 2009. Departementet ser at det er sammenfall mellom utfordringer som Riksrevisjonen bemerker og de utfordringene som den kommende stortingsmeldingen vil omtale."

5 Riksrevisjonens uttalelse

Et av de sentrale målene for barnehagesektoren er å sikre et barnehagetilbud av høy kvalitet. Riksrevisjonen deler Kunnskapsdepartementets oppfatning av at det er flere positive utviklingstrekk i barnehagesektoren. Samtidig har undersøkelsen avdekket en del svakheter som kan bidra til å svekke oppnåelse av målet om et barnehagetilbud av høy kvalitet. Riksrevisjonen merker seg at Kunnskapsdepartementet sier seg enig i at det eksisterer kvalitetsutfordringer i barnehagesektoren. Departementet ser at det er sammenfall mellom utfordringene som Riksrevisjonen bemerker og utfordringer som omtales i stortingsmeldingen om kvalitet i barnehagene. Riksrevisjonen forutsetter derfor at Kunnskapsdepartementet opprettholder fokus på å sikre kvaliteten i barnehagetilbudet.

Riksrevisjonen viser til at noen barnehager har høyt sykefravær og lav grunnbemanning, og at en av ti barnehager har for få pedagoger og dermed ikke tilfredsstiller krav i forskrift om pedagogisk bemanning. Riksrevisjonen ser positivt på økningen i antall førskolelærere og merker seg tiltakene Kunnskapsdepartementet har satt i verk for å øke pedagogandelen i barnehagen.

Samtidig ser Riksrevisjonen med bekymring på det høye antallet barnehager der én eller flere ansatte har dispensasjon fra utdanningskravet og på at antallet har økt betydelig fra 2006 til 2008. Riksrevisjonen konstaterer at Kunnskapsdepartementet mener økningen i antallet dispensasjoner

skyldes at kommunene nå i større grad følger opp regelverket. Riksrevisjonen fastholder at antallet dispensasjoner er for høyt og mener det er uheldig dersom tidligere praksis har ført til at barnehageansatte uten godkjent førskolelærerutdanning har arbeidet som styrer eller pedagogisk leder uten kommunens dispensasjon fra utdanningskravet.

Undersøkelsen viser at det settes av lite tid og midler til kompetansehevingstiltak for barnehageansatte til tross for et stort behov. Kunnskapsdepartementet viser bl.a. til at kompetansekartlegging ikke er en lovpålagt oppgave, men at stadig flere kommuner likevel velger å gjennomføre kompetansekartlegging blant ansatte i barnehagene. Riksrevisjonen forutsetter at Kunnskapsdepartementet fortsetter arbeidet overfor kommunene med å kartlegge kompetansen blant barnehagepersonalet slik at personalet får anledning til å delta på kurs og andre kompetansehevingstiltak.

Riksrevisjonen konstaterer at 23 prosent av barnehagene aldri har hatt tilsyn etter barnehageloven. Undersøkelsen viser at Fylkesmannens tilsyn med kommunene oftest har avdekket avvik knyttet til kommunenes mangelfulle tilsyn med barnehagene etter barnehageloven. Riksrevisjonen understreker betydningen av at tilsynsvirksomheten gjennomføres for å bidra til å sikre kvaliteten på barnehagetilbudet. Det er positivt at departementet har høy oppmerksomhet på dette området. Riksrevisjonen merker seg at departe-

mentet vil vurdere ulike alternativer for å videreutvikle det statlige tilsynet, og vil følge utviklingen på området.

Riksrevisjonen understreker at fylkesmannens tilskuddskontroll for 2007 ikke er fullt ut dokumentert og at gjennomført tilskuddskontroll for 2008 har store mangler, til tross for at alle embetene har rapportert om tilskuddskontroll til departementet. Det er positivt at departementet er i gang med å utarbeide flere tiltak for å forbedre rapporteringen av tilskuddskontroll. Rapportering av tilskuddskontroll er vesentlig som beslutningsgrunnlag for å styre kvaliteten på området.

Riksrevisjonen vil understreke at Kunnskapsdepartementet har et overordnet ansvar for et godt finansieringssystem som er enkelt og oversiktlig og som gir forutsigbarhet for alle som omfattes av det. Riksrevisjonen ser det som uheldig at særlig private barnehager opplever tilskuddsberegningene som kompliserte og tildelingene som uforutsigbare. Riksrevisjonen forutsetter at Kunnskapsdepartementet intensiverer veiledningen og derigjennom sikrer bedre forståelse av beregningene og at tildelingene oppleves som forutsigbare.

Saken sendes Stortinget.

Kjellbjørg Lunde fratrådte under behandling av saken.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. juni 2009

Jørgen Kosmo

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Nils Totland

Helge Strand Østtveiten

Rapport: Styring og forvaltning av barnehagetjenestene

Vedlegg til Dokument nr. 3:13 (2008–2009)

Innhold

1	Innledning	23
1.1	Bakgrunn	23
1.2	Mål og problemstillinger	23
1.3	Avgrensning	24
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	25
3	Revisjonskriterier	27
3.1	Overordnede mål for barnehage-sektoren	27
3.2	Kunnskapsdepartementets ansvar for barnehageområdet	27
3.3	Barnehagetilbud av høy kvalitet	28
4	Fakta	31
4.1	Omsorgs- og læringstilbudet i barnehagene	31
4.1.1	Kvalitetsbegrepet i barnehage-sektoren	31
4.1.2	Rammeplan for barnehagen	32
4.1.3	De minste barna i barnehagen	36
4.2	Rammene for barnehagedrift og kvaliteten på barnehagetilbudet	37
4.2.1	Bemanningen i barnehagene	37
4.2.2	Oppmerksomhet fra de ansatte	41
4.2.3	Barnehagens fysiske miljø	42
4.2.4	Kommunens arbeid med barnehagesektoren	43
4.3	Kunnskapsdepartementets styrings-ansvar og kvalitet på barnehage-området	44
4.3.1	Departementets informasjon og veiledning til Fylkesmennene og kommunene	44
4.3.2	Kontroll og oppfølging av kvaliteten på barnehageområdet	46
4.3.3	Forvaltning av økonomiske virkemidler	50
5	Vurderinger	55
5.1	Barnehagetilbudet	55
5.2	Styring, informasjon og veiledning med barnehageområdet	56
5.3	Tilskuddene til barnehagene	57
6	Litteraturliste	58

7	Vedlegg	60
7.1	Antall barn og ansatte i barnehagene fordelt på avdeling/base	60
7.2	Kapittel 231 Barnehager	61
7.3	Spørreskjema til styrer/daglig leder	62
7.4	Spørreskjema til pedagogisk leder	66
7.5	Spørreskjema til barnehageansvarlig i kommunen	70

Tabelloversikt

Tabell 1	Prosentandel av barn i barnehage som er yngre enn tre år (1980–2008)	37
Tabell 3	Antall styrere og pedagogiske ledere totalt i Norge (2006–2008)	39
Tabell 2	Antall barn per voksen i barnehagene	39
Tabell 4	Antall kursdager i gjennomsnitt for barnehageansatte	41
Tabell 5	Får alle barna tilfredsstillende oppmerksomhet? (prosent)	41
Tabell 8	Gjennomsnittlig årsverk i kommuneadministrasjonene satt av til barnehagesektoren fordelt på antall innbyggere	43
Tabell 6	Barnehager som er tilrettelagt for barn og voksne med nedsatt funksjonsevne (prosent)	43
Tabell 7	Leker og utstyr til lek og aktiviteter i barnehagen	43
Tabell 9	Hvilke arbeidsområder er mest tidkrevende? (prosent)	44
Tabell 10	Får barnehagene tilstrekkelig informasjon og veiledning fra kommunene? (prosent)	44
Tabell 11	Prosentandel av kommunene som har kvalitetssikret opplysninger i barnehagenes årsmeldinger	50
Tabell 12	Antall barn og ansatte i barnehagene fordelt på avdeling/base	60
Tabell 13	Kapittel 231 Barnehager (i 1000 kr)	61

Figuroversikt

Figur 1	Viktige faktorer for å øke kvaliteten på tilbudet i egen barnehage	31
Figur 2	Viktige faktorer for et barnehage-tilbud med høy kvalitet generelt	32
Figur 3	Fagområder barnehagene arbeidet med i barnehageåret 2007/2008	34
Figur 4	Temaheftene som benyttes minst av barnehagene	35
Figur 5	Temaheftene som benyttes mest av barnehagene	35
Figur 6	Antall ansatte etter stilling totalt i Norge i perioden 2004–2007	37
Figur 7	Kommunenes bruk av Kunnskapsdepartementets veiledere	45
Figur 8	Fylkesmannsembetenes tilsyn med kommunene i perioden 2006–2008	47
Figur 9	Kommunenes tilsyn med barnehager	48
Figur 10	Antall barnehager som har hatt tilsyn	48
Figur 11	Tilsyn med barnehager etter barnehageloven, fylkesvis fordeling	49
Figur 12	Driftstilskudd til barnehager (2006–2008)	50
Figur 13	Mottar barnehagen tilskudd fra kommunen på et tidspunkt i barnehageåret som gjør det mulig å planlegge og budsjettere barnehagens økonomi?	51
Figur 14	I hvilken grad opplever kommunene at systemet for beregning av tilskudd til de private barnehagene er lett å forklare?	52
Figur 15	Er beregningene for tilskudd til barnehagene forklart slik at det er mulig å forutsi barnehagenes økonomi?	53
Figur 16	Prosentandel av kommuner som har avkortet eller ikke utbetalt tilskudd til barnehager	53

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Hovedmålet for barnehagepolitikken er å legge til rette for å ivareta behov, rettigheter, interesser og sikkerhet til barn og foreldre. Samtidig er målet å videreutvikle en kvalitetsbevisst og effektiv barnehagesektor og forvaltning.¹

Fra 1990-tallet og fram til i dag har det vært bred politisk enighet om målsettingen på barnehageområdet. Utfallet av Stortingets behandling av Innst. S. nr. 250 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 24 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*, ble et bredt politisk forlik om endringer i økonomiske og juridiske virkemidler i sektoren. De sentrale målene i disse dokumentene, er:

- Alle som ønsker det, skal få en barnehageplass
- Innføring av økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager
- Lovere foreldrebetaling
- Kvalitet og mangfold i tilbudet

Antall barn med barnehageplass har økt fra 192 000 i 2001 til om lag 262 000 ved utgangen av 2008.² Dette er en økning på 36,5 prosent. Andel barn med heltidsplass har økt i samme periode. Ved utgangen av 2008 var det totalt om lag 6 700 barnehager. Fordelingen for kommunale og private barnehager er henholdsvis 45 og 55 prosent.³

Ved utgangen av 2008 var det 38 kommuner som ikke hadde nådd målet om full barnehagedekning.⁴ Stortinget har vedtatt å innføre en lovfestet rett til barnehageplass fra 2009 for alle barn som har fylt ett år innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass.⁵

I Innst. S. nr. 250 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* deler familie-, kultur- og administrasjonskomiteen Regjeringens oppfatning om at målet om full behovsdekning er viktigst å nå først. Komiteen er

samtidig opptatt av å unngå at det oppstår motsetninger mellom målet om full behovsdekning og øvrige mål i barnehagepolitikken som maksimalpris på foreldrebetaling og et fleksibelt barnehagetilbud med god kvalitet. Komiteen mente at det var nødvendig å konkretisere målene ytterligere.

Kunnskapsdepartementets budsjett for barnehagesektoren har økt kraftig siden 2006. Stortinget har bevilget i underkant av 80 mrd. kroner totalt i perioden 2006–2009. Det årlige statstilskuddet til barnehagesektoren har økt med 55 prosent, fra 15,6 mrd. kroner i 2006 til 24,3 mrd. kroner i 2009.⁶

Med utgangspunkt i Innst. S. nr. 250 (2002–2003) har det blitt utformet tiltak med økte statstilskudd, maksimalsatser for foreldrebetalingen og krav til likeverdig behandling av private og kommunale barnehager. Det ble også vedtatt at de statlige øremerkede tilskuddene til barnehager skulle innlemmes i rammetilskuddet når målet om full barnehagedekning er nådd. I Ot.prp. nr. 57 (2007–2008) ble det foreslått å innlemme de øremerkede tilskuddene til barnehagesektoren i rammetilskuddet til kommunene fra 2011.

Kunnskapsdepartementet har et overordnet nasjonalt ansvar for barnehagetilbudet. For å utøve det nasjonale ansvaret utfører Fylkesmannen forvaltningsoppgaver for Kunnskapsdepartementet. Barnehageområdet er regulert av barnehage-loven.⁷ Ifølge barnehageloven er kommunen både lokal barnehagemyndighet og barnehageeier for kommunale barnehager. Barnehagens oppgaver er nedfelt i en egen rammeplan, som er en forskrift til barnehageloven. Myndighetsoppgavene omfatter alle barnehagene i kommunen, både kommunale og private.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen har vært å undersøke i hvilken grad Kunnskapsdepartementet ivaretar

1) Innst. S. nr. 250 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*.

2) SSB KOSTRA.

3) Familiebarnehager er inkludert i tallene.

4) Barnehagekart 2008. 2415 barn var på venteliste ved utgangen av 2008.

5) Innst. O. nr. 69 (2007–2008), jf. Ot.prp. nr. 52 (2007–2008) *Om lov om endring i barnehageloven (rett til plass i barnehage)*.

6) St.prp. nr.1 (2007–2008) og (2008–2009) for Kunnskapsdepartementet.

7) Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*.



Foto: Regin Hjertholm / Samfoto

sitt overordnede nasjonale ansvar for å legge til rette for et barnehagetilbud med høy kvalitet.

Med utgangspunkt i målet vil tre problemstillinger bli belyst i undersøkelsen.

1. Er omsorgs- og læringstilbudet i barnehagene i samsvar med føringene gitt i lov og rammeplan for barnehagen?
 - 1.1. Legger barnehagen til rette for samarbeid med foreldre/foresatte i tråd med rammeplanen?
 - 1.2. Legger barnehagen til rette for at tilbudet til barna er i tråd med rammeplanen?
2. I hvilken grad legger rammene for barnehagedrift til rette for et barnehagetilbud av høy kvalitet?

- 2.1. Har barnehagen et planverk for å ivareta et tilstrekkelig omsorgs- og lærings-tilbud?
- 2.2. Har barnehagen bemanning som er i henhold til Stortingets forutsetninger?
- 2.3. Er barnehagens fysiske miljø utformet i tråd med gjeldende regelverk?
3. Ivaretar Kunnskapsdepartementet sitt styringsansvar for å sikre kvalitet på barnehageområdet?
 - 3.1. I hvilken grad formidler Kunnskapsdepartementet tilstrekkelige styrings-signaler gjennom informasjon og veiledning?
 - 3.2. I hvilken grad har Kunnskapsdepartementet tilstrekkelig kontroll og oppfølging av kvaliteten på området?
 - 3.3. I hvilken grad sørger Kunnskapsdepartementet for forutsigbare økonomiske rammer til Fylkesmannen, kommuner og barnehager?

1.3 Avgrensning

Denne undersøkelsen omfatter alle ordinære private og kommunale barnehager. Familiebarnehager inngår ikke i undersøkelsen fordi det stilles andre krav til disse barnehagene enn til ordinære barnehager. Undersøkelsen inkluderer ikke resultatene av barns læring og utvikling, som i denne undersøkelsen omtales som resultat kvalitet. Når det gjelder tildelingen av tilskudd, omfatter ikke undersøkelsen en vurdering av om utbetalingene av tilskudd er i samsvar med regelverket. Undersøkelsesperioden er årene 2006–2008.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene er følgende data-grunnlag benyttet:

- dokumentanalyse av Kunnskapsdepartementets styringsdokumenter, som fullmaktsbrev, embetsoppdrag, årsrapporter og rapporter om gjennomført tilskuddskontroll fra fylkesmannsembetene, samt gjennomgang av flere relevante rapporter og evalueringer om barnehagesektoren
- intervjuer med Kunnskapsdepartementet
- spørreundersøkelse rettet mot et utvalg barnehagestyrere og pedagogiske ledere i 1192 ordinære barnehager
- spørreundersøkelse rettet mot 140 tilfeldig utvalgte kommuner
- spørreundersøkelse til alle de 18 fylkesmannsembetene
- analyse av data hentet fra KOSTRA
- dybdeintervjuer med barnehageansvarlige i tre kommuneadministrasjoner, styrere, pedagogiske ledere og foreldrerepresentanter i fire barnehager
- intervju med tre forskere/fagpersoner fra barnehagefaglige miljøer med relevant erfaring på fagområdet

Problemstilling 1

I undersøkelsen er det tatt utgangspunkt i kravene i barnehageloven og i rammeplanen som ledd i den videre operasjonaliseringen av hovedproblemstilling 1:

- Er omsorgs- og læringstilbudet i barnehagene i samsvar med føringene gitt i lov og rammeplan for barnehagen?

Problemstillingen belyses i kapittel 4.1.

Barnehageloven med forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver gir de overordnede bestemmelsene for barnehagen. I rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver er det presisert at barnehagen skal være en arena for å fremme kulturforståelse, omsorg og oppdragelse, sosial kompetanse, lek, læring og språklig kompetanse.

For å besvare problemstilling 1 ble det sendt ut to spørreskjemaer til 1192 tilfeldig utvalgte ordinære private og kommunale barnehager. Utvalget av barnehager utgjør ca. 18 prosent av

populasjonen av norske barnehager. Utvalget er representativt for alle ordinære barnehager.

Ett skjema er fylt ut av styrer / daglig leder, og det andre skjemaet er fylt ut av pedagogisk leder. Det var 818 barnehager som svarte på ett eller begge spørreskjemaene, noe som utgjør en svarprosent på 69. Barnehagenes svar fordelte seg på 748 styrere og 692 pedagogiske ledere.

Spørreskjemaene ble sendt til barnehagene for å undersøke fysiske rammer, daglige aktiviteter, de ansattes kompetanse og eventuelle mangler og behov for å kunne gjennomføre et pedagogisk forsvarlig aktivitetsnivå.

I tabellene og figurene som gjengis i faktadelen er det tatt utgangspunkt i at antallet (N) som oppgis, tilsvare antallet styrere og pedagogiske ledere som har svart på spørreundersøkelsen.

Problemstilling 2

Den andre problemstillingen,

- I hvilken grad legger rammene for barnehagedrift til rette for et barnehagetilbud av høy kvalitet?

ser på rammene for barnehagedriften og belyses i kapittel 4.2. Personalets kompetanse og sammensetning, fysiske betingelser på barnehageområdet og økonomiske betingelser utgjør viktige forutsetninger for drift av barnehagene. Ved å kartlegge rammene for driften er det mulig å belyse kvaliteten i barnehagene.

Spørreskjemaene som ble sendt til barnehagene, blir også benyttet for å besvare problemstilling 2, om hvorvidt rammene for barnehagedrift legger til rette for et barnehagetilbud av god kvalitet. For å belyse problemstilling 2 ble det i tillegg sendt spørreskjema til 137 tilfeldig utvalgte kommuner og tre bydeler⁸ i Oslo. For å sikre representativitet med hensyn til folketallet i kommunene er alle kommuner i Norge og alle bydeler i Oslo inndelt i fire grupper etter innbyggertall. Deretter er det valgt ut tilfeldig 137 kommuner og tre bydeler i Oslo. Det var 111 kommuner og 1 bydel i Oslo som svarte på spørreskjemaene; dette utgjør en svarprosent på 80.

8) Det meste av barnehageansvaret er delegert til bydelene i Oslo.



Foto: Magnus Reneflot / NN / Samfoto

Som sekundærdata er KOSTRAs kvalitetsindikatorer benyttet i analysen. KOSTRA gir informasjon om oppholdsareal, antall barn, antall pedagogiske ansatte og antall dispensasjoner i barnehagene. Det er imidlertid en risiko for at indikatorene i KOSTRA ikke er tilstrekkelige, og det er derfor hentet inn informasjon via spørreundersøkelsen som supplerer KOSTRA-dataene.

Problemstilling 3

Problemstilling 3,

- Ivaretar Kunnskapsdepartementet sitt styringsansvar for å sikre kvalitet på barnehageområdet? belyses i kapittel 4.3 og ser på Kunnskapsdepartementets ansvar for kvaliteten på barnehageområdet ved å belyse departementets styringsansvar. Videre undersøkes det i hvilken grad Kunnskapsdepartementet sørger for forutsigbare økonomiske rammer til Fylkesmannen, kommunene og

barnehagene, hvilken informasjon departementet innhenter, og hvordan informasjonen blir brukt.

For å belyse problemstilling 3 er det foretatt en systematisk gjennomgang av fullmaktsbrevene fra Kunnskapsdepartementet til fylkesmannsembetene for 2006, 2007 og 2008. Det er også foretatt en systematisk gjennomgang av rapporteringskravene fra Kunnskapsdepartementet til fylkesmannsembetene, og av fylkesmannsembetenes årsrapporter og rapporteringer for gjennomført tilskuddskontroll.

Det er sendt ut spørrelister til alle 18 fylkesmannsembetene i Norge. I disse er det stilt spørsmål om hvordan fylkesmannsembetene oppfyller sin tilsyns- og veiledningsrolle etter barnehageloven, graden av forutsigbarheten av økonomiske rammer, tilskuddskontroll, saksbehandling i klagesaker og styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og fylkesmannsembetene.

I spørreundersøkelsen til barnehagene og kommunene er det undersøkt hvorvidt økonomiske rammer oppfattes som forutsigbare for barnehagenes planlegging og budsjettering. Spørreskjemaet som ble sendt til kommunene og bydelene, blir også benyttet for å besvare problemstilling 3.

Det er gjennomført intervjuer med barnehageavdelingen i Kunnskapsdepartementet for å belyse departementets oppfølging av kvaliteten på barnehageområdet, og for å belyse om kontrollsystemet for tilskuddene fungerer tilfredsstillende.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede mål for barnehagesektoren

Ifølge Innst. S. nr. 250 (2002–2003) *Barnehage-tilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* er hovedmålet for barnehagepolitikken å legge til rette for å ivareta behov, rettigheter, interesser og sikkerhet til barn og foreldre. Samtidig er målet å videreutvikle en kvalitetsbevisst og effektiv barnehagesektor og forvaltning.

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen i Stortinget sluttet seg til regjeringens mål i barnehagepolitikken:

- Barnehageplass for alle som ønsker det
- Økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager
- Lavere foreldrebetaling
- Kvalitet og mangfold i tilbudet

I Innst. S. nr. 231 (2004–2005) *Om evaluering av maksimalpriser i barnehager* ble det forutsatt at maksimalprisen ikke skulle føre til svekket kvalitet.

3.2 Kunnskapsdepartementets ansvar for barnehageområdet

Kunnskapsdepartementet har ansvar for styring av hele barnehagesektoren.

Kunnskapsdepartementet har med hjemmel i § 2 i barnehageloven fastsatt forskrift om rammeplan og gitt retningslinjer for barnehagens innhold og oppgaver.⁹

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) framgår det at Kunnskapsdepartementet skal sikre at den nasjonale barnehagepolitikken blir formidlet ut til aktørene og brukerne i sektoren, og se til at politikken blir gjennomført i tråd med forutsetningene. Videre framgår det av St.prp. nr. 1 (2007–2008) at Kunnskapsdepartementet skal ha et nært samarbeid med de ulike aktørene innenfor barnehagesektoren. Departementet skal fange opp tilbakemeldinger og spørsmål fra sektoren.

I Innst. S. nr. 250 (2002–2003) til St.meld. nr. 24 (2002–2003) *Barnehage-tilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* presiserer komiteen at det er bred enighet om å gi barnehageforeldrene og barnehagesektoren større trygghet og forutsigbarhet. En forutsetning for dette, ifølge St.meld. nr. 24 (2002–2003), er et godt finansieringssystem som er enkelt og oversiktlig, og som har en klar ansvarsplassering og ikke minst gir forutsigbarhet for alle som er berørt. Samtidig må det samlede finansieringssystemet gi fleksibilitet for barnehageeier slik at det bidrar til en stabil driftssituasjon.

Flertallet i Familie- og kulturkomiteen understreket ved behandlingen av Budsjett-innst. S. nr. 2 (2006–2007) at det arbeides videre med økonomisk likestilling mellom private og kommunale barnehager. Flertallet i komiteen nevnte også betydningen av at private barnehager tidlig får kjennskap til og utbetalt driftsmidler fra kommunen i begynnelsen av et nytt kalenderår. Det vil skape forutsigbarhet med hensyn til den daglige driften.

3.2.1 Kunnskapsdepartementets styringsansvar

Av Innst. S. nr. 156 (1992–1993) *Om forholdet mellom staten og kommunane* framgår det at Stortinget forutsetter at forvaltningen styres etter prinsippet om mål- og resultatstyring. Resultater som skal oppnås, skal ifølge bevilgningsreglementet beskrives. Det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater og annen informasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår. Ressursbruk og virkemidler skal være effektive i forhold til de forutsatte resultatene.¹⁰

Mål- og resultatstyring er et verktøy for å tydeliggjøre mål, fastsette resultatkrav og etablere rutiner for rapportering av måloppnåelse og virkninger. De grunnleggende styringsprinsippene er konkretisert i reglement for økonomistyring i staten, § 4:¹¹

- fastsette mål- og resultatkrav
- sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås
- sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

9) Lov om barnehager, kapittel I § 2 og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

10) Bevilgningsreglementet av 26. mai 2005, §§ 9 og 10.

11) Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003, med endringer, senest 14. november 2006.

Rapportering kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter knyttet til brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde.¹²

I St.meld. nr. 23 (1992–1993) *Om forholdet mellom staten og kommunene* tas det utgangspunkt i at mål- og resultatstyring som blir brukt overfor kommunalforvaltning, i første rekke vil være en passende styringsform der staten har definert klare mål for kommunal virksomhet, og der staten har et klart behov for å føre tilsyn med at kommunene følger opp prioriterte samfunns-mål som staten har pålagt kommunene å gjennomføre. For at statlige styresmakter skal kunne ta vare på det overordnede nasjonale ansvaret de har, er det nødvendig med løpende tilbakemelding om utvikling av tjenestene og hvilket resultat som blir oppnådd.

Denne typen informasjonssystem skal møte behovet for opplysninger om hvordan kommuner følger opp sentrale mål for offentlig tjenesteproduksjon slik at departementet kan ha bedre grunnlag for sin politikkutforming.

3.2.2 Fylkesmannens ansvar og oppgaver

Av St.prp. nr. 1 (2007–2008) framgår det at Kunnskapsdepartementets styringsdokumenter gir føringer for fylkesmennenes tilsyn overfor kommunene. Videre framgår det at tilsynet skal sikre at kravene i barnehageloven blir oppfylt, og medvirke til å sikre kvaliteten på barnehage-tilbudet. Tilsyn er et sentralt tema i styringsdialogen med fylkesmannsembetene. Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen utfører de opp-gavene den som barnehagemyndighet er pålagt etter barnehageloven. Fylkesmannen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehag-lokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta Fylkesmannens oppgaver. Fylkes-mannen skal veilede kommuner og eiere av virksomheter etter barnehageloven.¹³

3.2.3 Kommunens ansvar og oppgaver

Ifølge barnehageloven er kommunen lokal barne-hagemyndighet. Kommunen skal gi barnehagene veiledning og se til at de drives i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunen forvalter til-skuddene til ikke-kommunale barnehager i kommunen.¹⁴

Kommunen avgjør søknad om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål, innhold og areal. Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter barnehageloven. Kommu-nen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjent eller godkjennings-pliktige virksomheter.¹⁵

3.3 Barnehagetilbud av høy kvalitet

3.3.1 Barnehagens innhold

Ifølge barnehageloven skal barnehagen være en pedagogisk virksomhet som skal gi barn under opplæringspliktig alder gode utviklings- og aktivitetsmuligheter og skape et godt grunnlag for barnas livslange læring og aktive deltakelse i et demokratisk samfunn.¹⁶

I følge rammeplanen skal barnehagen se omsorg og oppdragelse, lek, læring, sosial kompetanse og språklig kompetanse i sammenheng. Barnehagen skal være en kulturarena hvor barnet er medskaper av egen kultur. Alt dette er en del av innholdet i barnehagen og må ses som del av en sammenvevd og kompleks helhet. Barnehagen skal, i samarbeid med skolen, legge til rette for barns overgang fra barnehage til første klasse og eventuelt skolefritidsordning. Dette skal skje i nært samarbeid med barnets hjem. Planer for barns overgang fra barnehage til skole må være nedfelt i barnehagens årsplan.¹⁷

Av Innst. O. nr. 117 (2004–2005) *Lov om barne-hager* framgår det at barnehagen skal legge forholdene til rette for selvtutfoldelse gjennom allsidig lek, utvikling av toleranse og omsorg for andre. I tillegg skal barnehagen sikre individuell oppfølging, støtte og stimulering.

I følge rammeplanen skal alle barnehager utarbeide en årsplan. Årsplanen skal gi informasjon om hvordan barnehagelovens bestemmelser om innhold skal følges opp, dokumenteres og vurderes. Årsplanen skal fastsettes av barneha-gens samarbeidsutvalg. Foreldrene må gis mulig-het til å delta aktivt i planlegging av barnehagens innhold. Spørsmål om innhold og prioriteringer må drøftes i foreldreråd og i samarbeidsutvalg. Det er viktig å legge opp til en drøfting med foreldrene om hva de ønsker å medvirke i og på hvilke måter. Styrerne har det faglige ansvaret for årsplanens innhold. Ifølge rammeplanen skal

12) Reglement for økonomistyring i staten punkt 1.5.1.

13) Lov om barnehager (barnehageloven).

14) Lov om barnehager (barnehageloven) §§ 8, 10 og 16.

15) Lov om barnehager (barnehageloven) §§ 8, 10 og 16.

16) Lov om barnehager, kapittel I §§ 1 og 2.

17) Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.



Foto: PhotoDisc

barnehagens arbeid vurderes, det vil si beskrives, analyseres og fortolkes ut fra kriterier som er gitt i barnehageloven, rammeplanen og eventuelle lokale retningslinjer og planer.¹⁸

Spesielle grupper

Barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, blant annet samiske barns språk og kultur.¹⁹

Befolkningen i Norge er preget av språklig, kulturelt og religiøst mangfold som vil være berikende og en styrke for fellesskapet i barnehagen. Barnehagen skal legge til rette for likeverdig dialog og samhandling mellom ulike grupper. Barn som tilhører den samiske urbefolkningen, de nasjonale minoritetene og barn fra etniske minoritetskulturer må få støtte til å utvikle sin doble kulturtilhørighet.²⁰

3.3.2 Kompetanse- og bemanningskrav

Ved behandling av barnehageloven, Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) pekte komiteen på at personalets kompetanse er den viktigste kvalitetsfaktoren i barnehagene, og denne kompetansen er en nøkkelfaktor for barn som av ulike årsaker står i fare for å falle utenfor.²¹ Komiteens flertall²² så det som helt nødvendig at personalet i barnehage-sektoren tilbys ny kompetanse og ba regjeringen komme tilbake i egnet form med en plan for kompetanseheving innenfor barnehagesektoren.

Utdanning og rekruttering av førskolelærere

Av St.prp. nr. 1 (2007–2008) framgår det at en viktig målsetting for 2008 er at tallet på pedagoger i barnehagene skal økes. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2007 mente komiteen at en av de viktigste kvalitetsindikatorene i barnehage-sektoren er antall førskolelærere, og komiteen var derfor positiv til at regjeringen ville utarbeide en tiltaksplan for å rekruttere førskolelærere.²³

Antall barn per ansatt

Det skal være minimum én pedagogisk leder per 14–18 barn når barna er over tre år, og én pedagogisk leder per 7–9 barn når barna er under tre år, og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.²⁴

Pedagogiske ledere (dispensasjon)

Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.²⁵ Pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.²⁶ Kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon fra bemanningskravet for inntil ett år

18) Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

19) Lov om barnehager kapittel I § 2.

20) Forskrift om rammeplan kapittel II 2.6

21) Innst. O. nr. 117 (2004–2005) Lov om barnehager.

22) Komiteens medlemmer unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet.

23) Budsjett-innst. S. nr. 2 (2006–2007).

24) Forskrift om pedagogisk bemanning § 1.

25) Lov om barnehager kapittel V § 17.

26) Lov om barnehager kapittel V § 18.

av gangen når særlige hensyn tilsier det.²⁷ Kommunens vedtak kan påklages til Fylkesmannen.²⁸

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 28 (2004–2005) *Om evaluering av maksimalpris* i barnehager uttrykte familie-, kultur- og administrasjonskomiteen bekymring for at ”et antall kommuner har redusert bruk av vikarer og andre tiltak knyttet til bemanningen, eller redusert tilbud om kost, utflukter mv. [...] Kvaliteten i barnehagene må opprettholdes”.²⁹

Ifølge arbeidsmiljøloven skal arbeidsmiljøet i virksomheten være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakerens fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet. Arbeidsgiver skal også sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær.³⁰

Likestilling i barnehagene

Ved behandling av barnehageloven har familie-, kultur- og administrasjonskomiteen i Stortinget uttrykt at de er opptatt av at barnehagebarn møter både menn og kvinner som rollemodeller, pedagoger og omsorgspersoner.³¹ Ett av målene i handlingsplanen for likestilling i barnehagene (*Den gode barnehagen er en likestilt barnehage*, for perioden 2004–2007) var å øke andelen menn i barnehagene til 20 prosent innen utgangen av 2007.³²

3.3.3 Fysisk miljø

Ifølge barnehageloven skal barnehagen ha arealer og utstyr nok til lek og varierte aktiviteter som fremmer bevegelsesglede, gir allsidig bevegelseserfaring, sanseerfaring og muligheter for læring og mestring. Utformingen av det fysiske miljøet ute og inne gir viktige rammebetingelser for barns trivsel, opplevelser og læring. Barnehagen må se de fysiske rammene for barns læringsmiljø som en helhet.

Ifølge rammeplanen skal barnehagens fysiske miljø utformes slik at alle barn får gode muligheter for å delta aktivt i lek og andre aktiviteter. Ved planlegging av barnehagens utforming må

det tas hensyn til samfunnets mål om nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Planlegging, lokalisering og bygging av nye barnehager bør være basert på prinsipper om universell utforming. Det betyr at produkter, byggverk og uteområder skal utformes på en slik måte at alle mennesker skal kunne bruke dem på en likestilt måte så langt det er mulig uten spesielle tilpasninger eller hjelpemidler.³³

Lekeareal

Veiledende norm for barns lekeareal inne er 4 kvadratmeter netto per barn over tre år, og om lag en tredel mer per barn under tre år. Utearealet i barnehagen bør være om lag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne.³⁴

Lokaler

Med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven er det fastsatt forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. av 1. desember 1995. Forskriften har som formål å bidra til at miljøet i slike virksomheter fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygger sykdom og skade.

Forskriften stiller som et overordnet krav at barnehager skal være helsemessig tilfredsstillende. Det stilles videre mer konkrete krav til blant annet valg av beliggenhet, krav til utforming og innredning, muligheter for aktivitet og hvile, og krav til egnede muligheter for bespisning.

Leder av virksomheten har etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. § 4 ansvar for å se til at bestemmelsene i eller i medhold av forskriften overholdes. Eier av virksomheten skal se til at det er etablert internkontrollsystem.³⁵

Barnehageeiere har ansvaret for at barnehagen oppfyller de kravene som stilles i forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr.³⁶

27) Forskrift om pedagogisk bemanning § 3, forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder.

28) Lov om barnehager, kapittel V § 17, § 18.

29) Innst. S. nr. 231 (2004–2005).

30) Arbeidsmiljøloven § 4-1, (1),(2), § 3-1.

31) Innst. O. nr. 117 (2004–2005) *Lov om barnehager*.

32) St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Kunnskapsdepartementet, s. 79.

33) Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, punkt 1.8.

34) Rundskriv F-03/2007 Kunnskapsdepartementet.

35) Rundskriv F-08/2006.

36) Rundskriv F-08/2006 og forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr fastsatt ved kgl.res. 19. juli 1996 med hjemmel i lov av 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontroll-loven) § 4.

4 Fakta

4.1 Omsorgs- og læringstilbudet i barnehagene

4.1.1 Kvalitetsbegrepet i barnehagesektoren

Kvalitet er et begrep som kan defineres på ulike måter, men en vanlig definisjon tar utgangspunkt i en inndeling i prosess-, struktur- og resultatkvallitet.^{37 38}

Prosesskvalitet omfatter planleggingen av barnehagens innhold, pedagogiske prosesser, lek og læring. Omsorg, samspill og interaksjon mellom barn, barnehageansatte og foreldre er også av betydning for prosesskvaliteten. Videre er samarbeid mellom barnehagen og andre institusjoner og nærmiljø viktig.

Strukturkvalitet omfatter rammefaktorene for barnehagen. Dette er barnehagepersonalets sammenheng og kompetanse, fysisk miljø og lekeutstyr, barnegruppens størrelse og økonomiske betingelser. Et barnehagetilbud er avhengig av at det legges til rette for at rammene for barnehagedrift er av høy kvalitet.

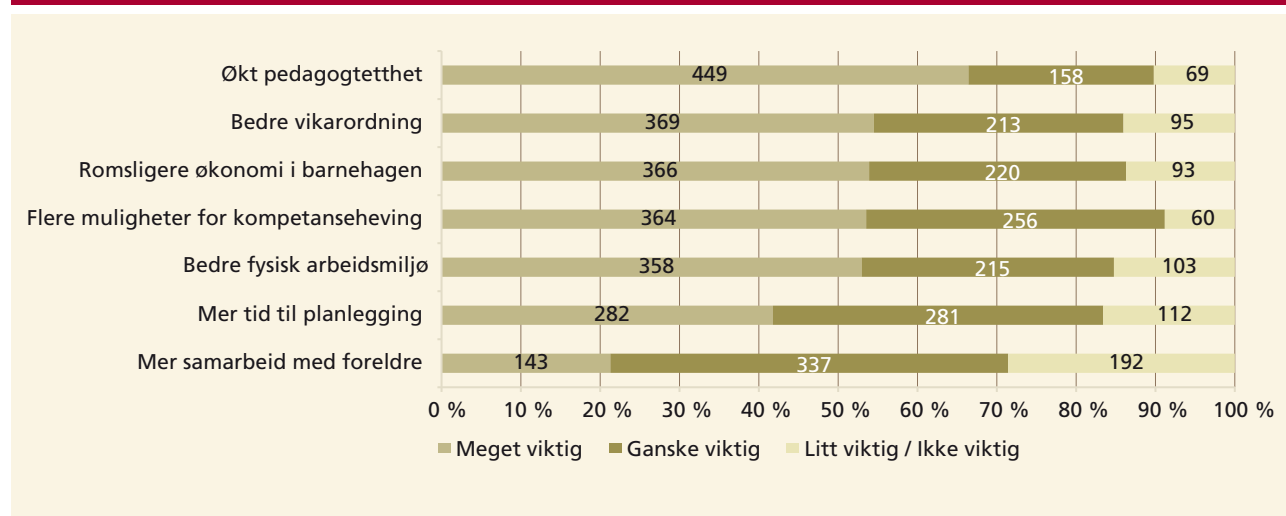
Undersøkelsen belyser ikke *resultatkvalitet*, som omfatter følgene av barnehagetilbudet og resultatet av barnas utvikling.

Undersøkelsen viser at de barnehageansatte kjenner seg igjen i definisjonene. Det framgår av dybdeintervjuene at styrerne og de pedagogiske lederne er opptatt av at det er tilstrekkelig og kvalifisert personale. Intervjuene viser også at tid til positiv interaksjon mellom barna og de ansatte og barna seg imellom er viktig for høy kvalitet.

I spørreundersøkelsen til barnehagene har de pedagogiske lederne vurdert om et utvalg tiltak eller faktorer er relevante for et barnehagetilbud med høy kvalitet. Respondentene ble spurt om hvilke tre tiltak eller faktorer som er viktigst for et barnehagetilbud med høy kvalitet *generelt*, og hvor viktige de samme faktorene eller tiltakene er for å kunne øke kvaliteten på tilbudet i *egne barnehager*.

Svarene fra barnehagene viser at faktorene som anses som viktigst for et barnehagetilbud med høy kvalitet generelt, er relativt sammenfallende med hvilke faktorer som anses som meget viktig for å øke kvaliteten på tilbudet i egne barnehager. Figur 1 viser de faktorene som er viktige for å øke kvaliteten på tilbudet i egen barnehage, og gir tallene for antall respondenter i de ulike svarkategoriene.

Figur 1 Viktige faktorer for å øke kvaliteten på tilbudet i egen barnehage (prosent og antall) (N = 692)



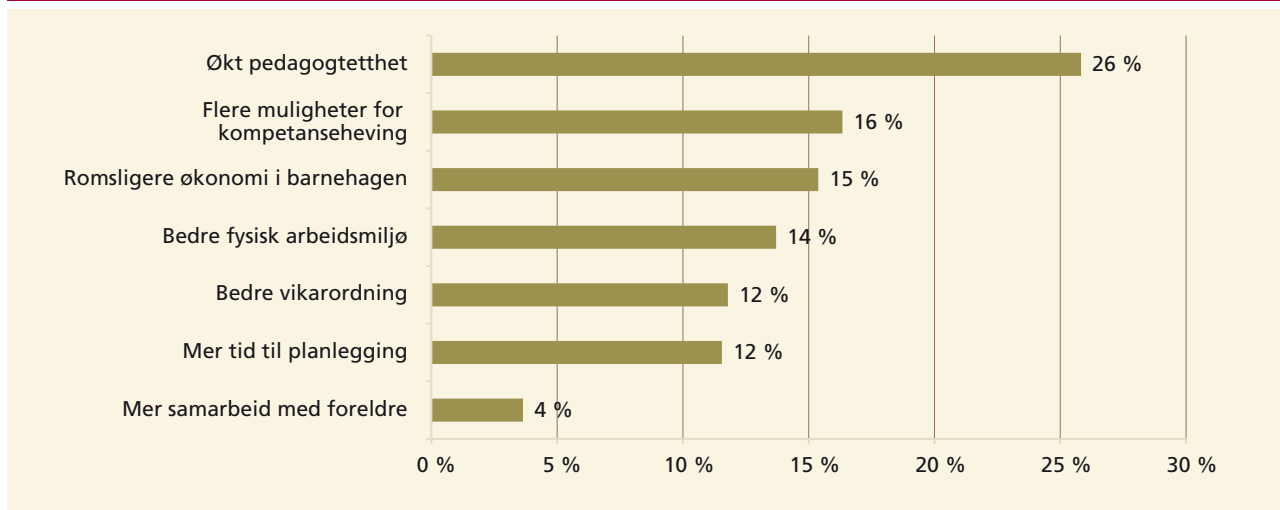
Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse³⁹

37) Barne- og familiedepartementet (2005): *Klar, ferdig, gå! Tyngre satsning på de små*. Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren.

38) Pettersen (2002): *Den gode barnehagen. Kvalitetsutvikling i barnehagen*.

39) Svaralternativet *vet ikke* og *annet* er ikke med i figur 1 og 2.

Figur 2 Viktige faktorer for et barnehagetilbud med høy kvalitet generelt (prosent) (N = 692)



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

Med hensyn til hvilke faktorer som anses som meget viktig for å øke kvaliteten på tilbudet i egen barnehage, blir fem faktorer trukket fram av mer enn halvparten av de pedagogiske lederne (figur 1). De fem faktorene er *økt pedagogtetthet*, *bedre vikarordning*, *romsligere økonomi i barnehagen*, *flere muligheter for kompetanseheving* og *bedre fysisk arbeidsmiljø*. Med *bedre fysisk arbeidsmiljø* menes her for eksempel mindre støy og bedre inneklima. De to faktorene som flest barnehager anser som meget viktig eller ganske viktig, er *økt pedagogtetthet* og *flere muligheter for kompetanseheving* (begge om lag 90 prosent). De to faktorene som flest pedagogiske ledere anser som mindre viktig enn de andre faktorene, er *mer tid til planlegging* og *mer samarbeid med foreldre*.

Figur 2 viser at 26 prosent av de pedagogiske lederne anser *økt pedagogtetthet* som viktigst for et barnehagetilbud med høy kvalitet generelt. Mellom 14 og 16 prosent anser de tre faktorene *flere muligheter for kompetanseheving*, *romsligere økonomi i barnehagen* og *bedre fysisk arbeidsmiljø* som viktigst, mens 12 prosent anser de to faktorene *bedre vikarordning* og *mer tid til planlegging* som viktigst. 4 prosent av de pedagogiske lederne svarer at *mer samarbeid med foreldre* er den viktigste faktoren.

Faktoren *bedre vikarordning* anses i større grad viktig for å øke kvaliteten på tilbudet i egen barnehage enn som viktig for et barnehagetilbud med høy kvalitet generelt.

4.1.2 Rammeplan for barnehagen

Rammeplan for barnehagen gir forpliktende rammer for hvordan barnehagepersonalet skal planlegge, gjennomføre og vurdere barnehagens virksomhet. Rammeplanen har også bestemmelser som retter seg mot foreldre, barnehageeier og kommunen som tilsynsmyndighet. Rammeplan for barnehagen ble revidert i 2005, og det var et mål for revisjonen at rammeplanen skulle bli mindre omfangsrik. Arbeidsgruppen, som var nedsatt av Barne- og familiedepartementet for revidering av rammeplanen, pekte på temaområder der det var behov for utfyllende materiell, som temahefter.

I tillegg til å beskrive barnehagens formål og verdigrunnlag, består rammeplanen av flere deler som beskriver hvordan barnehagen skal følge opp sju ulike fagområder i tillegg til sosial og språklig kompetanse. Omsorg, lek og læring er også en sentral del av innholdet. Planen framhever videre hvordan barnehagen skal bidra til samarbeid med foreldre og institusjoner i kommunen. En viktig del av rammeplanen er også hvordan barnehagen som pedagogisk virksomhet skal planlegge, dokumentere og vurdere barnehagens innhold. Kunnskapsdepartementet har bestilt en evaluering av implementeringen og bruken av den nye rammeplanen som skal leveres departementet i mai 2009.

I kommentarer til spørreundersøkelsen til styrerne pekes det på at det ikke er tilstrekkelig bemanning til å imøtekomme alle kravene i rammeplanen, og at det er nødvendig med flere førskolelærere og noe høyere bemanning for å

UNICEF presenterte i 2008 rapporten *The child care transition*⁴⁰ om kvaliteten på omsorgs- og læringstilbudet til barnehagebarn i 25 OECD-land.⁴¹ Rapporten tar utgangspunkt i ti forhåndsdefinerte indikatorer som til sammen skal beskrive etablerte minimumsstandarder eller mål for et barnehage tilbud med høy kvalitet.⁴² Standardene omfatter kriterier som tilgang, kvalitet og samfunnsmessig kontekst.

Rapporten viser hvilke av landene som oppfyller hvert av kravene, og hvilke som ikke gjør det. Sverige ligger som eneste land på topp og møter alle de ti kriteriene. Island oppfyller ni kriterier, mens Norge, Danmark, Finland og Frankrike oppfyller åtte av de ti kriteriene.

Åtte land, deriblant Norge og Danmark, oppfyller ikke minimumskravet om grunnleggende opplæring. Kriteriet innebærer at 80 prosent av alle som arbeider regelmessig med små barn, skal ha et minstenivå for opplæring. Norge og Danmark skiller seg ut som de to eneste nordiske landene som ikke oppfyller dette kravet. UNICEF bemerker at det er bekymringsverdig at så få land oppfyller dette minimumskravet.

Norge oppfyller heller ikke minimumskravet om kompetansen til barnehagepersonalet. Dette kriteriet innebærer at minst 50 prosent av alle ansatte bør ha minimum tre års førskolelærerutdanning eller annen relevant høyere utdanning. Mens 20 av de 25 landene oppfyller kravet, er Norge blant de fem som ikke gjør det, sammen med Finland, Østerrike, Sveits og Japan. Det må imidlertid tas i betraktning at ikke alle land stiller krav til tre års utdanning for å arbeide med førskolebarn.

kunne drive barnehager på en mer tilfredsstillende måte. Stor turnover fører til at fokus flyttes fra kravene i rammeplanen til opplæring av ansatte. Det vises til stadig nye arbeidsoppgaver og andre krav til barnehagen enn tidligere, mens bemanningen er den samme som for flere år siden.

Barnehagens arbeid med fagområdene

De sju fagområdene i rammeplanen utgjør grunnlaget for innholdet og aktivitetene i barnehagen:

- etikk, religion og filosofi
- kunst, kultur og kreativitet
- antall, rom og form
- nærmiljø og samfunn
- natur, miljø og teknikk
- kropp, bevegelse og helse
- kommunikasjon, språk og tekst

Det er formulert mål og presisering av personalets ansvar for hvert fagområde, men personalet må tilpasse arbeidet med fagområdene til barnas alder, behov, interesser og organiseringen av barnegrupper. Hvordan dette tilpasses, skal avgjøres og nedfelles i barnehagens årsplan.

Barnehagens årsplan må også tydeliggjøre progresjonen i arbeidet med fagområdene. Fagområdene i rammeplanen er retningsgivende for barnehagens innhold, og aktivitetene skal også være basert på omsorg, oppdragelse, lek og læring. Samtidig utgjør sosial og språklig kompetanse viktige deler av barnehagens læringsmiljø.⁴³

Svarene på spørreskjemaene til de pedagogiske lederne varierer i hvor mye barnehagene har arbeidet med de ulike fagområdene i barnehageåret 2007/2008, og i hvor stor grad de har planlagt å arbeide med det i barnehageåret 2008/2009. Spørreundersøkelsen viser at det er svært få endringer fra barnehageåret 2007/2008 til 2008/2009.

Figur 3 viser at seks av sju temaer blir dekket i stor grad eller i noen grad i om lag 90 prosent av barnehagene.

De fleste barnehager har arbeidet mye med fagområdet *kommunikasjon, språk og tekst* og fagområdet *kropp, bevegelse og helse*. Barnehagene planlegger å arbeide mest med de samme to fagområdene i barnehageåret 2008/2009. Barnehagene har arbeidet minst med fagområdet *etikk, religion og filosofi*. Undersøkelsen viser at én av fire barnehager i liten grad har gjennomført aktiviteter knyttet til *etikk, religion og filosofi*. Resultatene fra denne undersøkelsen samsvarer i

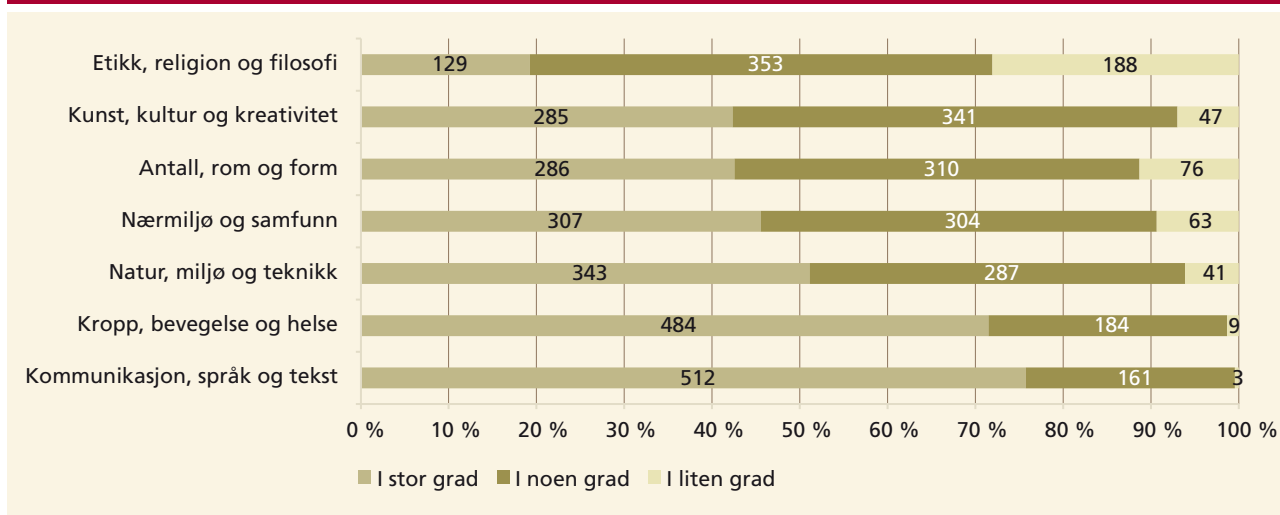
40) UNICEF-rapport (2008): *The child care transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries*.

41) 24 OECD-land i tillegg til Slovenia.

42) 1. En minsterettighet for foreldrepermisjon
2. En nasjonal plan for å prioritere ressursvake barn
3. Et minstekrav for barnehage tilbud for barn under tre år
4. Et minstekrav til tilgang for fireåringer
5. Et minstenivå for opplæring av alle ansatte
6. En minsteandel av ansatte med høyere utdanning
7. Et maksimumskrav om antall barn per ansatte
8. Et minstekrav om offentlig tilskudd
9. En lav andel av fattige barn
10. Universal tilgang

43) Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Figur 3 Fagområder barnehagene arbeidet med i barnehageåret 2007/2008 (prosent og antall) (N = 692)



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse⁴⁴

stor grad med resultatet i NOVA-rapport 9/2004 om kvalitetssatsing i barnehagen.⁴⁵

Vektleggingen av fagområdet *kommunikasjon, språk og tekst* kan ha sammenheng med Kunnskapsdepartementets satsing på å heve kompetansen om språklig og kulturelt mangfold blant barnehagepersonale i barnehageåret 2007/2008. Om lag 90 prosent av de pedagogiske lederne opplyser at de kartlegger barnas språklige kompetanse, og om lag 80 prosent planlegger å arbeide i stor grad med fagområdet *kommunikasjon, språk og tekst* i barnehageåret 2008/2009.

Barnehagenes bruk av temaheftene

Kunnskapsdepartementet har utarbeidet temahefter på flere områder for å støtte barnehagen med innføring av ny barnehagelov og revidert rammeplan. Temaheftene er et av Kunnskapsdepartementets virkemidler for å veilede barnehageansatte i tilrettelegging og bruk av rammeplanen. Temaheftene er tilpasset emnet det omhandler, og er derfor relativt ulike i form og omfang. De heftene som er utarbeidet, er:

- Temahefte om samisk kultur
- Temahefte om menn i barnehagen, om å rekruttere og beholde menn i barnehagen
- Temahefte om barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagen
- Temahefte om likestilling i det pedagogiske arbeidet
- Temahefte om IKT i barnehagen
- Temahefte om språklig og kulturelt mangfold

44) Svaralternativet ikke arbeidet med er slått sammen med i liten grad. Svaralternativet vet ikke er ikke med i figuren.

45) NOVA-rapport 9/04: *Fra best til bedre? Kvalitetssatsing i norske barnehager.*

- Temahefte om de minste barna i barnehagen
- Temahefte om natur og miljø
- Temahefte om antall, rom og form i barnehagen
- Temahefte om barns medvirkning

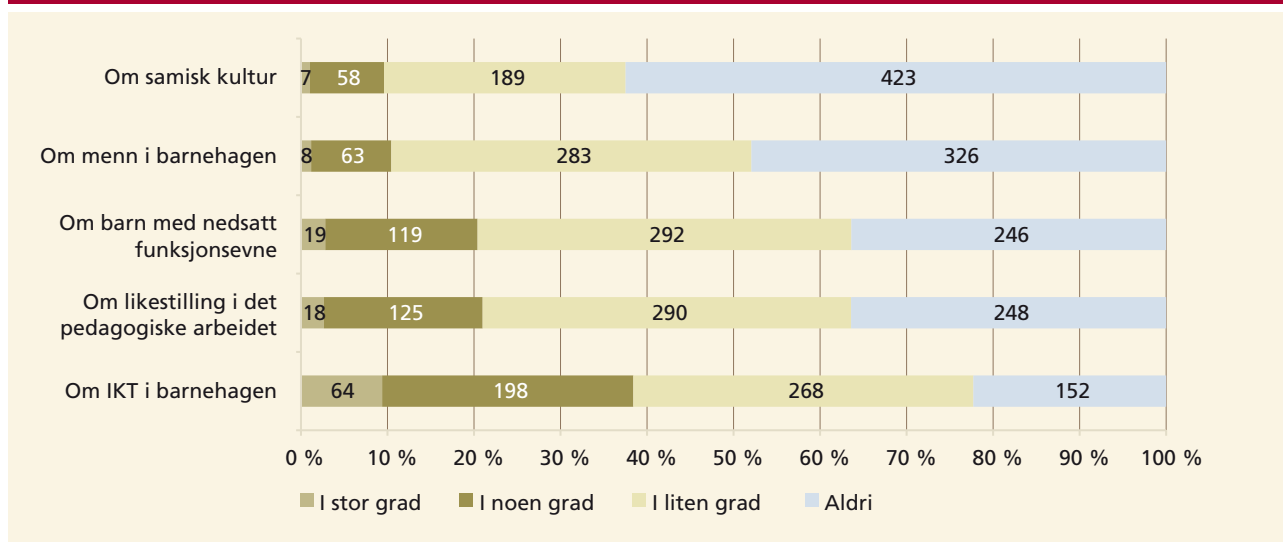
Temaheftene har blitt utarbeidet etter at den nye rammeplanen ble implementert i 2006. I følge Kunnskapsdepartementet var det et klart mål å utarbeide støttmateriale som i mest mulig grad kunne fungere som inspirasjon, motivasjon og utgangspunkt for refleksjon i barnehagens arbeid med oppfølging av rammeplanen.

I spørreundersøkelsen til de pedagogiske lederne framkommer det at to av fem pedagogiske ledere opplever at de i liten grad får informasjon og veiledning til det pedagogiske arbeidet i avdelingen gjennom veiledere og temahefter. Mest informasjon og veiledning får de pedagogiske lederne gjennom styrer og gjennom andre kollegaer. Fire av fem pedagogiske ledere svarer at de i noen eller i stor grad får informasjon og veiledning av styrer. Like mange svarer at de i noen eller i stor grad får informasjon og veiledning av andre kollegaer.

Figur 4 og 5 viser i hvor stor grad de pedagogiske lederne bruker hvert av temaheftene i planlegging og gjennomføring av aktiviteter i barnehagen.

Det er stor variasjon med hensyn til hvor mye barnehagene benytter de ulike temaheftene. 14 prosent av de pedagogiske lederne svarer at de i liten grad eller aldri bruker noen av temaheftene.

Figur 4 Temaheftene som benyttes minst av barnehagene (prosent og antall) (N = 692)



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

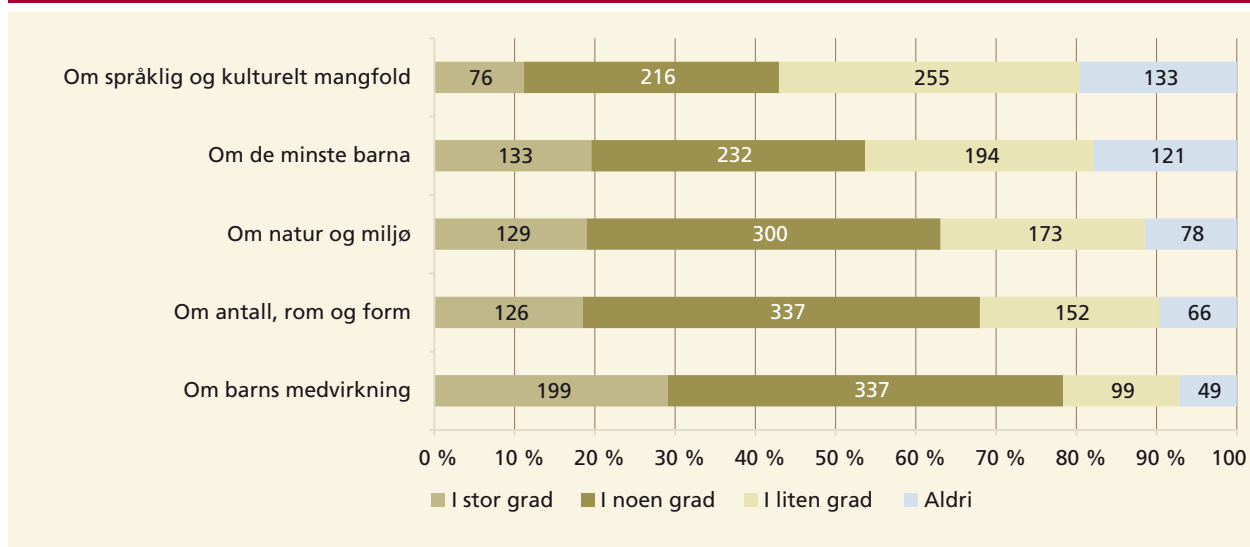
Figur 4 viser at om lag fire av fem barnehager aldri eller i liten grad benytter *Temahefte om samisk kultur* og *Temahefte om menn i barnehagen*, om å rekruttere og beholde menn i barnehagen. Mer enn tre av fire barnehager benytter aldri eller i liten grad *Temahefte om barn med nedsatt funksjonsevne* og *Temahefte om likestilling i det pedagogiske arbeidet*. Over halvparten av barnehagene bruker aldri eller i liten grad *Temahefte om IKT i barnehagen* og *Temahefte om språklig og kulturelt mangfold*.

I dybdeintervju med styrerne og de pedagogiske lederne framgår det at flere opplever mangler ved temaheftene. Det pekes på at temaheftene ikke er konkrete nok, og at det derfor er vanskelig for barnehagene å bruke dem til støtte i det pedago-

giske arbeidet. Det blir også vist til at en sentral utfordring er å ha tid nok til å lese heftene.

Mer enn halvparten av barnehagene bruker i stor grad eller i noen grad *Temahefte om barns medvirkning*, *Temahefte om antall, rom og form*, *Temahefte om natur og miljø* og *Temahefte om de minste barna* (jf. figur 5). *Temahefte om barns medvirkning* brukes mest; fire av fem pedagogiske ledere bruker dette temaheftet i stor grad eller i noen grad. Tre av fem pedagogiske ledere benytter i stor grad eller i noen grad *Temahefte om natur og miljø* og *Temahefte om antall, rom og form*. Det bekreftes i dybdeintervjuer med de pedagogiske lederne at *Temahefte om barns medvirkning* blir mye brukt.

Figur 5 Temaheftene som benyttes mest av barnehagene (prosent og antall) (N = 692)



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

Gjennomføring av planlagte aktiviteter

Rammeplanen forutsetter at barnehagen skal utarbeide en årsplan. Det stilles imidlertid ikke direkte krav til hvordan barnehagen skal utarbeide detaljerte planer for barnehageåret. Spørreundersøkelsen viser at barnehagene utarbeider planer i henhold til rammeplanen. De fleste barnehager har en årsplan og en månedsplan for hele barnehageåret. Halvparten av barnehagene har ukeplan for hele barnehageåret.

Undersøkelsen viser hvor stor andel av de planlagte aktivitetene i mai 2008 som faktisk ble gjennomført av barnehagene.⁴⁶ I én av fem barnehager ble mindre enn 75 prosent av de planlagte aktivitetene gjennomført. Videre oppgir én av fire barnehager å ha gjennomført samtlige av de planlagte aktivitetene.

Med hensyn til om kvaliteten på de gjennomførte aktivitetene ble slik det var planlagt, svarer 48 prosent av de pedagogiske lederne at de i stor grad ble som planlagt, mens 52 prosent svarer at de i noen grad ble som planlagt.

Samarbeid mellom barnehagen og barnets hjem

Ifølge rammeplanen skal barnehagen informere barnets hjem om barnehagens innhold og aktiviteter og legge opp til at foreldrene kan medvirke aktivt.

I dybdeintervju med foreldrerepresentantene framgår det at det er viktig at foreldre får daglig tilbakemelding om barnehagehverdagen, og at de får muligheten til å medvirke. Det vises til at det viktige for kvaliteten i barnehagene er at det er en stabil bemanning, og at de ansatte viser oppriktig omsorg for barna.

I NOVA-rapporten om kvalitetssatsing i barnehagen presiseres det at skriftlige rutiner for informasjonsflyt er viktig for å unngå at taus og personavhengig kunnskap ikke blir videreformidlet.⁴⁷ Barnehagen bør ha skriftlige rutiner for hvordan informasjon fra foreldre og foresatte håndteres, slik at informasjonen når fram til alle de ansatte.

I spørreundersøkelsen til styrerne oppgir 80 prosent at barnehagen har skriftlige rutiner for behandling av informasjon fra foreldrene. Tilsvarende viser svarene fra de pedagogiske lederne at om lag 75 prosent av barnehagene har

skriftlige rutiner. Dette indikerer en vesentlig bedring sammenlignet med den tidligere omtalte undersøkelsen fra NOVA, der 33 prosent av barnehagene svarte at de har skriftlige rutiner for behandling av løpende informasjon fra foreldre.

I spørreundersøkelsen framkommer styrernes opplevelse av foreldrenes deltakelse i planleggingen og vurderingen av barnehagens innhold. Det er stor variasjon mellom barnehagene med hensyn til foreldredeltakelse. Om lag 30 prosent svarer at foreldredeltakelsen er høy, mens om lag 70 prosent svarer at noen eller få foreldre deltar. 50 prosent av styrerne svarer at noen foreldre deltar, mens 20 prosent svarer at få foreldre deltar i denne prosessen. To av fem styrere har ikke skriftlige rutiner for hvordan resultatene fra vurderingene blir behandlet. For enkelte barnehager blir det påpekt at de har rutiner både for informasjonshåndtering og for evaluering/behandling av tilbakemeldinger fra spørreundersøkelser, men at de ikke er skriftliggjort i egne dokumenter. I dybdeintervju med styrerne blir det henvist til at barnehagen har en serviceerklæring som forklarer hvordan foreldre kan forvente at informasjon og henvendelser skal bli mottatt og håndtert.

Barnehagen skal ifølge rammeplanen dokumentere barnas arbeids- og læringsprosesser. Det er imidlertid opp til barnehagen selv å vurdere hvordan og hva som skal dokumenteres. Spørreundersøkelsen viser at barnehagene dokumenterer barnas aktiviteter på en rekke ulike måter i løpet av barnehageåret. Mer enn 90 prosent av barnehagene henger opp bilder i barnehagens lokaler, informerer på foreldremøte og har en egen skuff eller perm til hvert barn. Noen barnehager har også svart at de bruker egen hjemmeside og/eller e-post for å dokumentere barnas aktiviteter, men dette er mindre vanlig.

4.1.3 De minste barna i barnehagen

Antall barn i barnehagen som er yngre enn tre år, har økt betydelig de siste årene. Disse barna har i flere tiår utgjort en liten del av barnehagebarna, men SSBs statistikk viser at de fleste barna i denne aldersgruppen nå er i barnehagen. De minste barna har et større omsorgsbehov og krever mer tid enn de større barna. I kommentarene til styrerne i spørreundersøkelsen framgår det at de opplever at med flere små barn i barnehagen blir det mindre tid som kan settes av til de andre barna. Videre opplever styrerne at stadig nye arbeidsoppgaver blir puttet inn i barnehagehverdagen og at det stilles andre krav til barnehagene enn før, selv om grunnbemanningen

46) Mai ble valgt som en tilfeldig måned i undersøkelsen. 29 barnehager blant respondentene var i streik i mai 2008. Disse er tatt ut av denne delen av undersøkelsen.

47) NOVA-rapport 9/04: *Fra best til bedre? Kvalitetssatsing i norske barnehager.*

Tabell 1 Prosentandel av barn i barnehage som er yngre enn tre år (1980–2008)

1980	1990 ⁴⁸	2004	2005	2006	2007	2008 ⁴⁹
3,7	13,6	26,3	28,7	31,1	33,7	35,2

Kilde: Barne- og familiedepartementet, Statistisk sentralbyrå

er uendret. Tabell 1 viser at ett av tre barn i barnehagen er yngre enn tre år.

Av rammeplanen framgår det at barnehagens omsorgs- og læringsmiljø skal fremme barns trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd. Barnehagen må gi det enkelte barnet støtte og utfordringer ut fra egne forutsetninger og bidra til et meningsfullt liv i fellesskap med barn og voksne.⁵⁰ Det framgår videre at barnehagens dagligliv skal preges av samvær som innebærer at personalet lytter, støtter og utfordrer barn.

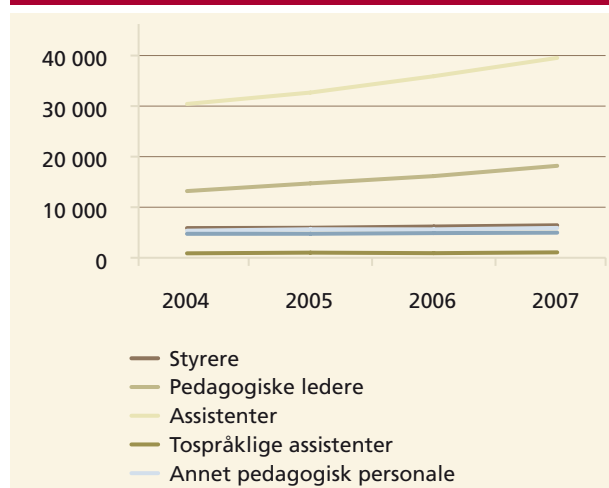
Av spørreundersøkelsen framgår det at 30 prosent av de pedagogiske lederne vanligvis bare arbeider med barn i alderen null til tre år. I dybdeintervju med fagpersoner ble det vist til at det er store faglig-pedagogiske utfordringer knyttet til å skape optimale læringsmuligheter for de minste barna. Spørreundersøkelsen viser at 15 prosent av de pedagogiske lederne som arbeider med barn under tre år, opplever at rammeplanen i liten grad er tilpasset de minste barna. 66 prosent opplever at rammeplanen i noen grad er tilpasset små barn, mens 16 prosent opplever at den i stor grad er tilpasset små barn.⁵¹

Kunnskapsdepartementet har utarbeidet et temahefte om de minste barna. Dette skal supplere rammeplanen i det pedagogiske arbeidet med små barn. Temaheftet skal være til inspirasjon og øke kompetansen til barnehageansatte på dette området. I spørreundersøkelsen framgår det at om lag 45 prosent av de pedagogiske lederne svarer at de aldri eller i liten grad benytter *Temahefte om de minste barna i barnehagen*.

4.2 Rammene for barnehagedrift og kvaliteten på barnehagetilbudet

Rammeplan for barnehagen stiller krav til driften av barnehagene. Økonomiske betingelser, personalets forutsetninger og fysiske betingelser er viktige faktorer for å oppnå god kvalitet på barnehagetilbudet.

Figur 6 viser at antall ansatte i barnehager har økt betydelig fra 2004 til 2007. Antall pedagogiske ledere har økt med om lag 5000 ansatte, og antall assistenter har økt med om lag 9000 ansatte i perioden.

Figur 6 Antall ansatte etter stilling totalt i Norge i perioden 2004–2007

Kilde: SSBs barnehagestatistikk

4.2.1 Bemanningen i barnehagene

Det er et krav at barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.⁵² Videre må pedagogiske ledere ha utdanning som førskolelærer eller annen utdanning på høyskolenivå og videreutdanning i barnehagepedagogikk. Det er ikke fastsatt i lov eller forskrift nærmere bestemmelser om hvor stor bemanningen i barnehagen skal være for at den totale bemanningen er tilstrekkelig, men bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende

48) Barne- og familiedepartementet (2005): Klar, ferdig, gå! Tyngre satsning på de små. Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren.

49) Statistisk sentralbyrå: Barnehagestatistikk.

50) Rammeplanen kapittel 1.9.

51) 3 prosent av de pedagogiske lederne som arbeider med barn som er tre år og yngre svarte *vet ikke* på dette spørsmålet.

52) Lov om barnehager kapittel V § 17.

pedagogisk virksomhet. Barnehageeier er ansvarlig for å vurdere hva som er tilstrekkelig ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov.

Barnehageeier er ansvarlig for utformingen av barnehagen. Barnehager har i dag en rekke ulike organisatoriske løsninger. Dette gjelder både bemanning og hvordan barnegruppene er satt sammen. Tidligere hadde hver barnehage en styrer. Dette gjelder fortsatt for de fleste barnehager, men det er også eksempler på at barnehager slår seg sammen og deler styrer med en driftsansvarlig for hver barnehage. Variasjoner i størrelsen på barnehagene bidrar til at det er mange ulike løsninger for å tilpasse den daglige driften best mulig.

Det er gjort lite forskning i Norge på hvorvidt barnehageorganiseringen har noen virkning på barna og barnas opplevelse av barnehagehverdagen. Det finnes studier fra andre land, særlig Sverige, som peker på virkninger av barnegruppestørrelse for barna i barnehagen (jf. tekstboks).

Tekstboks 2 Gruppestørrelse og personaltetthet i barnehager i Sverige

I Sverige foreligger det statistikk fra 1990 og fram til 2007 som viser antall barn per avdeling i barnehagene og antall barn per voksen.⁵³ Det er ikke gjennomført tilsvarende undersøkelser i Norge tidligere.

Skolverket i Sverige peker på at store barnegrupper kan ha negative effekter på visse grupper barn, og det nevnes spesielt de yngste barna, fremmedspråklige barn og barn med spesielle behov. Utvalget peker også på at samtidig som gruppestørrelsene øker i barnehagen, har personaltettheten minnet.⁵⁴

Svensk forskning har påvist at gruppestørrelse og personaltetthet påvirker kvaliteten i barnehagene. Gruppestørrelse har større betydning enn personaltettheten for kvaliteten, dvs. at mindre grupper er å foretrekke framfor større med samme personaltetthet. Lav personaltetthet og store barnegrupper kan ha negativ effekt på barns språkutvikling, samspillet mellom barn og voksne, jenter og gutters identitetsutvikling og relasjoner og på det daglige miljøet i form av stress, støy og konflikter. Men det pekes også på at andre faktorer er viktige for en god kvalitet, blant annet barnegruppens sammensetning, personalets kompetanse og pedagogiske samsyn, barnehagens ledelse og lokalenes utforming.

53) Skolverket (2007): *Barn och personal i förskola*.

54) Skolverket (2003): *Gruppestorlek och personaltetthet i förskola, förskoleklass och fritidshem*.

Antall pedagoger fordelt på antall barn

Ifølge forskrift om pedagogisk bemanning skal det være minimum én pedagogisk leder per 14–18 barn når barna er over tre år, og én pedagogisk leder per 7–9 barn når barna er under tre år, og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.⁵⁵

Spørreundersøkelsen avdekker at det er for få pedagoger fordelt på barna i om lag 10 prosent av barnehagene.⁵⁶ Dette er avdekket med utgangspunkt i laveste krav i forskrift om pedagogisk bemanning som beskrevet ovenfor, det vil si 18 barn per gruppe for barn over tre år og 9 barn per gruppe for barn under tre år. I tillegg til pedagogisk leder er pedagog 2 medregnet (pedagog som ikke er avdelingsleder).^{57 58}

Tilstrekkelig antall ansatte per avdeling/base

For å kunne vurdere kvaliteten i norske barnehager har denne undersøkelsen kartlagt hvordan barnehagene er organisert. Den mest vanlige organiseringen i barnehagene er inndeling etter avdeling. Dette framkommer også i spørreundersøkelsen til styrerne. Andelen barnehager med baseorganisering har likevel økt. Ved en vanlig organisering av en basebarnehage tilhører barnet en fast gruppe, men det står fritt til selv å velge andre grupper store deler av dagen. Noen barnehager peker i spørreundersøkelsen på at de har valgt å ha en avdelingsbasert barnehage, men at de likevel enkelte dager følger en baseorganisering.

Undersøkelsen viser at det ikke er noen variasjon ut fra størrelsen på barnehagene når det gjelder organisering. Blant de største barnehagene er fordelingen mellom avdelingsbasert og basebasert organisering den samme som i utvalget som helhet. 24 av barnehagene i spørreundersøkelsen har mer enn 100 barn. Av disse er det 20 barnehager som har en avdelingsorganisering og fire som har en baseorganisering. Den største barnehagen i utvalget har 159 barn og er baseorganisert. I undersøkelsen er andelen basebarnehager 21 prosent.

55) Forskrift om pedagogisk bemanning § 1.

56) Beregning utført for hver barnehage: $((\text{Antall barn heltid over 3 år}/18) + (\text{Antall barn heltid under 3 år}/9) + (\text{Antall barn deltid over 3 år}/36) + (\text{Antall barn deltid under 3 år}/18)) > \text{Antall pedagoger} = \text{Barnehage med lav pedagogtetthet}$.

57) Styrerne ble ikke stilt spørsmål om stillingsprosenten til deltidsansatte, men ved behandling av datamaterialet har vi gått ut fra at stillingsprosenten vil være under 80 prosent i snitt. 80 prosent er derfor brukt som et mål for deltidsansattes stillingsprosent.

58) Barn med deltids plass er regnet som halv plass.

Tabell 2 Antall barn per voksen i barnehagene (N = 748)

Barnehagestørrelse	Antall barn	Antall barnehager	Antall barn per voksen, gjennomsnitt
Små	32 eller færre	247	3,94
Mellomstore	33–56	232	4,32
Store	57 eller flere	227	4,59
Total		706	4,28

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Tabell 2 viser antall barn per voksen for barnehagene som inngår i spørreundersøkelsen.

Tabell 2 viser at det er noe færre barn per voksen i små barnehager enn i de store barnehagene. Det er flest barn per voksen i de største barnehagene. Store barnehager har i gjennomsnitt 16,5 prosent flere barn per voksen sammenlignet med de små barnehagene.

Sverige har, i likhet med Norge, ikke satt krav til barnegruppenes størrelse. Av en nasjonal evaluering av barnehagene i Sverige framgår det at de økonomiske avveiningene ser ut til å være den viktigste årsaken til valg av barnegruppens størrelse, uansett om beslutninger fattes av barnehagene selv eller på kommunenivå.⁵⁹

Tekstboks 3 Kommentarer fra barnehagepersonalet om bemanning

Nedenfor gjengis typiske kommentarer fra barnehageansatte på spørsmålet om det er avsatt nok ressurser til barna.

“Det er sjelden tilstrekkelig personale til at alle barna blir sett, vi ønsker flere pedagoger og færre barn per voksen.”

“Pga. stort sykefravær og liten tilgang på kvalifiserte vikarer er det ønskelig med økt grunnbemanning.”

“Det er vanskelig å skaffe kvalifisert personale til barnehagen. Det er vanskelig å få assistenter som vil bli i barnehage. Mange er unge og vil jobbe i 1–2 år [...]. Stor turnover medfører at det er vanskelig å utføre kravene i rammeplanen. Hovedfokus blir på opplæring av personalet.”

“Det er stadig nye oppgaver i barnehagehverdagen og helt andre krav til barnehagene enn før, men bemanningen er den samme som for flere år siden.”

Dispensasjon fra kravet om førskolelærerutdanning

Kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon fra kravet om førskolelærerutdanning for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det.⁶⁰ Det har vært en betydelig økning i antall dispensasjoner de siste årene, som en følge av mangel på førskolelærere og utbygging av nye barnehager.

I spørreundersøkelsen til kommunene framgår det at 80 prosent av kommunene i utvalget har gitt minst én dispensasjon fra kravet om pedagogisk bemanning i barnehageåret 2008/2009.

Spørreundersøkelsen til styrerne viser at 36 prosent av barnehagene har én eller flere ansatte med dispensasjon fra utdanningskravet i barnehagen i barnehageåret 2007/2008. For de fleste av disse barnehagene gjelder dispensasjonen for én ansatt (62 prosent av barnehagene) eller for to ansatte (27 prosent av barnehagene).

Tabell 3 viser antall styrere og pedagogiske ledere i Norge i 2006, 2007 og 2008. Tallene er hentet fra KOSTRA.

Tabell 3 Antall styrere og pedagogiske ledere totalt i Norge (2006–2008)

	2006	2007	2008
Antall styrere	6 177	6 422	6 987
Antall pedagogiske ledere	16 147	18 178	20 036
Total	22 324	24 600	27 023

Kilde: KOSTRA

Antall ansatte med dispensasjon fra utdanningskravet har økt fra 1 550 i 2006 til 3 484 i 2008, det vil si en økning på 125 prosent fra 2006 til 2008. Andelen ansatte med dispensasjon har økt

59) Skolverket (2004): *Förskola i brytningstid, Nationell utvärdering av förskolan*.

60) Forskrift om pedagogisk bemanning § 3, forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder.

fra i underkant av 7 prosent i 2006 til 13 prosent i 2008.⁶¹

Andelen dispensasjoner i kommunene har sammenheng med hvor i landet kommunene ligger. KOSTRA-tallene viser at det gis flest dispensasjoner i Oslo og tilstøtende kommuner, i tillegg til i Stavanger-området. Ifølge KOSTRA var det 243 kommuner som hadde gitt minst én dispensasjon i 2006 (56 prosent av kommunene), mens det i 2008 var 312 kommuner som hadde gitt minst én dispensasjon (73 prosent av kommunene).

I et notat fra forskningsstiftelsen NOVA⁶² sammenstilles statistikk fra KOSTRA⁶³ med sysselsettingsstatistikk og utdanningsstatistikk fra SSB om antall ansatte med godkjent førskolelærerutdanning. I notatet pekes det på at det er store avvik i datakildene når det gjelder antall ansatte med godkjent førskolelærerutdanning. Ifølge NOVA kan avviket tyde på at barnehagene overrapporterer antall ansatte med førskolelærerutdanning.⁶⁴

Sykefravær blant de ansatte

Redusert bemanning som følge av høyt sykefravær kan, dersom det ikke settes inn vikar, føre til at barnehagen må kutte ned på tilbudet til barna, og at enkelte aktiviteter vil bli begrenset eller helt tatt bort. Det er i flere rapporter pekt på at høyt sykefravær blant ansatte i barnehagen kan være belastende for det øvrige personalet.⁶⁵

I spørreundersøkelsen til styrerne oppgis det et gjennomsnittlig sykefravær i barnehagene på 11,5 prosent. Dette er sykefravær blant de ansatte i barnehagen totalt i barnehageåret 2007/2008. Både det egenmeldte og det legemeldte sykefraværet er regnet med. Sykefraværet i kommunale barnehager er noe høyere (12,1 prosent) enn for de private barnehagene (10,7 prosent). En undersøkelse som ble utført på oppdrag fra Unio i 2007, viser at sykefraværet blant pedagogisk personale i barnehagene er høyere enn andre grupper med høyskoleutdanning.⁶⁶ Til sammenligning var sykefraværet blant ansatte innen sektoren helse- og sosialtjenester 9,5 prosent og 6,3 prosent innen offentlig administrasjon i 2007.

61) KOSTRA.

62) NOVA-notat 1/08: *Hva med de andre? Barnehageansatte som ikke er førskolelærere.*

63) Innrapportert i årsmeldingene fra barnehagene.

64) Av årsmeldingene fra barnehagene framgår det at det er ansatt 3300 flere med førskolelærerutdanning i barnehagene enn det sysselsettingsstatistikk og utdanningsstatistikk i Statistisk sentralbyrå viser.

65) Blant annet i rapport fra Arbeidsforskningsinstituttet fra 2006 og AFI, *Arbeidsmiljø i skole og barnehage, en bibliografi for perioden 1995–2006.*

66) Statistikk fra SSB utført på oppdrag fra Unio for 4. kvartal 2006.

Spørreundersøkelsen til styrerne viser at barnehagene sjelden venter mer enn fem dager før de setter inn vikar. De minste barnehagene setter oftere inn vikar fra første dag enn de større barnehagene. I de tilfellene der det ikke blir satt inn vikar fra første dag, opplyser styrerne at den viktigste årsaken er mangel på vikarer. Budsjettet for vikarer er lavt for en del barnehager.

Spørreundersøkelsen viser at i fire av fem barnehager fungerer styrer som vikar ofte eller av og til ved fravær blant de ansatte. Dette kan være en gunstig løsning for å opprettholde kvaliteten på innholdet i barnehagen, men ifølge undersøkelsen vil det samtidig føre til en merbelastning knyttet til de administrative oppgavene som ikke blir løst i den tiden styreren inngår som vikar.

Kompetanseheving for barnehageansatte

I St.prp. nr. 1 (2007–2008) og St.prp. nr. 1 (2008–2009) blir det pekt på at god kompetanse hos personalet er viktig for å kunne gi et barnehagetilbud av høy kvalitet. Kunnskapsdepartementet har de siste årene gjennomført flere tiltak for å bedre situasjonen på dette området. Departementet la i 2007 fram en kompetansestrategi.⁶⁷ Målet var å styrke kompetansen til de ansatte innenfor de prioriterte satsingsområdene pedagogisk ledelse, barns medvirkning, språkmiljø og språkstimulering og samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole, samt å øke kompetansen om det mandatet barnehageloven og rammeplanen gir. Strategien skulle også stimulere til kompetanseutvikling for barnehageeiere, kommunene som barnehagemyndighet, høyere utdanningsinstitusjoner og forskningsmiljø. Fylkesmennene har en sentral rolle i gjennomføringen av kompetansestrategien og forvalter lokale midler til kompetanseutvikling.⁶⁸

Ifølge NOVA har nesten en tredel av barnehageansatte uten fullført førskolelærereksamen bare obligatorisk grunnskoleutdanning. Under 10 prosent av barnehageansatte uten fullført førskolelærereksamen har annen universitets- og høyskoleutdanning.^{69 70}

I denne undersøkelsen opplyser 60 prosent av kommunene at de har kartlagt kompetanse-

67) *Kompetanse i barnehagen – Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren (2007–2010).*

68) St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Kunnskapsdepartementet.

69) NOVA-notat 1/08: *Hva med de andre? Barnehageansatte som ikke er førskolelærere.*

70) Her inkluderes også dem som ikke har fullført utdanningen, men som har avlagt studiepoeng tilsvarende to års utdanning.

behovet blant barnehagepersonalet i deres kommune i barnehageåret 2007/2008.

Tabell 4 Antall kursdager i gjennomsnitt for barnehageansatte (N = 748)

	Antall kursdager i gjennomsnitt ⁷¹
Styrer	4,7
Pedagogiske ledere og pedagog 2	1,3
Assistenter	0,9

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål til styrerne om kurstilbudet til de ansatte. Tabell 4 viser at assistenter har færrest kursdager blant barnehageansatte. Assistenter har i gjennomsnitt hatt i underkant av én kursdag i løpet av barnehageåret 2007/2008. Pedagogiske ledere og pedagog 2 har i gjennomsnitt hatt litt mer enn én kursdag, mens styrere har hatt nesten fem kursdager.

Av dybdeintervjuer med barnehageansatte og spørreundersøkelsene til kommunene og fylkesmannsembetene framkommer det en bekymring over mangel på tilgjengelige kurs og muligheten for å delta på kurs. Særlig assistenter opplever et behov for kompetansehevingstiltak. De ansatte i barnehagene viser til at det er få kurs lokalt og at budsjettet som er satt av til kompetanseheving for hver ansatt ikke strekker til. Det bekreftes også i spørreundersøkelsen til kommunene at kursmidlene er så begrensede at det blir lite å fordele ut til de enkelte barnehagene.

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål til styrerne om hvor stort beløp barnehagene har brukt til pedagogisk rettede kurs / videreutdanning for de ansatte for barnehageåret 2007/2008. I gjennomsnitt har barnehagene brukt 1640 kroner per ansatt⁷² på kurs og videreutdanning i 2007/2008.

Regionale kontor for kompetanseutvikling (RKK) ble startet opp i 1987 og er bygget opp av kommunene for å være et bindeledd mellom

kommunene i et regionalt samarbeid og et bindeledd mellom kommunenivå, fylkesnivå og det statlige nivået. Det finnes åtte RKK-kontorer i Nordland, og disse bidrar til kompetanseheving i hver kommune. Kommunene og Fylkesmannen i Nordland samarbeider gjennom RKK om kompetanseheving og kvalitetsutvikling i blant annet barnehagesektoren. Det regionale samarbeidet har fungert godt i en region med mange små kommuner og store områder.

En leder ved RKK i Nordland bekreftet i intervju at deltagelse på kurs for barnehageansatte utenfor regionen fort blir for dyrt. RKK bekrefter det samme som kommunene i spørreundersøkelsen – at lite av kompetansemidlene fra kommunene kommer barnehagene til gode. Av dybdeintervjuet framgår det at RKK tidligere har drevet et regionalt nettverk for assistenter som ble nedlagt på grunn av stram økonomi.

4.2.2 Oppmerksomhet fra de ansatte

Ifølge rammeplanen har barn rett til omsorg. Barnehagens personale har en yrkesetisk forpliktelse til å handle omsorgsfullt overfor alle barn i barnehagen. Omsorgsforpliktelsen stiller krav til personalet om oppmerksomhet og åpenhet overfor det unike hos hvert enkelt barn.⁷³ I undersøkelsen ble både styrerne og de pedagogiske lederne spurt om de synes det er nok personale i avdelingen til at alle barna får tilfredsstillende oppmerksomhet.

Tabell 5 viser at én av fire pedagogiske ledere mener det sjelden eller ikke i det hele tatt er nok personale i avdelingen til at alle barna får tilfredsstillende oppmerksomhet. Nær én av fem styrere mener det samme. I dybdeintervjuer med styrerne og de pedagogiske lederne framkommer det at barnehageansatte opplever det som en viktig faktor for høy kvalitet at de er til stede for barna.

Av spørreundersøkelsen framgår det at styrerne og de pedagogiske lederne opplever det som utfordrende å gi hvert enkelt barn i barnehagen tilstrekkelig oppmerksomhet. Det framgår i kommentarer fra spørreundersøkelsen at det er

Tabell 5 Får alle barna tilfredsstillende oppmerksomhet? (prosent) (pedagogisk leder N = 692, styrer N = 748)

	Ja, alltid	Ja, som oftest	Nei, sjelden	Nei, ikke i det hele tatt
Pedagogisk leder	8	68	20	4
Styrer	8	73	16	3

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

71) For barnehageåret 2007/2008.

72) Ansatt omfatter her styrer, pedagogisk leder, pedagog 2 og assistenter.

73) Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

vanskelig å få tak i kvalifisert bemanning og at det er liten tilgang på vikarer. De ansatte opplever at det ikke er satt av nok ressurser til å følge opp barn med særskilte behov og minoritetsspråklige barn. Dette gjør at det er vanskeligere for personalet å gi nok oppmerksomhet til de barna som ikke trenger spesiell oppfølging.

I en rapport fra Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress pekes det på at førskolelærerutdanningen som en av flere utdanninger, ikke gir nyutdannede pedagoger kompetanse til å møte de utfordringene det er å se og ha samtaler med barn med spesielle behov.⁷⁴

I spørreundersøkelsen framgår det at om lag 30 prosent av de pedagogiske lederne svarer at de bare noen ganger eller sjelden har tid til å utføre arbeidsoppgavene sine som planlagt. Ansatte i kommunale barnehager svarer i større grad at de ikke har tid til å utføre arbeidsoppgavene som planlagt, enn ansatte i private barnehager. Av de pedagogiske lederne som svarer at de bare noen ganger eller sjelden har tid til å utføre arbeidsoppgavene som planlagt, oppgir de først og fremst sykefravær blant ansatte som en viktig årsak. Lav bemanning og for store barnegrupper er også viktige årsaker.

4.2.3 Barnehagens fysiske miljø

Ifølge rammeplan for barnehagen skal barnehagen ha arealer og utstyr nok til lek og varierte aktiviteter og tilfredsstillende krav til kriterier for helse og miljø. Veiledende norm for størrelsen på inneareal er 4 kvadratmeter per barn over tre år og om lag en tredel mer per barn under tre år. Uteareal bør være om lag seks ganger så stort. Ved planlegging av barnehagens utforming skal det tas hensyn til samfunnets mål om nedbygging av barrierer for funksjonshemmede.

Resultatene fra spørreundersøkelsen til barnehagene viser at det er store variasjoner mellom barnehagene når det gjelder i hvilken grad fysisk miljø og leker og utstyr er tilfredsstillende med hensyn til kravene. Det er også stor variasjon med hensyn til om det er foretatt tilsyn etter forskrifter om fysisk miljø. Dette blir belyst nærmere i kapittel 4.3.2.

Spørreundersøkelsen til styrerne og kommuneadministrasjonene viser at både barnehagene og kommunene har oversikt over størrelsen på leke- og oppholdsareal inne. 92 prosent av styrerne og

96 prosent av kommunene har opplysninger om størrelsen på leke- og oppholdsareal inne. Færre av styrerne har opplysninger om størrelsen på arealet utendørs i barnehagen (41 prosent). Det er imidlertid barnehageeier som er ansvarlig for at utearealene er i henhold til kravene.

Spørreundersøkelsen til styrerne viser at den veiledende normen for arealkrav i barnehagene ikke alltid blir fulgt. Ett av kriteriene som legges til grunn for godkjenning av en ny barnehage, er om det er tilstrekkelig inne- og uteareal. Barnehagene rapporterer videre hvert år inn lekeareal til KOSTRA. Disse dataene er aggregert på kommunenivå og er derfor ikke benyttet i denne undersøkelsen.

Av spørreundersøkelsen framgår det at andelen barnehager med for lite inneareal i forhold til veiledende norm er 13 prosent.⁷⁵ Fordi det alltid vil være unøyaktigheter i oppmåling av areal, er det gitt et påslag i arealet på 10 prosent. Når arealpåslaget økes med 20 prosent, er det fortsatt 9,5 prosent av barnehagene som har for lite areal i forhold til den veiledende normen.

Av intervju med fagpersoner i barnehagefaglige miljøer og av dybdeintervju med kommunene framgår det at få barnehager har et areal som er større enn den veiledende normen for inneareal. I tillegg framgår det av intervjuer med kommuneadministrasjonene at størrelsen på arealet er et av de viktigste kriteriene for å godkjenne barnehageplasser.

Barnehagens tilrettelegging for barn og voksne med nedsatt funksjonsevne

Planlegging, lokalisering og bygging av nye barnehager bør være basert på prinsippet om universell utforming. Det varierer i hvor stor grad barnehagene er tilrettelagt for barn med nedsatt funksjonsevne, og ikke alle barnehager som er satt i drift i 2000 eller senere, er fullt ut tilrettelagt.

Tabell 6 viser at 77 prosent av barnehagene ikke er tilrettelagt fullt ut for barn og voksne med nedsatt funksjonsevne. Når det gjelder nyere barnehager som er satt i drift i år 2000 eller senere, er 63 prosent av barnehagene ikke tilrettelagt fullt ut. Barnehagene som er tilrettelagt i noen grad eller fullt ut, utgjør 84 prosent.

74) Rapport fra Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, *Kunnskap gir mot til å se og trygghet til å handle*, rapport nr. 3 2007.

75) Dette er basert på barnehagenes opplysninger om størrelsen på innearealet og antall barn under og over tre år.

Tabell 6 Barnehager som er tilrettelagt for barn og voksne med nedsatt funksjonsevne (prosent) (N = 748)

	Alle	Barnehager satt i drift i 2000 eller senere
Ja, fullt ut	24	37
Ja, i noen grad	60	51
Nei	17	12

Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

Leker og utstyr til lek og aktiviteter i barnehagen

Barnehagen skal ha utstyr nok til lek og varierte aktiviteter som fremmer bevegelsesglede, gir allsidig bevegelseserfaring, sanseerfaring og muligheter for læring og mestring. Lekene og utstyret bør være av god kvalitet og tilpasset alle aldersgrupper i barnehagen.

Tabell 7 viser at mellom 8 og 14 prosent av de pedagogiske lederne mener det i liten grad er tilstrekkelig med leker, at kvaliteten på lekene og utstyret i liten grad er god, og at lekene i liten grad er tilpasset de minste barna.

Av spørreundersøkelsen framgår det at mellom 83 og 92 prosent av de pedagogiske lederne mener at barnehagen i noen grad eller i stor grad er tilstrekkelig utstyrt med leker og utstyr, at kvaliteten på lekene og utstyret i noen eller i stor grad er av god kvalitet, og at lekene og utstyret i noen grad eller i stor grad er tilpasset de minste barna.

4.2.4 Kommunens arbeid med barnehagesektoren

I spørreundersøkelsen til kommuneadministrasjonene opplyser 46 prosent av kommunene at de har en egen organisatorisk enhet i kommuneadministrasjonen som arbeider med barnehagesektoren.

Det varierer hvor mange årsverk som er avsatt i kommuneadministrasjonen for å arbeide med barnehagesektoren. Variasjonene er naturlig ut fra kommunestørrelse, men en sammenligning av antall årsverk avsatt til barnehagesektoren fordelt på antall innbyggere i kommunene viser også at enkelte kommuner skiller seg ut med svært få eller svært mange årsverk. Eksempelvis har én kommune med færre enn 6000 innbyggere fire

årsverk, mens en annen kommune med flere enn 30 000 innbyggere har avsatt ett årsverk til dette arbeidet.

Tabell 8 viser at kommuneadministrasjoner med kommuner under 15 000 innbyggere har avsatt om lag ett årsverk til arbeidet med barnehagesektoren. To av fem kommuner har avsatt mindre enn ett årsverk til arbeid med barnehagesektoren.

Tabell 8 Gjennomsnittlig årsverk i kommuneadministrasjonene satt av til barnehagesektoren fordelt på antall innbyggere (N = 112)

Færre enn 6000 innbyggere	0,60
6000–15 000 innbyggere	1,26
Mer enn 15 000 innbyggere	4,15

Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

Spørreundersøkelsen til barnehageansvarlig i kommuneadministrasjonen gir et bilde av hvilke ansvarsområder som tar mest tid. Tabell 9 viser hvilke arbeidsområder som er mest tidkrevende.

Kommunene oppgir at de to mest tidkrevende områdene er *råd og veiledning til barnehagepersonale* og *opprettelse av nye barnehager*. *Opptak, forvaltning av tilskudd til private barnehager* og *arbeid med tilskudd til kommunale barnehager* er omtrent like tidkrevende. *Tilsyn med barnehager* og *innhenting av opplysninger via årsmelding for barnehager og rapportering videre* oppgis som minst tidkrevende av de sju arbeidsområdene.

Kommunen har ansvar for å gi veiledning og informasjon til barnehagene, og i dybdeintervjuer

Tabell 7 Leker og utstyr til lek og aktiviteter i barnehagen (N = 692)

	I stor grad	I noen grad	I liten grad
Tilstrekkelig med leker og utstyr	45	47	8
Lekene og utstyret er av god kvalitet	38	51	11
Leker og utstyr er tilpasset de minste barna	30	53	14

Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

Tabell 9 Hvilke arbeidsområder er mest tidkrevende? (prosent) (N = 112)

Råd og veiledning til barnehagepersonale	50
Opprettelse av nye barnehager	44
Opptak	35
Forvaltning av tilskudd til private barnehager	33
Arbeid med tilskudd til kommunale barnehager	32
Tilsyn med barnehager	16
Innhenting av opplysninger via skjema 16 (årsmelding for barnehager) og rapportering videre	7

Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

med styrerne kom det fram at det er ønskelig med barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen. Spørreundersøkelsen viser at det varierer fra kommune til kommune om det er ansatt noen med førskolelærerutdanning i kommuneadministrasjonen som arbeider med barnehage. I én av fire kommuner er det ingen ansatte med førskolelærerutdanning. Halvparten av kommunene har én ansatt med førskolelærerutdanning. Én av fire kommuner har to eller flere ansatte med førskolelærerutdanning.

Spørreundersøkelsen viser at det varierer om styrerne opplever at de får tilstrekkelig informasjon og veiledning fra kommunene.

Tabell 10 viser at 17 prosent av styrerne i de private barnehagene i liten grad er fornøyd med informasjonen og veiledningen de får fra kommunen. 11 prosent av styrerne i de kommunale barnehagene er i liten grad fornøyd. 90 prosent av de kommunale barnehagene og 83 prosent av de private svarer at de i stor grad eller i noen grad er fornøyd med informasjon og veiledning fra kommunene.

4.3 Kunnskapsdepartementets styringsansvar og kvalitet på barnehageområdet

4.3.1 Departementets informasjon og veiledning til Fylkesmennene og kommunene

Kunnskapsdepartementet har ansvar for styring av hele barnehagesektoren og skal sikre at den

nasjonale barnehagepolitikken blir formidlet til aktørene og brukerne av sektoren. Departementet skal fange opp tilbakemeldinger og spørsmål fra sektoren og ha et nært samarbeid med de ulike aktørene.⁷⁶

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet gjennomfører kontaktmøter 3–5 ganger hvert år i den statlige barnehage- og utdanningsadministrasjonen. Utdanningsdirektørene fra alle fylkesmannsembetene innkalles til disse møtene.⁷⁷ I tillegg til kontaktmøtene arrangerte Utdanningsdirektoratet faglige styringsmøter med enkeltembetene i 2008 der Kunnskapsdepartementet skulle delta på møtene med to av embetene.

Kunnskapsdepartementet arrangerer også fagsamlinger/regelverksamlinger for utdanningsdirektørene og saksbehandlerne. Blant temaene som gjennomgås i samlingene, er føringene i styringsdokumentene, utbygging, kvalitet, tilsyn, barnehagelov og forskrifter, gjennomgang av tilskuddforvaltning og metodekurs i systemrevisjon.

FM-nett er ifølge Kunnskapsdepartementet en viktig informasjonskanal og departementet legger regelmessig ut informasjon på denne nettsiden.⁷⁸

Resultatet av spørreundersøkelsen til fylkesmannsembetene viser at 17 av 18 opplever at møter i den statlige barnehage- og utdanningsadministrasjonen med Kunnskapsdepartementet

Tabell 10 Får barnehagene tilstrekkelig informasjon og veiledning fra kommunene? (prosent) (N = 748)

	Ja, i stor grad	Ja, i noen grad	Nei, i liten grad	Nei, ikke i det hele tatt
Kommunalt eid	55	35	10	1
Privat eid	34	49	16	1

Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

76) St.prp. nr.1 (2007–2008) for Kunnskapsdepartementet.

77) Fullmaktbrev fra Kunnskapsdepartementet til fylkesmannsembetene 2006, 2007 og 2008.

78) FM-nett er et nettsted for fylkesmannsinformasjon.

er svært viktig. De 17 fylkesmannsembetene mener at møtene gir god informasjon og utveksling av erfaringer, og at det er vesentlig for å nyansere og presisere forståelsen av styringsinformasjonen. Videre opplever fylkesmannsembetene at fagsamlinger og regelverksamlinger for saksbehandlerne er en viktig læringsarena, og at de er meget nyttige for å formidle informasjons- og veiledningsoppdrag videre overfor kommunene. Enkelte fylkesmenn ønsker likevel flere møter/samlinger med Kunnskapsdepartementet på saksbehandlernivå for å få en grundigere gjennomgang av spesifikke temaer.

Resultatet av spørreundersøkelsen til fylkesmannsembetene viser at en stor andel av embetene peker på svakheter ved saksbehandlingstid og kvalitet knyttet til svarene på henvendelser til Kunnskapsdepartementet. Halvparten av embetene mener at Kunnskapsdepartementet gir sen respons på en del henvendelser fra embetene. Noen embeter mener at responstiden varierer ut fra hvilken type henvendelse det gjelder. Eksempler på spørsmål som Kunnskapsdepartementet bruker lang tid på, er juridiske spørsmål, lovtolkninger, tolkning av regelverk og spørsmål om praktisering av forskriften om likebehandling av offentlige og private barnehager. Kunnskapsdepartementet uttalte i intervju 4. februar 2009 at deres saksbehandlingskapasitet er forsvarlig. Det ble påpekt av Kunnskapsdepartementet at henvendelser fra embetene også må koordineres med andre oppgaver. Samtidig jobber det for å få ned saksbehandlingstiden.

Spørreundersøkelsen viser at halvparten av fylkesmannsembetene opplever at Kunnskaps-

departementets svar på henvendelser er lite utdypende og derfor lite veiledende. Embetene mener at svarene fra Kunnskapsdepartementet ofte er for generelle der det henvises til lov og rundskriv uten nærmere konkretisering og avklaring på problemstillinger som blir reist.

Halvparten av fylkesmannsembetene ønsker mer veiledning og informasjon fra Kunnskapsdepartementet om likeverdig behandling av barnehager når det gjelder offentlige tilskudd. Kunnskapsdepartementet viser til at departementet har hatt fire samlinger siden 2006 for saksbehandlere hos fylkesmannsembetene med dette som tema. Like stor andel av fylkesmannsembetene opplever at rundskrivene fra departementet er lite presise, og at de kan være vanskelige å forstå.

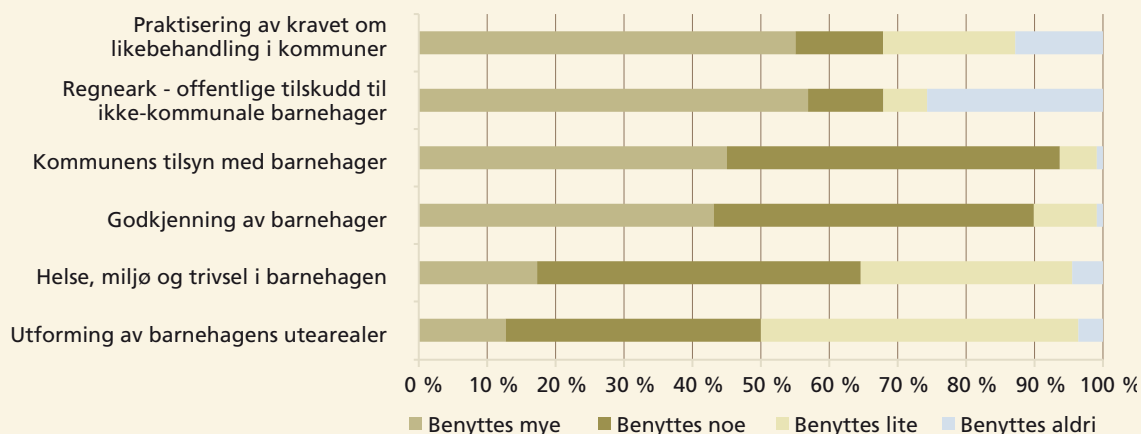
Kommunenes bruk av veiledere fra Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet har utarbeidet veiledere som skal hjelpe kommunene til å utføre sine oppgaver som lokal barnehagemyndighet. Kommunenes oppgaver er å behandle søknader om godkjenning av barnehager, føre tilsyn med barnehager, gi veiledning og forvalte tilskudd til ikke-kommunale barnehager m.m.

Kommunene benytter de ulike veilederne fra Kunnskapsdepartementet i ulik grad.

Figur 7 viser at Kunnskapsdepartementets *Veileder til regneark for utmåling av offentlige tilskudd* og *Veileder til praktisering av kravet om likebehandling i kommuner* blir benyttet mye eller benyttet noe av to av tre kommuner. Departementet opplyser at 33 prosent av kommunene benytter andre eller egenutviklede modeller for

Figur 7 Kommunenes bruk av Kunnskapsdepartementets veiledere (N = 112)



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

utmåling av offentlige tilskudd. Dette kan ifølge departementet forklare at departementets veileder til regneark for utmåling av offentlige tilskudd og veileder til praktisering av kravene om likebehandling i kommuner benyttes i 70 prosent av kommunene.

Kunnskapsdepartementets *Veileder om kommunens tilsyn med barnehager* og *Veileder om godkjenning av barnehager i arbeidet med barnehagesektoren* blir benyttet mye eller noe av om lag 90 prosent av kommunene.

Hver tredje kommune svarer at de lite eller aldri benytter *Veileder for helse, miljø og trivsel i barnehagen*, mens halvparten av kommunene opplyser at de benytter *Veileder for utforming av barnehagens utearealer* lite eller aldri.

Veiledning fra fylkesmennene til kommunene

Fylkesmannen skal veilede kommuner og eiere av virksomheter etter barnehageloven § 9. Kunnskapsdepartementet gir fylkesmannsembetene føringer og krav om hovedprioriteringene på barnehageområdet gjennom de årlige fullmaktsbrevene og embetsoppdragene. Ett av de prioriterte målene i føringene er høy kvalitet i barnehagesektoren. For å oppnå målet om høy kvalitet i barnehagesektoren disponerer fylkesmannsembetene midler over statsbudsjettet og iverksetter tiltak i forbindelse med strategi for rekruttering av førskolelærere, strategi for kompetanseutvikling, strategi for likestilling og manifest mot mobbing m.m.

88 prosent av kommunene (98 av 112) i spørreundersøkelsen svarer at de har fått råd og veiledning fra Fylkesmannen i barnehageåret 2007/2008. 41 prosent av kommunene er i stor grad tilfredse med rådene og veiledningen de har fått fra Fylkesmannen. Resultatet av spørreundersøkelsen til kommunene viser videre at halvparten av kommunene i noen grad er tilfredse med rådene og veiledningen, mens 9 prosent i liten grad er tilfredse med rådene og veiledningen de har fått fra fylkesmennene.

Det framgår også av spørreundersøkelsen at 90 prosent av kommunene har deltatt på kompetansetiltak for barnehagesektoren i regi av Fylkesmannen i barnehageåret 2007/2008. 41 prosent av kommunene er i stor grad tilfreds med kvaliteten på kompetansetiltakene, litt over halvparten svarer at de i noen grad er tilfredse, mens 6 prosent svarer at de i liten grad er tilfreds med kvaliteten på kompetansetiltakene.

4.3.2 Kontroll og oppfølging av kvaliteten på barnehageområdet

Det skilles ofte mellom tre typer tilsyn. *Systemrevisjon* som tilsynsmetode består i å kontrollere og slå fast om krav i lover og forskrifter blir oppfylt, og å bidra til å utvikle internkontrollsystemet. *Dialogbasert tilsyn* som tilsynsmetode antas å være mindre systematisk enn systemrevisjon og baseres mest på dialog mellom partene i møter og samlinger. *Hendelsesbasert tilsyn* skjer etter henvendelser fra personer, media, funn i rapportering osv.

Kunnskapsdepartementets krav til fylkesmennene om tilsyn med kommuner

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgavene den som barnehagemyndighet er pålagt etter barnehageloven § 9.

Resultatet av gjennomført tilsyn kan føre til avvik og/eller merknader. Dersom tilsynet avdekker mangel på oppfyllelse av krav som er fastsatt i lov og/eller forskrift, defineres det som avvik. Dersom tilsynet ikke avdekker avvik, men observerer forhold som har behov for forbedring, defineres det som merknad.

Kunnskapsdepartementet stiller krav i embetsoppdraget for 2008 om at Fylkesmannen fører tilsyn med minst tre kommuner.⁷⁹ For 2006 og 2007 var det ikke stilt krav fra Kunnskapsdepartementet om hvor mange kommuner fylkesmennene skulle føre tilsyn med hvert år.

Spørreundersøkelsen til fylkesmannsembetene viser at ingen av disse gjennomførte systemrevisjon som metode ved tilsyn overfor kommunene i 2006.

Figur 8 viser at antall kommuner som Fylkesmannen har ført tilsyn med, har økt. I 2007 gjennomførte embetene systemrevisjon ved tilsyn av 44 kommuner. I 2008 var det planlagt og/eller gjennomført slikt tilsyn i 76 kommuner.

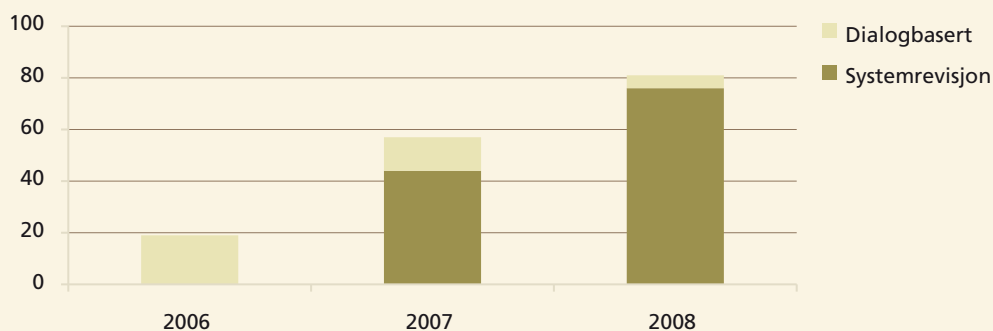
Fylkesmannsembetene gjennomførte dialogbasert tilsyn med 19 kommuner i 2006, 13 kommuner i 2007 og 5 kommuner i 2008 (for 2008 planlagt og/eller gjennomført).⁸⁰

68 prosent (76 av 112) av de kommunene som har deltatt i spørreundersøkelsen, svarer at Fylkesmannen ikke har ført tilsyn med kommunen som

79) Embetsoppdrag for 2008.

80) Ett hendelsesbasert tilsyn i 2006, tre hendelsesbaserte tilsyn i 2007 og ingen i 2008. Skriftlig tilsyn inngår ikke i undersøkelsen.

Figur 8 Fylkesmannsembetenes tilsyn med kommunene i perioden 2006–2008 (N = 18)



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

barnehagemyndighet. Fylkesmannen avdekket avvik og/eller merknader i 78 prosent av de kommunene der det ble gjennomført tilsyn (25 av 32 kommuner). En gjennomgang av 74 tilsynsrapporter i 2007 og 2008 fra Fylkesmannen ga til sammen 53 avvik og 30 merknader. Mer enn 60 prosent (33) av avvikene var knyttet til kommune-

nes tilsyn med barnehagene etter Barnehageloven. Se eksempler på avvik og merknader i tekstboks 4. En del av de 25 kommunene der det ble avdekket avvik og/eller merknader etter Fylkesmannens tilsyn, kommenterer i spørreundersøkelsen at de har startet arbeidet med å utbedre og/eller rette opp avvik og/eller merknader.

Tekstboks 4 Eksempler på avvik/merknader gitt ved systembasert tilsyn utført av fylkesmennene i to kommuner i 2007

Eksempel Kommune nr. 1

"Avvik: Kommunen fører ikke tilsyn etter lov om barnehager.

Kommentar: Det er ikke ført tilsyn. Dette oppfyller ikke lovens krav om at kommunen fører tilsyn. Selv om barnehageloven med forskrifter ikke har bestemmelser om hvor ofte og på hvilken måte det skal føres tilsyn, er tilsyn en sentral oppgave som kommunen bør utføre kontinuerlig. Tilsynsmyndigheten skal påse at driften av barnehager skjer i lovlige former og på forsvarlig måte, og det omfatter også barnehagens innhold og kvalitet. For å få gode rutiner bør kommunen utarbeide plan for tilsyn som sier hva det skal føres tilsyn med, hvor ofte, og hvordan tilsynet skal følges opp."

Eksempel Kommune nr. 2

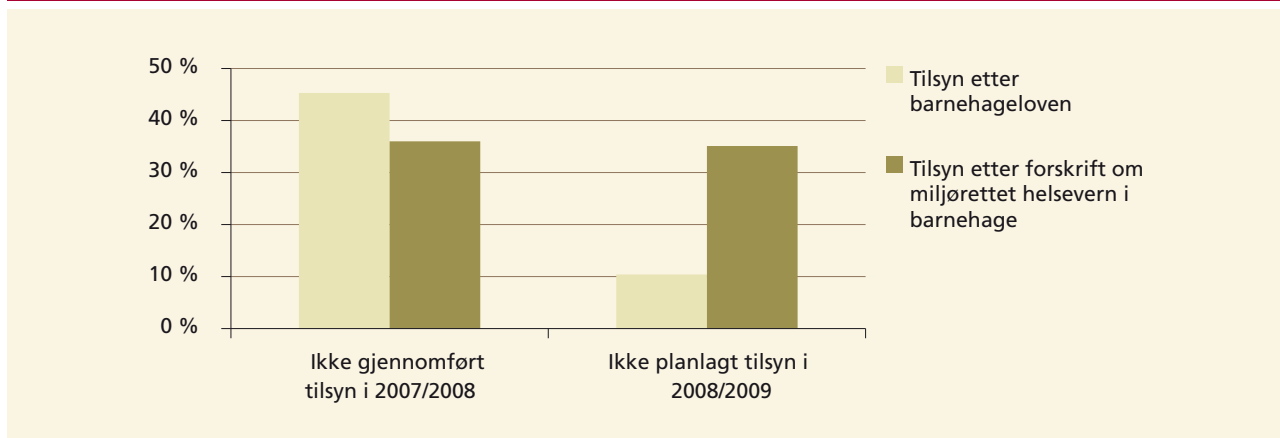
"Avvik 1: Kommunens tilsyn med barnehagene er ikke i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven.

Kommentar: Kommunen som barnehagemyndighet skal føre tilsyn med den enkelte barnehage. Kommunen skal gjennom sin tilsynsvirksomhet påse og sikre at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk og ellers er forsvarlige. Tilsynsansvaret omfatter også tilsyn med barnehagens innhold og kvalitet. Rammeplanen angir barnehagens samfunnsmandat og er redskap for barnehagens ansatte og et grunnlag for myndighetens tilsyn med virksomheten [...]. I intervjuene kom det fram at planen er et utkast som ikke er vedtatt og heller ikke iverksatt. Gjennom dokumentasjon og intervju er det avdekket at kommunen etterspør informasjon og fører kontroll med barnehagene kun på noen av barnehagelovens områder. Kommunen mangler rutiner som sikrer et tilsyn som er tilstrekkelig til å påse at barnehagens drift er i samsvar med gjeldende regler.

Avvik 2: Kommunen fattet ikke vedtak om godkjenning av barnehager etter bestemmelsene i barnehageloven.

Kommentar: Kommunen avgjør i henhold til § 10 i barnehageloven søknad om godkjenning av barnehager etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold. Kommunen skal foreta en konkret vurdering av barnehagens fysiske rammer, dvs. egnethet i å oppfylle lovens og rammeplanens krav til barnehagens innhold. Kommunen skal gi en vurdering av om bemanningen er forsvarlig i henhold til pedagognormen, fastsette innendørs leke- og oppholdsareal, kontrollere vedtektene og klargjøre om andre myndigheter har stilt vilkår. [...] Kommunen kan ikke fremskaffe saker med vedtak om godkjenning etter barnehagelovens bestemmelser. Intervjuene bekrefter at kommunen ikke har rutiner for godkjenning av barnehager etter barnehageloven. Det kommer også fram i intervjuene at kommunen ikke har en klar plassering av ansvaret for å fatte vedtak om godkjenning."

Figur 9 Kommunenes tilsyn med barnehager (N = 112)



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

I intervju med Kunnskapsdepartementet 4. februar 2009 uttalte departementet at det er fornøyd med fylkesmennenes tilsyn med kommuner og påpekte at fylkesmennene fører tilsyn i henhold til embetsoppgraget.

Kommunenes tilsyn med barnehager

Kommunen skal føre tilsyn med barnehager etter barnehageloven § 16.

Det framgår av figur 9 at om lag 45 prosent (48 av 106) av kommunene som har deltatt i spørreundersøkelsen, svarer at de ikke har ført tilsyn med barnehagene etter barnehageloven i sin kommune i barnehageåret 2007/2008. Samtidig viser undersøkelsen at 90 prosent av kommunene (95 av 106 kommuner) planlegger tilsyn med barnehager etter barnehageloven i barnehageåret 2008/2009.

Om lag en tredel av kommunene svarer at de ikke har ført tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehage i sin kommune i barnehageåret 2007/2008, og like mange kommuner svarer

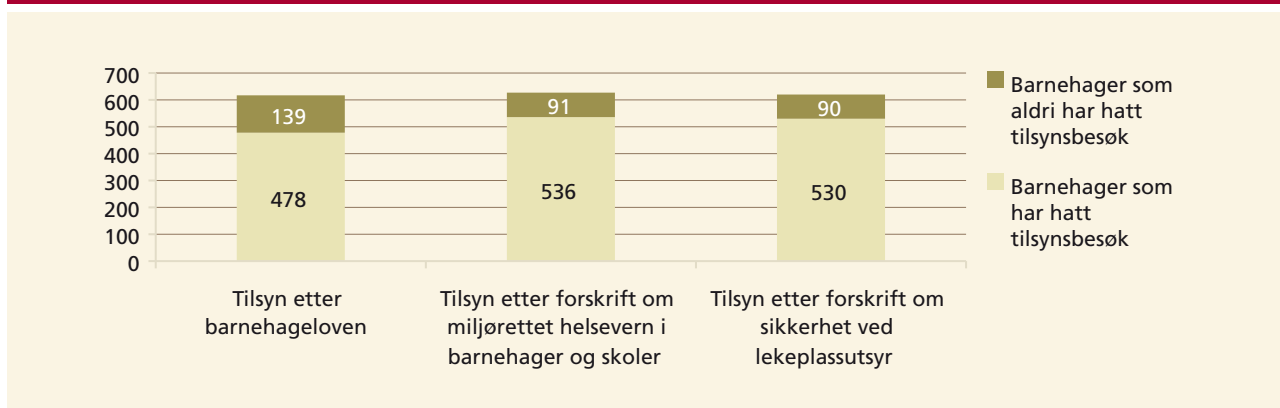
videre at de ikke har planlagt tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehage i barnehageåret 2008/2009. Hyppigheten og omfanget av kommunenes tilsyn med barnehager etter forskrift om miljørettet helsevern er tilnærmet uendret fra 2007/2008 til 2008/2009.

I intervju med Kunnskapsdepartementet 4. februar 2009 uttalte departementet at Stortinget i 2005 vedtok å ikke lovfeste omfang og metode for kommunenes tilsyn, ettersom dette skal være en kontinuerlig oppgave for kommunene. Loven avklarte at kommunene selv skal vurdere dette og ha ansvaret. Hensikten var at kommunene selv skal vurdere behovet for at tilsyn blir gjort i henhold til loven. Effekten av å lovfeste kvantitative krav kan bli at dette oppfattes som et tak for antall tilsyn. Tilsynsveilederen ble laget for å sikre at tilsyn blir gjennomført.

Barnehager som har hatt tilsynsbesøk

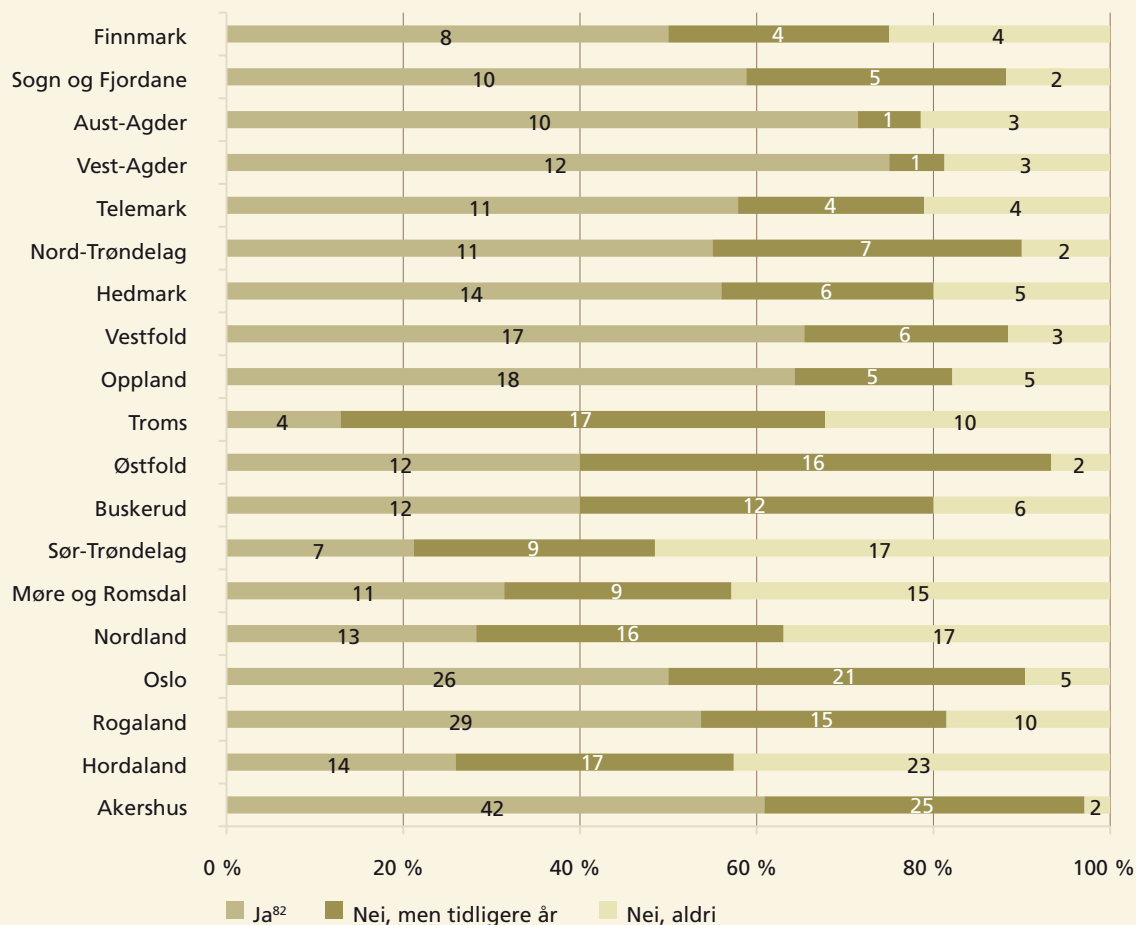
Ved etablering av nye barnehager skal de gjennomgå en godkjenningsprosess i kommunen. Det antas at det ikke vil være behov for tilsyn av nye

Figur 10 Antall barnehager som har hatt tilsyn (N = 748)



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

Figur 11 Tilsyn med barnehager etter barnehageloven, fylkesvis fordeling (N = 748)



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

barnehager, og det er i denne undersøkelsen derfor sett bort fra barnehager som er etablert de siste tre årene.⁸¹

Figur 10 viser hvor stor andel av barnehagene i spørreundersøkelsen som svarer at de har hatt tilsyn.

Figur 10 viser at 23 prosent (139 av 617) av barnehagene som er eldre enn tre år, aldri har hatt tilsynsbesøk etter barnehageloven. 18 prosent av de private barnehagene og 26 prosent av de kommunale barnehagene som har deltatt i spørreundersøkelsen, har aldri hatt tilsynsbesøk av kommunen.

Videre viser undersøkelsen at 15 prosent av barnehagene som er eldre enn tre år, aldri har hatt tilsynsbesøk etter forskrift om miljørettet helsevern for barnehager og forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr.

Basert på spørreundersøkelsen til styrerne viser figur 11 i hvilken grad barnehagene har hatt tilsynsbesøk fra kommunene etter barnehageloven.

Figuren viser at det er store fylkesvise variasjoner i andel barnehager som har hatt tilsynsbesøk av kommunene. I fylkene Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal og Hordaland er det størst andel barnehager som aldri har hatt tilsyn av kommunen. Det framgår at Troms og Sør-Trøndelag har hatt lavest andel tilsynsbesøk blant fylkene i periodene 2007/2008 og/eller i 2008/2009.

Kommunenes kvalitetssikring av barnehagenes årsmeldinger

I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om de kvalitetssikrer opplysningene i årsmeldingene fra barnehagene før det rapporteres til KOSTRA.

81) Barnehager som har startet driften i 2006, 2007 og 2008, inngår ikke i denne delen av undersøkelsen.

82) Ja tilsvarer Ja, i barnehageåret 2007/2008 og/eller Ja, i barnehageåret 2008/2009.

Tabell 11 Prosentandel av kommunene som har kvalitetssikret opplysninger i barnehagenes årsmeldinger (N = 112)

Undersøker at opplysninger om antall barn etter alder og oppholdstid stemmer	95
Undersøker at opplysninger om stillinger og personale stemmer	82
Undersøker at godkjent leke- og oppholdsareal er det faktiske og oppdaterte areal	73
Tar stikkprøver av flere forhold ved samme barnehage	14
Ingen kvalitetssikring	3

Det framgår av tabell 11 at nesten alle kommunene kvalitetssikrer opplysningene om antall barn i årsmeldingene. Fire av fem barnehager undersøker at opplysninger om stillinger og personale stemmer, mens tre av fire kommuner kontrollerer at arealopplysninger stemmer. En mindre andel opplyser at de ikke foretar noen form for kvalitetssikring av dataene som inngår i KOSTRA-statistikken.

4.3.3 Forvaltning av økonomiske virkemidler

Barnehagesektoren finansieres gjennom statstilskudd, kommunale tilskudd og foreldrebetaling. Statstilskuddet fastsettes av Stortinget gjennom de årlige budsjettvedtakene og gis på like vilkår til alle godkjente barnehager i Norge.

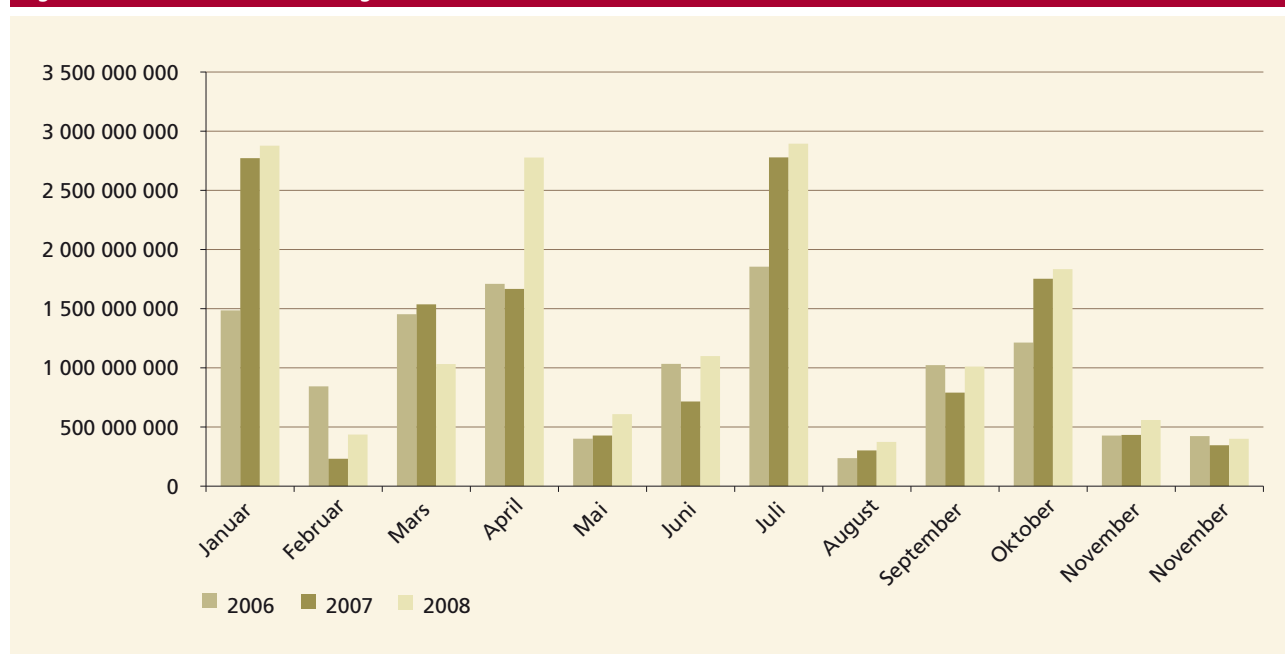
I tillegg bevilger kommunene kommunale tilskudd til drift av barnehager, men graden av støtte varierer fra kommune til kommune.

Bevilgningene til barnehagesektoren har økt med 55 prosent i løpet av perioden, fra 15,6 mrd. kroner i 2006 til 24,3 mrd. kroner i 2009.⁸³ Bevilgningene består av driftstilskudd, skjønnsmidler, investeringstilskudd og andre ulike tilskuddsordninger. Driftstilskudd til barnehager utgjør ca. 75 prosent av det øremerkede statstilskuddet til barnehagesektoren.⁸⁴ Skjønnsmidler til barnehager skal kompensere for kommunenes merutgifter i forbindelse med maksprisordningen, økonomisk likeverdig behandling og drift av barnehager. Investeringstilskudd og tilskudd til midlertidige lokaler blir tildelt for å etablere nye barnehageplasser.⁸⁵ I tillegg bevilger Stortinget tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne, tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelse blant minoritetsspråklige barn i førskolealder og tilskudd til samiske barnehage tilbud.⁸⁶

Forutsigbare økonomiske rammer

Ved behandling av statsbudsjettet for 2007 understreket flertallet i familie- og kulturkomiteen betydningen av at private barnehager tidlig får kjennskap til og utbetalt driftsmidler fra kommu-

Figur 12 Driftstilskudd til barnehager (2006–2008)



Kilde: Statsregnskapet

83) St.prp. nr. 1 (2007–2008) og (2008–2009) for Kunnskapsdepartementet og Budsjett-innst. S. nr. 2 (2008–2009).

84) Kapittel 231 post 61.

85) Kapittel 231 post 61 og post 64.

86) Kapittel 231 post 62, post 63 og post 50.

nen i begynnelsen av et nytt kalenderår slik at det skapes forutsigbarhet til den daglige driften.⁸⁷

Det er utbetalt 42 mrd. kroner i driftstilskudd til barnehager i perioden 2006–2008. Dette utgjør ca. 75 prosent av den totale bevilgningen til barnehagesektoren i statsbudsjettet under kapittel 231. Figur 12 viser utbetaling av driftstilskudd til barnehager i perioden 2006–2008 i løpet av kalenderåret.⁸⁸

Spørreundersøkelsen til fylkesmannsembetene viser at samtlige embeter opplever at Kunnskapsdepartementet sørger for forutsigbare økonomiske rammer til kommuner og barnehager. Det understrekes samtidig av fylkemennene at kommunene opplever de økonomiske rammene for barnehagene som uforutsigbare. Det begrunnes med usikkerhet på grunn av komplisert regelverk ved beregning av offentlige tilskudd til private barnehager og vanskeligheter ved beregning av skjønnsmidler.

Kommunenes oppfatning av forutsigbarheten i de økonomiske rammene

Spørreundersøkelsen til kommunene viser at halvparten av kommunene (49 prosent) svarer at de i stor grad opplever at tilskudd fra Fylkesmannen tildeles på en slik måte at de kan planlegge og forvalte tilskuddene til private barnehager i tide. 36 prosent av kommunene svarer at de i noen grad opplever at tilskudd fra Fylkesmannen tildeles på en slik måte at de kan planlegge og forvalte tilskuddene til private barnehager i tide. 9 prosent opplever at de i liten grad

kan planlegge og forvalte tilskuddene i tide, mens 6 prosent opplever at de ikke i det hele tatt kan planlegge og forvalte tilskudd til private barnehager i tide.

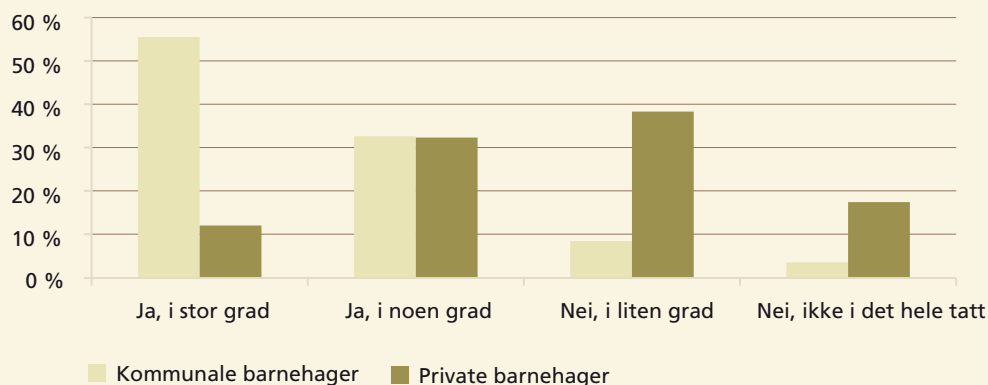
Barnehagenes oppfatning av forutsigbarheten i de økonomiske rammene

Spørreundersøkelsen til barnehagestyrene viser at én av tre barnehagestyrene opplever at tilskudd fra kommunen utbetales på et tidspunkt i barnehageåret som gjør at det i liten grad eller ikke i det hele tatt er mulig å planlegge og budsjettere barnehagens økonomi.

Figur 13 viser at det er en langt større andel av private barnehager (56 prosent) enn kommunale barnehager (12 prosent) som mener at tilskudd fra kommunen utbetales på et tidspunkt i barnehageåret som gjør at det i liten grad eller ikke i det hele tatt er mulig å planlegge og budsjettere barnehagens økonomi.

Dette blir også bekreftet i kommentarer fra spørreundersøkelsen til styrerne. Det blir påpekt at vedtak om tilskudd gjøres for sent, og at tilskudd utbetales midt i det året midlene skal brukes. I tillegg er beregningene for tilskudd uforutsigbare, og de kan ikke etterkontrolleres. Enkelte av barnehagestyrene påpeker i sine kommentarer at konsekvensen er at det er vanskelig for private barnehager å planlegge god økonomisk drift, fordi barnehagens budsjett baseres på usikre tall for driftstilskudd.

Figur 13 Mottar barnehagen tilskudd fra kommunen på et tidspunkt i barnehageåret som gjør det mulig å planlegge og budsjettere barnehagens økonomi? (N = 748)



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

87) Budsjett-innst. S. nr. 2 (2006–2007).

88) Statsregnskapet.

Tekstboks 5 Kommentarer fra barnehagestyrene om økonomiske rammer

"Den økonomiske situasjonen for private barnehager er ikke forutsigbar. Midt i året får vi vite hva vi kan drive for innværende år, og det er ikke holdbart."

"Det er vanskelig å forstå utregningen av tildelt tilskudd."

"Det skjer budsjettkutt i løpet av året som kan ødelegge planene. Det kan være langt ut i et år før vi får endelig budsjett."

"Midler til barn med spesielle behov utbetales som én sum for kalenderåret. Dette gjør det vanskelig å planlegge personalet og fører til mange midlertidige tilsetninger."

Ifølge intervju med Kunnskapsdepartementet 4. februar 2009 har departementet oppfordret kommunene til å forskuttere kommunale tilskudd sent for å unngå at private barnehager mottar kommunalt tilskudd sent. Regelverkssamlingene fokuserer på at fylkesmennene skal kunne veilede kommunene i utmåling av tilskudd for å unngå forsinkelser. Kunnskapsdepartementet mener at det statlige tilskuddet er forutsigbart. Departementet mener videre at i den grad barnehagene opplever usikkerhet, er det knyttet til det kommunale tilskuddet. I 2006 utgjorde det statlige tilskuddet 60 prosent av finansieringen til ordinære private barnehager. Det kommunale tilskuddet utgjorde 15 prosent. Foreldrebetaling kommer i tillegg.

Forståelse av systemet for beregning av tilskudd til private barnehager

I spørreundersøkelsen svarer 68 prosent av de barnehageansvarlige i kommunene at systemet

for beregning av tilskudd til de private barnehagene i liten grad eller ikke i det hele tatt er lett å forklare. Dette er vist i figur 14.

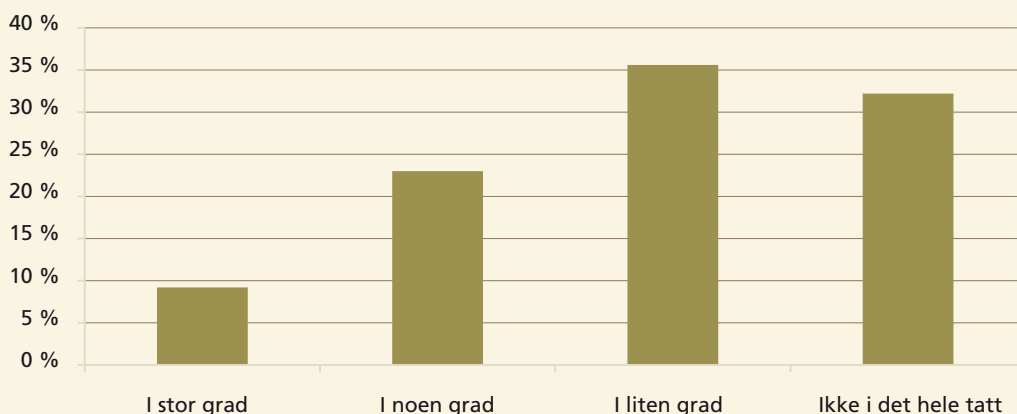
Spørreundersøkelsen til barnehagene viser at hver tredje styrer oppgir at beregningene for tilskudd ikke er forklart slik at de kan forutsi barnehagens økonomi. Figur 15 viser resultatene fra spørreundersøkelsen fordelt på private og kommunale barnehager.

57 prosent av styrerne i private barnehager oppgir at beregningen for tilskudd til barnehagen i liten grad eller ikke i det hele tatt er forklart slik at de kan forutsi barnehagens økonomi. Bare 10 prosent av barnehagestyrene i kommunale barnehager oppgir at beregning av tilskudd til barnehagen i liten grad eller ikke i det hele tatt er forklart slik at de kan forutsi barnehagens økonomi.

Fylkesmannens rapportering av gjennomført tilskuddskontroll

Kunnskapsdepartementet har ikke stilt særskilte krav til fylkesmennene om rapportering av gjennomført tilskuddskontroll for hver tilskuddsordning og resultatene av disse for 2006.⁸⁹ Dermed har ikke fylkesmennene rapportert om eventuelle gjennomførte tilskuddskontroller til Kunnskapsdepartementet i 2006. Kunnskapsdepartementet ber om flere ulike rapporteringer fra fylkesmennene på barnehageområdet i fullmaktsbrevet for 2006 og understreker at forvaltningen av tilskuddsordningene skal være i samsvar med kapittel 6 i bestemmelser om økonomistyring i staten.

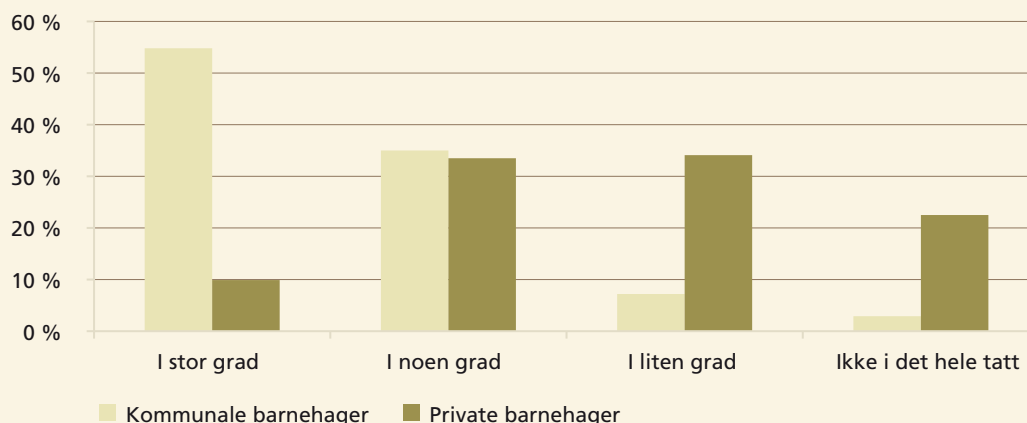
Figur 14 I hvilken grad opplever kommunene at systemet for beregning av tilskudd til de private barnehagene er lett å forklare? (N = 112)



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

89) Fullmaktsbrev fra Kunnskapsdepartementet til fylkesmennene 2006.

Figur 15 Er beregningene for tilskudd til barnehagene forklart slik at det er mulig å forutsi barnehagenes økonomi? (N = 748)



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

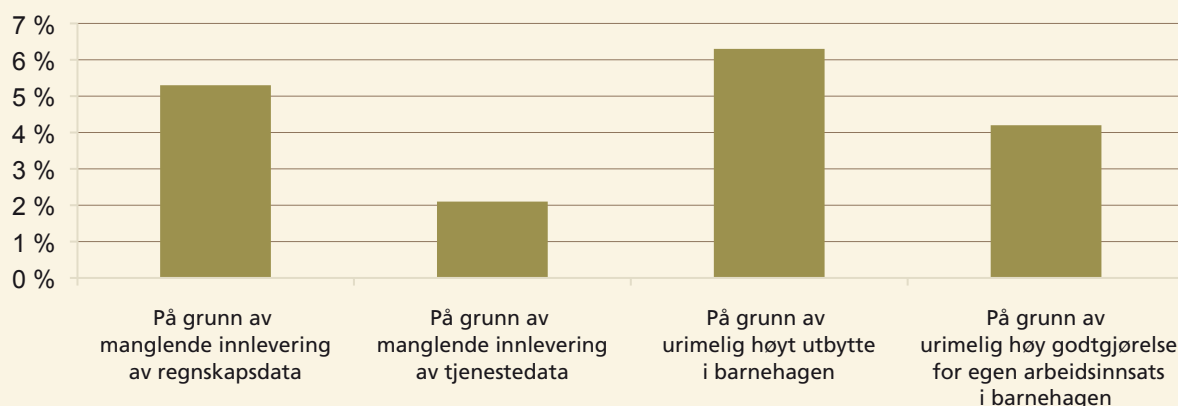
I henhold til føringene i fullmaktsbrevene for perioden 2007–2008 fra Kunnskapsdepartementet til fylkesmannsembetene og retningslinjer for forvaltning av tilskudd skal fylkesmannsembetene rapportere til Kunnskapsdepartementet innen 28. februar (året etter) om gjennomførte tilskuddskontroller og resultatene av disse for hver tilskuddsordning.⁹⁰ Ansvaret for forvaltning av tilskuddene på barnehageområdet er delt mellom Kunnskapsdepartementet og Fylkesmannen.

Ifølge retningslinjer for forvaltning av tilskudd på barnehageområdet skal Fylkesmannen foreta formalia- og rimelighetskontroll av opplysninger som ligger til grunn for søknadene, og foreta stikkprøver av opplysninger for å kontrollere at

vilkårene for tilskuddene blir overholdt, og at grunnlaget for tildeling er til stede.

Gjennomgangen av rapportene om gjennomført tilskuddskontroll fra fylkesmennene til Kunnskapsdepartementet i 2007 viser at 5 av 18 fylkesmannsembeter har kontrollert og rapportert fullstendig om gjennomført tilskuddskontroll. 3 av 18 embeter har ikke rapportert i det hele tatt om hvorvidt det er gjennomført tilskuddskontroll eller ikke i 2007. De resterende 10 embetene har enten rapportert ufullstendig eller rapportert om delvis gjennomført tilskuddskontroll i 2007.⁹¹ Gjennomgangen av tilskuddskontrollen for 2008, viser at halvparten av embetene har kontrollert og rapportert fullstendig om gjennomført tilskudds-

Figur 16 Prosentandel av kommuner som har avkortet eller ikke utbetalt tilskudd til barnehager (N = 112)



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

90) Fullmaktsbrev fra Kunnskapsdepartementet til fylkesmennene 2007 og 2008. Retningslinjer for forvaltning av tilskudd, kapittel 231 post 60, 61, 62, 63 og 65 fastsatt av Kunnskapsdepartementet 1. januar 2007 og retningslinjer for forvaltning av tilskudd til midlertidige lokaler, kapittel 231 post 64 fastsatt av Kunnskapsdepartementet 20. mars 2007.

91) Seks fylkesmenn har rapportert fullstendig og delvis kontrollert. Fire fylkesmenn har rapportert ufullstendig.



Foto: Steinar Haugberg / Samfoto

kontroll i 2008. Den andre halvparten av embetene har enten rapportert ufullstendig eller har rapportert om delvis gjennomført tilskuddskontroll i 2008.⁹²

Kommunenes avkortning av tilskudd til barnehagene

Ifølge barnehageloven § 7 må barnehageeieren legge fram opplysninger om regnskapsdata og tjenestedata etter forskrift fastsatt av departementet.

I henhold til forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlig tilskudd § 4 kan kommunen redusere tilskuddene dersom barnehagen har vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager, og eier av barnehagen budsjetterer med urimelig utbytte eller godtgjørelse for egen eller nærstående arbeidsinnsats i barnehagen.

Spørreundersøkelsen til barnehageansvarlige i kommunene viser at 5 prosent av kommunene har avkortet eller ikke utbetalt tilskudd til barnehager på grunn av manglende innlevering av regnskapsdata. 2 prosent av kommunene har avkortet eller ikke utbetalt tilskudd til barnehager på grunn av manglende innlevering av tjenestedata. 6 prosent av kommunene i utvalget har avkortet eller ikke utbetalt tilskudd til barnehager på grunn av urimelig høyt utbytte i barnehagen.

4 prosent av kommunene svarer at de har avkortet eller ikke utbetalt tilskudd til barnehager på grunn av urimelig høy godtgjørelse for egen arbeidsinnsats i barnehagen.

92) Tre fylkesmenn har rapportert fullstendig og delvis kontrollert. Seks fylkesmenn har rapportert ufullstendig.

5 Vurderinger

Hovedmålet for barnehagepolitikken slik den er fastsatt av Stortinget, er å få en kvalitetsbevisst og effektiv barnehagesektor og forvaltning. Det skal være kvalitet og mangfold i tilbudet, jf. Innst. S. nr. 250 (2002–2003). Stortinget forutsatte at maksimalprisen ikke skulle føre til svekket kvalitet, jf. Innst. S. nr. 231 (2004–2005). Et sentralt mål har også vært å gi barnehageplass til alle som ønsker det.

Hovedmålene for barnehagepolitikken har blitt fastsatt i en periode da sektoren har vært gjennom en betydelig vekst. Antall barn med barnehageplass har økt med 36,5 prosent fra 2001 til 2008. Andel barn med heltidsplass har økt i samme periode. Slike utbyggingsperioder er krevende, og det er derfor positivt at 90 prosent av barnehagene som har gitt opplysninger om dette, overholder de veiledende normene for arealkrav i barnehagene. Barnehagene ser i tillegg ut til å arbeide aktivt med alle fagområdene i rammeplanen, og arbeidet i barnehagen skjer planmessig etter års- og månedsplaner.

Det er likevel svakheter i barnehagesektoren som påvirker måloppnåelsen på området. Undersøkelsen viser svakheter i det kommunale og statlige tilsynet med sektoren, samt i den statlige tilskuddskontrollen. I forbindelse med dette vises det til at nærmere 80 prosent av tilsynene som faktisk er gjennomført av Fylkesmannen, har avdekket kritikkverdige forhold.

Det er også svakheter i Kunnskapsdepartementets veilederrolle. Flertallet av kommunene opplever at beregningene av tilskuddene som ligger til grunn for de private barnehagene, er vanskelige å forklare, og fylkesmennene ønsker mer utdypende svar i sin dialog med Kunnskapsdepartementet. Det er videre svakheter i tilgangen på tilstrekkelig og kompetent personale, og få muligheter til kompetanseheving blant personalet. Det er også indikasjoner på at en betydelig andel av personalet opplever det som krevende å gi barna tilstrekkelig oppmerksomhet.

Undersøkelsen viser flere positive utviklingstrekk i barnehagesektoren, men samtidig pekes det på en del svakheter som kan bidra til å svekke oppnåelse av målet om en barnehagesektor av høy

kvalitet slik Stortinget har forutsatt, jf. Innst. S. nr. 250 (2002–2003).

5.1 Barnehagetilbudet

Barnehagene har god planlegging, og de følger opp fagområdene i rammeplanen

Fagområdene som er beskrevet i rammeplanen, skal være utgangspunktet for innholdet og aktivitetene i barnehagene. Undersøkelsen viser at barnehagene arbeider aktivt med alle fagområdene i rammeplanen. Undersøkelsen viser videre at de aller fleste barnehagene utarbeider årsplaner og månedsplaner, og barnehagepersonalet bruker mye tid på å planlegge barnehagenes innhold.

En del barnehager mangler tilstrekkelig og kompetent personale

En av de viktigste forutsetningene for kvalitet i barnehagene er tilstrekkelig og kompetent personale, jf. Innst. O. nr. 117 (2004–2005). Undersøkelsen viser at 10 prosent av barnehagene ikke oppfyller kravet til bemanning med én pedagogisk leder for 14–18 barn over tre år og én pedagogisk leder for 7–9 barn under tre år. Dette er ikke i tråd med kravene i forskrift om pedagogisk bemanning.

I tillegg framkommer det i kommentarer fra barnehagene at de har problemer med å skaffe kvalifisert bemanning. Dette gjelder både når det gjelder å rekruttere pedagogiske ledere og øvrig personale med realkompetanse. Det avdekkes videre at det er høy grad av dispensasjoner fra kompetansekravene. Undersøkelsen har også vist at barnehagene har et høyt gjennomsnittlig sykefravær. Lav pedagogisk bemanning, utstrakt bruk av dispensasjoner fra kompetansekravene og høyt sykefravær gjør at det kan bli vanskelig å få et barnehagetilbud av høy kvalitet.

En viktig forutsetning for et kvalifisert barnehagepersonale er at det er et tilstrekkelig tilbud om etterutdanning og kursing jf. Innst. O. nr. 117 (2004–2005). Det må samtidig være økonomisk mulig for de ansatte å gå på kurs. Det settes av for lite tid til dette, og det er heller ikke satt av nok midler til at mange nok får faglig



Foto: Espen Bratlie / Samfoto

oppdatering ved kursing. I gjennomsnitt bruker hver ansatt i barnehagen, sett bort fra styrer, om lag én dag eller tilsvarende 1640 kroner per år på kurs. Det er en stor andel i barnehagene som ikke har barnehagefaglig bakgrunn, og det er denne gruppen som får minst kursing.

Ifølge rammeplanen skal barnehagens omsorgs- og læringsmiljø fremme barns trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd. Alle de nevnte forholdene for barnehagepersonalet kan føre til at hvert enkelt barn i for liten grad får oppmerksomhet fra de voksne i barnehagen og blir sett. Undersøkelsen bekrefter dette. Ved én av fire barnehager opplyser barnehagepersonalet at det sjelden eller aldri er nok personale i barnehagen til at barna får tilstrekkelig oppmerksomhet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om barnehagene har tilstrekkelig personale til å imøtekomme alle barnehagens oppgaver og til å gi hvert enkelt barn tilfredsstillende oppmerksomhet.

Departementet foreslo ved behandling av ny barnehagelov i 2005 at den reviderte rammeplanen skal være mer kortfattet, men at det kan utarbeides temahefter om bruken av rammeplanen.⁹³ Undersøkelsen viser at enkelte av disse temaheftene brukes svært lite. Noen av temaheftene oppleves som lite konkrete og er dermed vanskelige å nyttiggjøre seg i det daglige arbeidet. For eksempel bruker om lag halvparten av de pedagogiske lederne sjelden *Temahefte om små barn i barnehagen*. Det er positivt at temaheftene har blitt utarbeidet, men de tas for lite i bruk. Det kan

derfor stilles spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet har vært tilstrekkelig pådriver for at temaheftene blir brukt.

5.2 Styring, informasjon og veiledning med barnehageområdet

Kunnskapsdepartementet har et overordnet nasjonalt ansvar for barnehagetilbudet. Fylkesmannen utfører forvaltningsoppgaver for departementet, og kommunene er lokal barnehagemyndighet. For å sikre likebehandling av barnehagene er det svært viktig at de ulike myndighetsnivåene mottar en velkoordinert styringsinformasjon.

Svakheter i styringen

Et regelverk og en rammeplan som åpner for mangfold i barnehagene, gir samtidig større risiko for at det blir uheldige variasjoner i tilbudet. Dette skaper et større behov for overordnet styring, kontroll og etterprøvbarehet for sektoren. Undersøkelsen viser at nesten samtlige fylkesmenn mener at møtene med Kunnskapsdepartementet gir god informasjon og utveksling av erfaringer, og at møtene er vesentlige for å nyanse og presisere forståelsen av styringsinformasjonen. Undersøkelsen viser likevel at nær halvparten av fylkesmennene opplever at det tar for lang tid før de får svar på spørsmål fra Kunnskapsdepartementet. I tillegg mener fylkesmennene at svarene er lite utfyllende og ikke utdypende nok. Det framkommer også fra fylkesmennene at rundskrivene er lite presise, og at man ønsker mer informasjon og veiledning om

93) Ot.prp. nr. 72 (2004–2005).

området økonomisk likeverdig behandling av barnehager.

Fylkesmannen er gitt hjemmel til å føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgavene den er pålagt som lokal barnehagemyndighet.⁹⁴ Fylkesmannens tilsyn med at kommunen utfører denne oppgaven skal bidra til å sikre kvaliteten på barnehagetilbudet.⁹⁵ Tilsyn er et sentralt tema i styringsdialogen med fylkesmannsembetene.⁹⁶ Kommunen skal videre ved godkjenning og gjennom aktiv veiledning og tilsyn se til at barnehagene drives i tråd med de kravene som settes i barnehageloven med tilhørende forskrifter.⁹⁷

Undersøkelsen viser at tilsynsvirksomheten er for svak. Hver femte barnehage som er eldre enn tre år, har aldri hatt tilsyn etter barnehageloven. Undersøkelsen viser videre at 45 prosent av kommunene ikke førte tilsyn med barnehagene etter barnehageloven i perioden 2007/2008.

Undersøkelsen viser at Fylkesmannens tilsyn med kommunene har økt fra 2006 til 2008. I 2007 ble det gjennomført tilsyn med 44 kommuner, og i 2008 ble det ført tilsyn med 76 kommuner. Selv om omfanget av tilsyn har økt, viser undersøkelsen at andelen av kommuner som får tilsynsbesøk av Fylkesmannen, er ganske lav. To tredeler av kommunene har ikke hatt tilsynsbesøk av Fylkesmannen. Blant de kommunene som har fått tilsynsbesøk, har tilsynet i nærmere 80 prosent av tilfellene avdekket avvik og/eller merknader.

Stortinget har ikke lovfestet omfang og metode for kommunens tilsyn med barnehagene. Kunnskapsdepartementet forutsetter imidlertid i sin veileder for tilsyn at tilsynet skal være en kontinuerlig oppgave for kommunene.⁹⁸ Økningen i antall tilsyn, både gjennomført av fylkesmenn og av kommuner, anses dermed å være en utvikling i riktig retning. På bakgrunn av det lave omfanget i både det statlige og kommunale tilsynet kan det likevel stilles spørsmål ved om dette er i samsvar med Stortingets forutsetning om at kommunen skal utføre tilstrekkelig tilsyn med barnehagene. Når også en så stor andel av de faktisk gjennomførte tilsynene avdekket avvik, eller resulterte i merknader, kan det stilles spørsmål ved om tilsyn brukes i tilstrekkelig grad for å sikre kvaliteten i barnehagene.

Kunnskapsdepartementet har ikke stilt særskilte krav til fylkesmennene om rapportering av gjennomført tilskuddskontroll for hver tilskuddsordning og resultatene av disse for 2006. Dermed har ikke fylkesmennene rapportert om eventuelle gjennomførte tilskuddskontroller til Kunnskapsdepartementet i 2006. Først fra 2007 stilte Kunnskapsdepartementet egne krav til fylkesmennene om rapportering av gjennomført tilskuddskontroll. Undersøkelsen viser at pålagt rapportering om gjennomført tilskuddskontroll mangler helt eller delvis fra minst halvparten av fylkesmennene i 2007 og 2008.

På bakgrunn av undersøkelsen kan det stilles spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet har tilfredstillende kontroll gjennom tilsyn og rapportering av tilskuddskontroll, og gir nok veiledning til å sikre at innholdet i og rammene rundt barnehagene er av høy kvalitet, jf. § 4 i reglement for økonomistyring i staten.

5.3 Tilskuddene til barnehagene

De statlige tilskuddene er en vesentlig del av barnehagenes økonomi. Undersøkelsen viser at innretningen av tilskuddene til de private barnehagene i liten grad gjør det mulig å planlegge driften av barnehagene. Over halvparten (56 prosent) av de private barnehagene mottar tilskudd fra kommunen på et tidspunkt i året som gjør at det i liten grad er mulig å planlegge og budsjettere barnehagens økonomi. De private barnehagene opplever videre at det er vanskelig å forstå beregningene som ligger til grunn for tilskuddene. To tredeler av kommunene opplever det også som vanskelig å forklare beregningene som ligger til grunn for tilskuddene til de private barnehagene.

Når en så stor andel av barnehagene opplever at det er lite forutsigbare økonomiske rammer, er det en risiko for at dette får konsekvenser for muligheten til å planlegge aktivitetene i barnehagen og for kvaliteten i tilbudet. Det er også lite tilfredsstillende at både de private barnehagene og kommunene opplever det som vanskelig å forstå eller å forklare beregningene som ligger til grunn for tildelingen av tilskudd. Dette vanskeliggjør kommunens oppgaver som lokal barnehagemyndighet. Det er grunn til å spørre om Kunnskapsdepartementet har ivaretatt sitt veilederansvar i tilstrekkelig grad når kommunene har vanskelig for å forklare beregningene som ligger til grunn for tilskuddene til de private barnehagene.

94) Lov om barnehager (barnehageloven).

95) Ot.prp. nr. 72 Om lov om barnehager.

96) St.prp. nr. 1 (2007–2008).

97) Ot.prp. nr. 72 Om lov om barnehager.

98) Kunnskapsdepartementet (2007): *Tilsyn med barnehager*.

6 Litteraturliste

Referanselisten gjengir de mest sentrale dokumentene som er benyttet i undersøkelsen.

Dokumenter fra Storting og regjering

Stortingsproposisjoner og odelstingsproposisjoner

- St.prp. nr. 1 (2006–2007), (2007–2008) og (2008–2009) *for Kunnskapsdepartementet*
- Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*
- Ot.prp. nr. 52 (2007–2008) *Om lov om endring i barnehageloven (rett til plass i barnehage)*
- Ot.prp. nr. 57 (2007–2008) *Om lov om endring i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager)*

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 24 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*
- St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunane*
- St.meld. nr. 28 (2004–2005) *Om evaluering av maksimalpris i barnehager*

Innstillinger

- Innst. S. nr. 250 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*
- Innst. S. nr. 231 (2004–2005) *Om evaluering av maksimalpriser i barnehager*
- Innst. S. nr. 156 (1992–1993) *Om forholdet mellom staten og kommunane*
- Innst. O. nr. 69 (2007–2008) *Om lov om endring i barnehageloven (rett til plass i barnehage)*
- Innst. O. nr. 117 (2004–2005) *Lov om barnehager*
- Budsjett-innst. S. nr. 2 (2006–2007) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2007, kapittel under Kunnskapsdepartementet*
- Budsjett-innst. S. nr. 2 (2008–2009) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2009, kapittel under Kunnskapsdepartementet*

Lover, forskrifter og retningslinjer

- Lov om barnehager (barnehageloven) LOV 2005-06-17 nr. 64
- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver FOR 2006-03-01 nr. 266
- Forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder FOR 2005-12-16 nr. 1508
- Forskrift om pedagogisk bemanning FOR 2005-12-16 nr. 1507
- Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd FOR 2004-03-19 nr. 539
- Forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr fastsatt ved kgl.res. 19. juli 1996 med hjemmel i lov av 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven)
- Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 14. november 2006
- Bevilgningsreglementet, Stortingets vedtak av 26. mai 2005 (gjelder fra 1. januar 2006)
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern LOV 2005-06-17 nr. 62
- Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler FOR 1995-12-01 nr. 928
- Retningslinjer for forvaltning av tilskudd fra kapittel 231 Barnehager, post 60, 61, 62, 63, 64 og 65 fastsatt av Kunnskapsdepartementet

Styringsdokumenter, rundskriv og rapporter

- rundskriv F-03/2007 Kunnskapsdepartementet
- rundskriv F-08/2006
- embetsoppdrag og fullmaktsbrev fra Kunnskapsdepartementet til fylkesmannsembetene for 2006, 2007 og 2008
- årsrapporter fra fylkesmannsembetene til Kunnskapsdepartementet for 2006 og 2007
- rapporter om gjennomført tilskuddskontroll fra fylkesmannsembetene for 2007

Rapporter, evalueringer og strategier

- Barne- og familiedepartementet (2005): *Klar, ferdig, gå! Tyngre satsning på de små*. Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehage-sektoren
- NOVA-rapport 9/04: *Fra best til bedre? Kvalitetssatsing i norske barnehager* (Gulbrandsen, Lars og Anita Sundnes)

- NOVA-notat 1/08: *Hva med de andre? Barnehageansatte som ikke er førskolelærere* (Gulbrandsen)
- Arbeidsforskningsinstituttet 2006 AFI: *Arbeidsmiljø i skole og barnehage, en bibliografi for perioden 1995–2006*
- Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, rapport nr. 3 2007: *Kunnskap gir mot til å se og trygghet til å handle*
- Kunnskapsdepartementet: *Kompetanse i barnehagen – Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren (2007–2010)*

Veiledere

- *Veileder om kommunens tilsyn med barnehager*
- *Veileder om godkjenning av barnehager*
- *Veileder til praktisering av kravet om likebehandling i kommuner*
- *Helse, miljø og trivsel i barnehagen*
- *Veileder om utforming av barnehagens utearealer*
- *Veileder til regneark for utmåling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager*

Temahefter

- *Temahefte om barn med nedsatt funksjonsevne*
- *Temahefte om antall, rom og form*
- *Temahefte om barns medvirkning*
- *Temahefte om samisk kultur*
- *Temahefte om de minste barna*
- *Temahefte om IKT i barnehagen*
- *Temahefte om språklig og kulturelt mangfold*
- *Temahefte om natur og miljø*
- *Temahefte om menn i barnehagen, om å rekruttere og beholde menn i barnehagen*
- *Temahefte om likestilling i det pedagogiske arbeidet*

Andre undersøkelser og rapporter

- UNICEF-rapport (2008): *The child care transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries*
- Skolverket (2007): *Barn och personal i förskola*
- Skolverket (2003): *Gruppstorlekar och personaltetthet i förskola, förskoleklass och fritidshem*
- Skolverket (2004): *Förskola i brytningstid, Nationell utvärdering av förskolan*
- Pettersen (2002): *Den gode barnehagen. Kvalitetsutvikling i barnehagen.*

7 Vedlegg

7.1 Antall barn og ansatte i barnehagene fordelt på avdeling/base

Tabell 12 Antall barn og ansatte i barnehagene fordelt på avdeling/base

	Antall barnehager	Antall voksne i gjennomsnitt	Store barn i gjennomsnitt	Små barn i gjennomsnitt	Totalt antall barn i gjennomsnitt
Avdeling/Base 1					
Både store og små barn i avd.	245	6,3	11,8	5,8	17,6
Bare små barn i avd.	216	4,3	0,0	11,6	11,6
Bare store barn i avd.	248	3,7	19,2	0,0	19,2
Avdeling/Base 2					
Både store og små barn i avd.	189	4,0	11,5	5,4	16,9
Bare små barn i avd.	148	3,7	0,0	12,2	12,2
Bare store barn i avd.	241	4,6	18,8	0,0	18,8
Avdeling/Base 3					
Både store og små barn i avd.	113	4,0	11,6	5,5	17,1
Bare små barn i avd.	128	4,1	0,0	12,8	12,8
Bare store barn i avd.	170	3,8	19,2	0,0	19,2
Avdeling/Base 4					
Både store og små barn i avd.	55	3,9	11,0	6,3	17,2
Bare små barn i avd.	103	3,7	0,0	12,2	12,2
Bare store barn i avd.	91	3,5	18,3	0,0	18,3
Avdeling/Base 5					
Både store og små barn i avd.	24	3,7	10,1	5,2	15,3
Bare små barn i avd.	40	3,7	0,0	13,5	13,5
Bare store barn i avd.	44	3,5	17,5	0,0	17,5
Avdeling/Base 6					
Både store og små barn i avd.	10	3,9	15,4	3,6	19,0
Bare små barn i avd.	14	4,0	0,0	16,1	16,1
Bare store barn i avd.	14	3,6	18,9	0,0	18,9
Avdeling/Base 7					
Både store og små barn i avd.	2	4,5	16,0	2,5	18,5
Bare små barn i avd.	8	3,6	0,0	13,3	13,3
Bare store barn i avd.	11	3,6	18,5	0,0	18,5
Avdeling/Base 8					
Både store og små barn i avd.	1	3,0	8,0	5,0	13,0
Bare små barn i avd.	4	3,8	0,0	16,5	16,5
Bare store barn i avd.	6	3,0	17,2	0,0	17,2

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse ⁹⁹

99) Det er ikke tatt hensyn til om den ansatte arbeider heltid eller deltid. Det vil derfor til enhver tid være noe færre voksne.

7.2 Kapittel 231 Barnehager

Tabell 13 Kapittel 231 Barnehager (i 1000 kr)

Post	Betegnelse	Regnskap 2006	Regnskap 2007	Saldert budsjett 2008	Vedtatt budsjett 2009
21	Særskilte driftsutgifter	67 039	75 317	77 367	88 136
50	Tilskudd til samiske barnehagetilbud	11 435	11 870	12 380	12 925
51	Forskning	6 250	6 488	6 767	7 065
60	Driftstilskudd til barnehager	12 110 297	13 735 461	16 209 680	18 120 880
61	Investeringstilskudd	253 301	266 173	207 500	173 000
62	Tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage	736 173	762 675	794 707	829 674
63	Tilskudd til tiltak for å bedre språk- forståelse bland minoritetsspråklige barn i førskolealder	98 871	102 523	106 829	111 529
64	Tilskudd til midlertidige lokaler		21 707	10 000	33 000
65	Skjønnsmidler til barnehager	2 310 271	3 130 144	4 159 028	4 938 731
SUM kapittel 231		15 593 637	18 112 358	21 584 258	24 314 940

Kilde: St.prp. nr. 1 (2007–2008) og (2008–2009) for Kunnskapsdepartementet og Budsjett-innst. S. nr. 2 (2008–2009)

7.3 Spørreskjema til styrer/daglig leder

Spørreskjema til styrer / daglig leder

Prosjekt	84943
Skjemanummer	

Bruk sort eller blå kulepenn og sett kryss eller skriv inn tall i rubrikkene. Følg ellers instruksjoner i skjemaet. Dersom du har kommentarer til noen av spørsmålene, kan du skrive inn disse på siste side i skjemaet. På forhånd takk for hjelpen!

1	Hvor mange barnehager er du styrer/daglig leder i?	
	Skriv antall barnehager i rubrikken:	
2	Dersom du har full stilling som styrer/daglig leder, skriv 100 i rubrikken under. Skriv ellers stillingsbrøken (f.eks 80 for 80 % stilling):	
	Prosent stilling som styrer/daglig leder:	
3	Omtrent hvor mange prosent av styrerstillingen er vanligvis...	
	SKRIV INN CA ANDEL I RUBRIKKENE. PASS PÅ AT DE SUMMERES TIL 100.	
	...Administrasjon og ledelse:	
	...Eventuelt arbeid direkte med barna:	
	...Annet:	
4	Er barnehagen privat eller kommunal?	
	Kommunalt eid ☐ 1	
	Privat eid ☐ 2	
	HVIS BARNEHAGEN ER KOMMUNAL, HOPP TIL SPØRSMÅL 6 !	
5	Dersom barnehagen er privat, er eier:	
	ETT SVAR	
	Menighet/trossamfunn ☐ 01	
	Pedagogisk/ideologisk organisasjon ☐ 02	
	Foreldreiet ☐ 03	
	Husmorlag/sanitetsforening ☐ 04	
	Bedrift ☐ 05	
	Enkeltperson ☐ 06	
	Internt bruk	
	Annet, notér:	

6	Fra hvilket år har barnehagen vært i drift?										
	Skriv inn årstallet i rubrikken, fire siffer: ..										
7	Er barnehagen avdelingsbasert eller er den avdelingsfri (base)?										
	Avdelingsbasert ☐ 1										
	Avdelingsfri (base) ☐ 2										
8	Hvor mange barn har heltids- og deltids plass i barnehagen?										
	FYLL INN ANTALL BARN I RUBRIKKENE. SETT 0 HVIS 'INGEN'.										
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>8.A Heltid (32 t. el. mer)</th> <th>8.B Deltid (under 32 t.)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>• Antall barn født 2005 eller før</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>• Antall barn født 2006 eller senere</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		8.A Heltid (32 t. el. mer)	8.B Deltid (under 32 t.)	• Antall barn født 2005 eller før			• Antall barn født 2006 eller senere			
	8.A Heltid (32 t. el. mer)	8.B Deltid (under 32 t.)									
• Antall barn født 2005 eller før											
• Antall barn født 2006 eller senere											
9	Har en eller flere av de ansatte i din barnehage fått dispensasjon fra utdanningskravet?										
	Ja ☐ 1										
	Nei ☐ 2										
	Vet ikke ☐ 3										
10	Hvis ja, hvor mange?										
	Skriv inn antall med dispensasjon i rubrikken:										
11	Er barnehagens fysiske miljø tilrettelagt for barn og voksne med nedsatt funksjonsevne?										
	Ja, fullt ut ☐ 1										
	Ja, i noen grad ☐ 2										
	Nei ☐ 3										

12 Hvor mange ansatte har full stilling og hvor mange har deltidsstilling i barnehagen du er styrer / daglig leder i? VENNLIGST FYLL UT ANTALL ANSATTE.				
	12.A Antall ansatte på fulltid	12.B Antall ansatte på deltid	12.C Antall ansatte med førskolelærerutdanning eller annen godkjent utdanning på høyskolenivå	
• Styrer/daglig leder				1
• Pedagogisk leder				2
• Pedagog 2				3
• Fagarbeider				4
• Assistent				5
• Ekstraressurs som er ansatt til barn med særskilte behov				6
• Andre				7
13 For hver avdeling eller base i barnehagen din, vennligst fyll ut antall voksne ansatt på hver avdeling/base og antall barn fordelt etter alder. Du kan fylle ut for inntil 8 avdelinger/baser.				
	13.A Antall voksne	13.B Antall barn født 2005 eller før	13.C Antall barn født 2006 eller senere	
• Avdeling / base 1				1
• Avdeling / base 2				2
• Avdeling / base 3				3
• Avdeling / base 4				4
• Avdeling / base 5				5
• Avdeling / base 6				6
• Avdeling / base 7				7
• Avdeling / base 8				8
14 Omtrent hvor høyt sykefravær i prosent hadde barnehagen i forrige barnehageår (2007/2008)? Skriv inn ca sykefraværet i prosent i rubrikken: ..		15 Hvor lang tid går det vanligvis før barnehagen setter inn vikar? Fra 1. dag ☐ 1 Mellom 2. og 5. dag ☐ 2 Mellom 6. og 16. dag ☐ 3 Fra og med 17. dag ☐ 4 Bruker aldri vikar ☐ 5		

16 I de tilfeller hvor det ikke blir satt inn vikar fra første dag, hva er de viktigste årsakene til dette?
 FLERE SVAR MULIG

Mangel på aktuell vikar ☐ 1,
 Stram økonomi/lite vikarbudsjet ☐ 2,
 Fraværet er for kort til at vikar er aktuelt ☐ 3,
 Annet ☐ 4.

17 Ved fravær blant de ansatte, fungerer da styrer/daglig leder som vikar?

Ja, ofte ☐ 1
 Ja, av og til ☐ 2
 Nei, aldri ☐ 3

18 Har barnehagen opplysninger om størrelsen på leke- og oppholdsareal inne?

Ja ☐ 1
 Nei ☐ 2

19 Hvis ja: Skriv inn ca antall kvadratmeter inneareal i rubrikken under.

Inneareal: 1

20 Har barnehagen opplysninger om størrelsen på leke- og oppholdsareal utendørs?

Ja ☐ 1
 Nei ☐ 2

21 Hvis ja: Skriv inn ca antall kvadratmeter uteareal i rubrikken under.

Uteareal: 1

22 Har barnehagen nylig hatt tilsyn og hvilke områder gjaldt det?
 ETT SVAR FOR HVER LINJE

	Ja, inneværende barnehageår (2008/2009)	Ja, siste barnehageår (2007/2008)	Nei, men tidligere år	Nei, aldri
	1	2	3	4
Tilsyn etter barnehageloven	☐	☐	☐	☐
Tilsyn etter forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr	☐	☐	☐	☐
Tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler	☐	☐	☐	☐

23 Dersom siste tilsynsbesøk fra kommunen var tidligere enn inneværende eller siste barnehageår, hvilket år var dette?
 SKRIV INN ÅRET I RUBRIKKEN, FIRE SIFTER (EKS 2004). SKRIV 9999 FOR "VET IKKE".

År for siste tilsynsbesøk: 1

24 Får barnehagen tilstrekkelig informasjon og veiledning fra kommunen?

Ja, i stor grad ☐ 1
 Ja, i noen grad ☐ 2
 Nei, i liten grad ☐ 3
 Nei, ikke i det hele tatt ☐ 4

25 Hvor mange kursdager hadde de ansatte i forrige barnehageår (2007/2008)?
 SKRIV INN ANTALL KURSDAGER I RUBRIKKENE UNDER, SKRIV '0' HVIS INGEN.

For styrer/ daglig leder: 1
 Totalt for pedagogiske ledere / pedagog 2: 2
 Totalt for assistenter: 3

26 Omtrent hvor mange kursdager er planlagt for de ansatte i dette barnehageåret (2008/2009)?
 SKRIV INN ANTALL KURSDAGER I RUBRIKKENE UNDER, SKRIV '0' HVIS INGEN.

For styrer/ daglig leder: 1
 Totalt for pedagogiske ledere / pedagog 2: 2
 Totalt for assistenter: 3

27 Hvor mye ble faktisk brukt totalt til pedagogisk rettede kurs/videreutdanning for de ansatte for barnehageåret 2007/2008?
 OPPGI OMTRENTLIG BELØP. EKS 10000 FOR 'KR 10 000'

Antall kroner brukt til videreutdanning i 2007/2008: 1

28 Hvor mye er satt av til kurs/videreutdanning totalt for barnehageåret 2008/2009?
 OPPGI OMTRENTLIG BELØP. EKS 10000 FOR 'KR 10 000'

Antall kroner satt av til videreutdanning i 2008/2009: 1

7.4 Spørreskjema til pedagogisk leder

Spørreskjema til pedagogisk leder

Prosjekt	84943
Skjemanummer	

Bruk sort eller blå kulepenn og sett kryss eller skriv inn tall i rubrikkene. Følg ellers instruksjoner i skjemaet. Dersom du har kommentarer til noen av spørsmålene, kan du skrive inn disse på siste side i skjemaet. På forhånd takk for hjelpen!

1 Omtrent hvor mange prosent av stillingen din er vanligvis...

SKRIV INN CA ANDEL I RUBRIKKENE. PASS PÅ AT DE SUMMERES TIL 100.

...Administrasjon og ledelse:		1
...Arbeid direkte med barna:		2
...Annet:		3

2 Jobber du vanligvis med:

Barn under 3 år ☐ 1

Barn 3-5 år ☐ 2

Barn 0-5 år ☐ 3

3 Hvis du ser bort fra den løpende oppfølgingen, hvor ofte gir du vanligvis råd og veiledning til dine assistenter?

Ofte ☐ 1

Av og til ☐ 2

Sjelden ☐ 3

Svært sjelden ☐ 4

4 I hvilken grad får du informasjon og veiledning til det pedagogiske arbeidet i din avdeling...

ETT SVAR I HVER LINJE

	I stor grad 1	I noen grad 2	I liten grad 3	Aldri 4	
...av styrer/daglig leder?	☐	☐	☐	☐	1
...gjennom fastidsskrifter?	☐	☐	☐	☐	2
...av andre kollegaer?	☐	☐	☐	☐	3
...av kommunen?	☐	☐	☐	☐	4
...gjennom veiledere/temahefter fra Kunnskapsdepartementet?	☐	☐	☐	☐	5

5 Hvor mye benytter din avdeling temahefterne fra Kunnskapsdepartementet i planlegging og gjennomføring av aktiviteter i barnehagen?

ETT SVAR I HVER LINJE

	I stor grad 1	I noen grad 2	I liten grad 3	Aldri 4	
Temahefter:					
Om barn med nedsatt funksjonsevne	☐	☐	☐	☐	1
Om antall, rom og form	☐	☐	☐	☐	2
Om barns medvirkning	☐	☐	☐	☐	3
Om samisk kultur	☐	☐	☐	☐	4
Om de minste barna	☐	☐	☐	☐	5
Om IKT i barnehagen	☐	☐	☐	☐	6
Om språklig og kulturelt mangfold	☐	☐	☐	☐	7
Om natur og miljø	☐	☐	☐	☐	8
Om menn i barnehagen, om å rekruttere og beholde menn i barnehagen	☐	☐	☐	☐	9
Om likestilling i det pedagogiske arbeidet	☐	☐	☐	☐	10

6 Kartlegges barnas språklige kompetanse i barnehagen?

Ja ☐ 1
 Nei ☐ 2
 Vet ikke ☐ 3

7 Har barnehagen skriftlige rutiner for behandling av informasjon fra foreldrene?

Ja ☐ 1
 Nei ☐ 2
 Vet ikke ☐ 3

8 Hva slags hjelpemidler benytter barnehagen din for å dokumentere barnas arbeids- og læringsprosess?

FLERE SVAR MULIG.

- Hvert barn har sin egen perm/mappe/skuff med deres arbeider ☐ 01,
- Bilder i barnehagens lokaler ☐ 02,
- Informasjon på foreldremøte ☐ 03,
- Informasjon på barnehagens hjemmeside . ☐ 04,
- Via e-post ☐ 05,
- Annet, notér: _____

_____ Internt bruk ☐

9 Synes du det er tilstrekkelig med personale i avdelingen til at alle barna får tilfredsstillende oppmerksomhet (blir "sett")?

Ja, alltid ☐ 1
 Ja, som oftest ☐ 2
 Nei, sjelden ☐ 3
 Nei, ikke i det hele tatt ☐ 4

10 Se tilbake på barnehageåret 2007/2008. I hvilken grad ble aktivitetene knyttet til fagområdene i rammeplanen gjennomført?

ETT SVAR FOR HVER AKTIVITET

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke arbeidet med	Vet ikke	
	1	2	3	4	5	
• Kommunikasjon, språk og tekst	☐	☐	☐	☐	☐	1
• Kropp, bevegelse og helse	☐	☐	☐	☐	☐	2
• Kunst, kultur og kreativitet	☐	☐	☐	☐	☐	3
• Natur, miljø og teknikk	☐	☐	☐	☐	☐	4
• Etikk, religion og filosofi	☐	☐	☐	☐	☐	5
• Nærmiljø og samfunn	☐	☐	☐	☐	☐	6
• Antall, rom og form	☐	☐	☐	☐	☐	7

11 Hvilke av fagområdene i rammeplanen planlegger dere å arbeide med i dette barnehageåret (2008/2009)?

ETT SVAR FOR HVERT OMRÅDE

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke planlagt	Vet ikke	
	1	2	3	4	5	
• Kommunikasjon, språk og tekst	☐	☐	☐	☐	☐	1
• Kropp, bevegelse og helse	☐	☐	☐	☐	☐	2
• Kunst, kultur og kreativitet	☐	☐	☐	☐	☐	3
• Natur, miljø og teknikk	☐	☐	☐	☐	☐	4
• Etikk, religion og filosofi	☐	☐	☐	☐	☐	5
• Nærmiljø og samfunn	☐	☐	☐	☐	☐	6
• Antall, rom og form	☐	☐	☐	☐	☐	7

12

HUSK ETT SVAR FOR HVERT SPØRSMÅL / I HVER LINJE UNDER:

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Vet ikke	
Hvordan vil du si at din utdanning passer for arbeid med barn under tre år?	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	1
Hvordan mener du rammeplanen er tilpasset barn under 3 år?	☐	☐	☐	☐	2
I hvilken grad synes du barnehagen din er tilstrekkelig utstyrt med leker og utstyr til lek og aktiviteter?	☐	☐	☐	☐	3
I hvilken grad synes du lekene og utstyret til lek og aktiviteter er av god kvalitet?	☐	☐	☐	☐	4
I hvilken grad er leker/utstyr til lek og aktiviteter i barnehagen din tilpasset de minste barna?	☐	☐	☐	☐	5

13

Hva av det følgende gjennomføres som en del av barnehagens daglige aktiviteter?

FLERE SVAR MULIG.

- Barna hjelper til med dekking av bord rundt måltider ☐ 01,
- Barna hjelper til med å forberede mat/frukt ☐ 02,
- Barna hjelper hverandre i garderoben ☐ 03,
- Barna hjelper til å rydde opp etter lek ☐ 04,

Annet, notér: _____

_____ Internt bruk

14

Vil du si at du har tid til å utføre arbeidsoppgavene dine som planlagt?

- Ja, alltid ☐ 1
- Ja, som oftest ☐ 2
- Noen ganger ☐ 3
- Nei, sjelden ☐ 4

15

Dersom du har svart "noen ganger" eller "nei, sjelden" på spørsmålet over, hva er grunnen til dette?

FLERE SVAR MULIG.

- ☆
- Lav bemanning ☐ 01,
- Sykefravær blant ansatte ☐ 02,
- Fravær blant ansatte pga møter eller kurs ☐ 03,
- Stram økonomi ☐ 04,
- For store barnegrupper ☐ 05,

Annet, notér: _____

_____ Internt bruk

16

Tenk tilbake på mai måned '08 i din barnehage. Kryss av for de aktiviteter som var planlagt gjennomført denne måneden.

FLERE SVAR MULIG

- Tur med barna ut i naturen ☐ 1,
- Besøke personer eller institusjoner i nærmiljøet .. ☐ 2,
- Samarbeid/samhandling i gruppe-aktiviteter (for eksempel baking, skuespill, dans, collage) ☐ 3,
- Personalet deltar i pedagogisk samhandling med ett eller flere barn i små grupper ☐ 4,
- Lytteaktivitet for barna (høytlesning, fortellingsstund) ☐ 5.

17

Av samtlige aktiviteter som ble planlagt gjennomført i mai '08, hvor stor andel vil du si faktisk ble gjennomført denne måneden?

- Samtlige planlagte aktiviteter ble gjennomført ☐ 1
- Ca 3 av 4 planlagte aktiviteter eller mer ble gjennomført (75 % eller mer) ☐ 2
- Over halvparten av planlagte aktiviteter ble gjennomført (50-75 %) ☐ 3
- Under halvparten av de planlagte aktivitetene ble gjennomført (under 50 %) ☐ 4

18

Ble kvaliteten på de gjennomførte aktivitetene slik det var planlagt?

- Ja, i stor grad ☐ 1
- Ja, i noen grad ☐ 2
- Nei, i liten grad ☐ 3
- Nei, ikke i det hele tatt ☐ 4

19 Hvor viktige synes du tiltakene eller faktorene nedenfor er for å øke kvaliteten på tilbudet i barnehagen din?

HUSK ETT SVAR I HVER LINJE.

	Meget viktig	Ganske viktig	Litt viktig	Ikke viktig	Vet ikke	
	1	2	3	4	5	
• Økt pedagogtetthet	☐	☐	☐	☐	☐	1
• Bedre vikarordning	☐	☐	☐	☐	☐	2
• Romsligere økonomi i barnehagen	☐	☐	☐	☐	☐	3
• Bedre fysisk arbeidsmiljø (som mindre støy, bedre inneklima, tilstrekkelig inneareal, tilpassede bord)	☐	☐	☐	☐	☐	4
• Mer tid til planlegging	☐	☐	☐	☐	☐	5
• Flere muligheter for kompetanseheving	☐	☐	☐	☐	☐	6
• Mer samarbeid med foreldre	☐	☐	☐	☐	☐	7
• Annet	☐	☐	☐	☐	☐	8

20 Hvilke tre tiltak eller faktorer fra listen mener du er de viktigste for et barnehagetilbud med høy kvalitet generelt?

KRYSS AV FOR DE TRE DU MENER ER ALLER VIKTIGST

Økt pedagogtetthet	☐ 1,
Bedre vikarordning	☐ 2,
Romsligere økonomi i barnehagen	☐ 3,
Bedre fysisk arbeidsmiljø (som mindre støy, bedre inneklima, tilstrekkelig inneareal, tilpassede bord)	☐ 4,
Mer tid til planlegging	☐ 5,
Flere muligheter for kompetanseheving	☐ 6,
Mer samarbeid med foreldre	☐ 7,
Annet	☐ 8.

21 Her kan du skrive inn eventuelle kommentarer til spørsmålene i spørreskjemaet:

SKRIV TYDELIG

_____	Internt bruk ☐

_____	Internt bruk ☐

_____	Internt bruk ☐

Tusen takk for hjelpen! Legg spørreskjemaet i vedlagte svarkonvolutt og postlegg så snart som mulig. Synovate betaler porto.

7.5 Spørreskjema til barnehageansvarlig i kommunen

Spørreskjema til barnehageansvarlig i kommunen

Prosjekt	849435
Skjemanummer	

Bruk sort eller blå kulepenn og sett kryss eller skriv inn tall i rubrikkene. Følg ellers instruksjoner i skjemaet. Dersom du har kommentarer til noen av spørsmålene, kan du skrive inn disse på siste side i skjemaet.

Spørsmålene gjelder i hovedsak forhold knyttet til de ordinære private og kommunale barnehagene. Det er i tillegg stilt spørsmål som også gjelder familiebarnehager og de er samlet til slutt i spørreskjemaet. På forhånd takk for hjelpen!

1 Skriv inn ditt kommunenummer: 2 Hvor mange dispensasjoner fra kravet om pedagogisk bemanning har <u>barnehagene</u> fått i din kommune? Hittil for barnehageåret 2008 / 2009 3 Har barnehageansvarlig i kommunen oppdatert oversikt over godkjent leke- og oppholdsareal (inne) i hver barnehage? Ja, for alle eller de fleste ☐ 1 Ja, for minst 50 prosent ☐ 2 Nei, bare for noen ☐ 3 Nei, for ingen ☐ 4 4 Har barnehagesektoren en egen organisatorisk enhet i kommuneadministrasjonen? Ja ☐ 1 Nei (⇒ 6) ☐ 2 5 Hvis ja i spørsmål 4, hvordan er dere organisert? ☆ Internt bruk Internt bruk MED KOMMUNEADMINISTRASJONEN I DE ETTERFØLGENDE SPØRSMÅLENE MENER VI KOMMUNEN SOM LOKAL BARNEHAGEMYNDIGHET. 6 Hvor mange årsverk i kommuneadministrasjonen er avsatt til arbeid med barnehagesektoren? ÅRSVERK I KOMMUNALE BARNEHAGER SKAL IKKE TELLES MED Oppgi antall:	7 Hvor mange av de ansatte i kommuneadministrasjonen som arbeider med barnehage har førskolelærerutdanning? Oppgi antall: 8 Hvilke tre områder nedenfor har kommuneadministrasjonen brukt mest tid på? PRIORITER FRA 1 TIL 3 DE OMRÅDENE DERE BRUKER MEST TID PÅ, DER 1 ER DET ALLER MEST TIDSKREVENDE. LA ØVRIGE STÅ ÅPNE. • Opprettelse av nye barnehager 1 • Opptak 2 • Forvaltning av tilskudd til private barnehager 3 • Arbeid med tilskudd til kommunale barnehager 4 • Innhenting av opplysninger via skjema 16 (årsmelding for barnehager) og rapportering videre 5 • Råd og veiledning til barnehagepersonale .. 6 • Tilsyn med barnehager 7 • Annet 8 9 Hvis du har satt et tall i boksen "Annet" i spørsmål 8, kan du spesifisere hva du mener med "annet"? Notér: Internt bruk Internt bruk
--	---

10	Har kommunen fått råd og veiledning fra Fylkesmannen i barnehageåret 2007/2008?
<i>Ja</i>	☐ 1
<i>Nei</i> (⇒ 12)	☐ 2
SVARTE DU NEI I SPM 10, HOPP TIL SPØRSMÅL 12!	
11	I hvilken grad er kommunen tilfreds med råd og veiledning fra Fylkesmannen?
☆	
<i>I stor grad</i>	☐ 1
<i>I noen grad</i>	☐ 2
<i>I liten grad</i>	☐ 3
<i>Ikke i det hele tatt</i>	☐ 4
12	Har ansatte i kommunen deltatt på kompetansetiltak for barnehagesektoren i regi av Fylkesmannen i barnehageåret 2007/2008?
<i>Ja</i>	☐ 1
<i>Nei</i> (⇒ 14)	☐ 2
SVARTE DU NEI I SPØRSMÅL 12, HOPP TIL SPØRSMÅL 14!	
13	I hvor stor grad er dere tilfreds med kvaliteten på kompetansetiltakene?
☆	
<i>I stor grad</i>	☐ 1
<i>I noen grad</i>	☐ 2
<i>I liten grad</i>	☐ 3
<i>Ikke i det hele tatt</i>	☐ 4

14	Hvordan har kommunen brukt kompetansemidler fra Fylkesmannen i barnehageåret 2007/2008?
FLERE KRYSS MULIG	
<i>Kommunene har ikke mottatt kompetansemidler</i>	☐ 01,
<i>Kommunen har arrangert kurs kun for kommunale barnehager</i>	☐ 02,
<i>Kommunen har arrangert kurs for både kommunale og private barnehager</i>	☐ 03,
<i>Kurs for saksbehandlere i kommunen som arbeider med barnehager</i>	☐ 04,
<i>Deler ut midler kun til kommunale barnehager for egen disposisjon</i>	☐ 05,
<i>Deler ut midler til både kommunale og private barnehager for egen disposisjon</i> ...	☐ 06,
Annet, notér	Internt bruk ☐
.....	Internt bruk ☐
15	Har kommunen din gjennomført kartlegging av kompetansebehovet blant barnehagepersonalet i hele kommunen i barnehageåret 2007/2008?
<i>Ja</i>	☐ 1
<i>Nei</i>	☐ 2

16	I hvilken grad blir veiledningsmaterialet fra Kunnskapsdepartementet benyttet av kommuneadministrasjonen i arbeidet med barnehagesektoren?	Benyttes mye	Benyttes noe	Benyttes lite	Benyttes aldri	
	• <i>Veileder om kommunens tilsyn med barnehager</i> ☐ 1 • <i>Veileder om godkjenning av barnehager</i> ☐ 2 • <i>Veileder til praktisering av kravet om likebehandling i kommuner</i> ☐ 3 • <i>"Helse, miljø og trivsel i barnehagen" ...</i> ☐ 4 • <i>Veileder for utforming av barnehagens utearealer</i> ☐ 5 • <i>Veileder til regneark for utmåling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager</i> ☐ 6					1 2 3 4 5 6
17	Har du noen kommentarer til forrige spørsmål, skriv dem her:					
						Internt bruk ☐
						Internt bruk ☐
18	Har kommunen gitt barnehagene tilbakemelding på årsplanene for 2007/2008?					
	<i>Ja, til alle</i> ☐ 1					
	<i>Ja, til noen</i> ☐ 2					
	<i>Nei</i> ☐ 3					
	<i>Nei, har ikke mottatt årsplaner</i> ☐ 4					
19	I hvilken grad fyller barnehagene ut skjema 16 (årsmelding for barnehager)?					
GJELDER IKKE FAMILIEBARNEHAGER						
	<i>I stor grad</i> (⇒ 21) ☐ 1					
	<i>I noen grad</i> (⇒ 21) ☐ 2					
	<i>I liten grad</i> ☐ 3					
20	Hvis du svarte "i liten grad": Hva mangler vanligvis i skjema 16?					
☆						
Notér kort: _____						
						Internt bruk ☐
						Internt bruk ☐
						Internt bruk ☐
						Internt bruk ☐

21 Hvordan kvalitetssikrer kommunen dataene før de rapporteres inn i Kostra?

FLERE SVAR MULIG

- Ingen kvalitetssikring* ☐ 01,
- Undersøker at opplysninger om antall barn etter alder og oppholdstid stemmer* ☐ 02,
- Undersøker at godkjent leke- og oppholdsareal er det faktiske og oppdaterte areal* ☐ 03,
- Undersøker at opplysninger om stillinger og personale stemmer* ☐ 04,
- Stikkprøver av flere forhold ved samme barnehage* ☐ 05,
- Annet* ☐ 06,

Kommentar: _____ ☐ Internt bruk

_____ ☐ Internt bruk

22 Har kommunen gjennomført og/eller planlagt tilsyn av barnehager etter områdene nevnt i lov og forskrift i tabellen nedenfor? (gjelder ikke familiebarnehager)

SKRIV INN ANTALL TILSYN GJENNOMFØRT OG/ELLER PLANLAGT. SKRIV "0" DERSOM INGEN.

22.A

Antall gjennomførte tilsyn siste barnehageår (2007/2008)

22.B

Antall planlagte tilsyn i inneværende barnehageår (2008/2009)

- Tilsyn etter barnehageloven .
- Tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler

23 Har Fylkesmannen gjennomført tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet?

Ja ☐ 1

Nei (⇒ 26) ☐ 2

SVARTE DU NEI I SPØRSMÅL 23, HOPP TIL SPØRSMÅL 26!

24 Hvis ja, ble det avdekket avvik og/eller merknader?

☆

Ja ☐ 1

Nei ☐ 2

25 Hvis det ble avdekket avvik og/eller merknader, hva har kommunen gjort for å følge opp dette?

☆

Notér kort: _____

_____ ☐ Internt bruk

26 Opplever kommunen at tilskudd fra fylkesmannen tildeles på en slik måte at man kan planlegge og forvalte tilskuddene til private barnehager i tide?

I stor grad ☐ 1

I noen grad ☐ 2

I liten grad ☐ 3

Ikke i det hele tatt ☐ 4

27	I hvilken grad opplever kommunen at systemet for beregning av tilskudd til de private barnehagene er lett å forklare?
<i>I stor grad</i>	☐ 1
<i>I noen grad</i>	☐ 2
<i>I liten grad</i>	☐ 3
<i>Ikke i det hele tatt</i>	☐ 4
28	Hvor mange <u>skriftlige</u> klager på vedtak om tilskudd mottok kommunen fra private barnehager (gjelder ikke familiebarnehager)?
<i>I løpet av kalenderåret 2007</i>	1
<i>Hittil i 2008</i>	2
29	Har kommunen avkortet eller ikke utbetalt tilskuddet til noen av barnehagene?
HVIS JA ER FLERE SVAR MULIG:	
<i>Nei</i>	☐ 1,
<i>Ja, på grunn av manglende innlevering av regnskapsdata (barnehageloven § 7)</i>	☐ 2,
<i>Ja, på grunn av manglende innlevering av tjenestedata (barnehageloven § 7)</i>	☐ 3,
<i>Ja, på grunn av urimelig høyt utbytte i barnehagen (§ 4, se nedenfor)</i>	☐ 4,
<i>Ja, på grunn av urimelig høy godtgjørelse for egen arbeidsinnsats i barnehagen (§ 4, se nedenfor)</i>	☐ 5.
§ 4: FORSKRIFT OM LIKEVERDIG BEHANDLING I BARNEHAGEN I FORHOLD TIL OFFENTLIGE TILSKUDD.	

HER FØLGER SPØRSMÅL SOM INKLUDERER FAMILIEBARNEHAGENE:	
30	Hvor mange barnehager søkte kommunen om kompetansemidler i barnehageåret 2007/2008?
<i>Antall familiebarnehager</i>	1
<i>Antall private barnehager</i>	2
<i>Antall kommunale barnehager</i>	3
31	Hvor mange barnehager er i drift i din kommune per dags dato (eksklusive familiebarnehager)?
<i>a. Antall kommunalt eid:</i>	1
<i>b. Antall privat eid:</i>	2
32	Hvor mange familiebarnehager er det i kommunen, og hvor mange hjem er knyttet til disse?
<i>Antall familiebarnehager:</i>	1
<i>Antall hjem:</i>	2
33	Hvor mange barn går i barnehage i din kommune totalt?
<i>Barn født 2005 eller før</i>	1
<i>Barn født 2006 eller senere</i>	2
34	Hvis det er familiebarnehager i kommunen, hvor mange barn går i familiebarnehage?
<i>Antall barn i familiebarnehage:</i>	1
35	Hvor mange barnehager har ikke levert inn regnskap til kommunen for 2007?
<i>Private</i>	1
<i>Kommunale</i>	2
<i>Familiebarnehager</i>	3
36	Har kommunen hatt oppfølging med de barnehagene som ikke har sendt inn regnskap til kommunen?
<i>Ja</i>	☐ 1
<i>Nei</i>	☐ 2
<i>Vet ikke</i>	☐ 3
<i>Ikke aktuelt</i>	☐ 4

+

+

37

Her kan du skrive inn eventuelle kommentarer til spørsmålene i spørreskjemaet:

SKRIV TYDELIG

Internt bruk

Internt bruk

Internt bruk

Tusen takk for hjelpen! Legg spørreskjemaet i vedlagte svarkonvolutt og postlegg så snart som mulig. Synovate betaler portoen.

Dokument nr. 3:13 (2008–2009) Rapport

75



5 664 32 677 3 285 43 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: Lobo Media AS 2009



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 52

