



Østfold kommunerevisjon IKS

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

Evaluering av barnehageområdet

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	BAKGRUNN, PROBLEMSTILLING OG AVGRENsing	4
3	METODE OG GJENNOMFØRING	5
4	REVISJONSKRITERIER	6
5	TILSKUDD	7
5.1	Revisjonskriterier	7
5.2	Fakta	8
5.3	Vurderinger og konklusjoner	10
6	TILSYN	11
6.1	Revisjonskriterier	11
6.2	Fakta	11
6.3	Vurderinger og konklusjoner	15
7	OPPTAK	17
7.1	Revisjonskriterier	17
7.2	Fakta	17
7.3	Vurderinger og konklusjoner	19
8	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	20
9	RÅDMANNENS KOMMENTARER	21
	VEDLEGG – NÆRMERE OM REVISJONSKRITERIENE	22

1 SAMMENDRAG

Kommunen er etter barnehageloven lokal barnehagemyndighet og forvalter tilskuddene til de private barnehagene. I følge barnehageloven skal alle godkjente barnehager behandles likeverdige i forhold til offentlige tilskudd. Kommunen er selv ansvarlig for beregning og utbetaling av det kommunale tilskuddet til de private barnehagene. Kommunen har også et tilsynsansvar i forhold til både kommunale og private barnehager i kommunen. I tillegg skal kommunen legge til rette for en samordnet opptaksprosess hvor alle godkjente barnehager i kommunen skal samarbeide om opptak av barn.

Østfold kommunerevisjon IKS har i denne rapporten vurdert følgende problemstillinger:

- *Gir kommunen tilskudd til private barnehager i henhold til regelverket?*
- *Utøver kommunen tilsyn med barnehagene i henhold til regelverket?*
- *Er kommunens rutiner og praksis for opptak i henhold til regelverket?*

Tilskudd til private barnehager

Våre funn viser at:

- Rygge kommune beregner og utbetaler tilskudd til de private barnehagene,
- revisjonen opplever at det fra kommunens side utøves lite kontroll på tilskuddsområdet, både med den dokumentasjon barnehagene leverer inn og med den beregning og utbetaling kommunen selv foretar,
- det ikke er etablert et system som gir tilstrekkelig sikkerhet for at regelverket vedrørende tilskuddsberegning etterleves.

Tilsyn

Her finner vi at:

- Rygge kommune har utarbeidet gode systemer for både planlegging og utføring av tilsyn,
- kommunen har selv en plan på at tilsyn skal utføres i hver enkelt barnehage hvert annet år,
- revisjonen finner det uheldig at kommunen ikke klarer å følge sine egne planer ved at det ikke har vært utført tilsyn siden 2008,
- ”Ryggebarnehagen” oppveier til en viss grad for ikke-utførte tilsyn.

Opptak

Våre funn viser at:

- Rygge kommune legger til rette for og gjennomfører samordnet opptak i samarbeid med alle barnehagene i kommunen,
- det er utarbeidet et system som gjør at søkere med prioritert plass, får tilbud om plass før resten av søkerne,
- beskrevet praksis for opptak er i tråd med regelverket.

Anbefalinger:

- At det etableres et system som gir tilstrekkelig sikkerhet for at regelverket om tilskudd etterleves.
- At den etablerte planen for tilsyn følges.

2 BAKGRUNN, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSING

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jf. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kap. 3. I følge denne paragraf skal revisjonen blant annet kontrollere at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak.

I kommunestyret 4.3.2010, sak 08/10 ble ”Plan for forvaltningsrevisjon 2010-2011” vedtatt. Det første prosjektet som ble vedtatt i denne planen var en evaluering av barnehageområdet i kommunen.

Rygge kommune har en høy andel private barnehager, samtidig har det fremkommet at en del av de private barnehagene har til dels store overskudd. Dette kan reise spørsmål om hvordan kommunen overholder regelverket på området, både når det gjelder tilskuddsberegning og styringsrett.

Prosjektet fokuserer på følgende problemstillinger:

- *Gir kommunen tilskudd til private barnehager i henhold til regelverket?*
- *Utøver kommunen tilsyn med barnehagene i henhold til regelverket?*
- *Er kommunens rutiner og praksis for opptak i henhold til regelverket?*

Det er gjort avgrensinger i prosjektet i forhold til vurdering av tilskuddsberegning. Kommunen utbetaler en rekke ulike typer tilskudd, men er for de fleste av disse kun ”formidler” av tilskuddene uten selv å ha ansvaret for beregningene av tilskuddenes omfang. Revisjonens undersøkelser knytter seg derfor til beregningen av det kommunale tilskuddet til de private barnehagene.

Ved vurdering av kommunens tilsynspraksis, er det kun tilsyn etter barnehageloven som er vurdert. Kommunen har også tilsynsansvar i barnehagene i forhold til forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr¹, forskrift om miljørettet helsevern² og plan- og bygningsloven³. Disse tilsynene er omtalt, men ikke vurdert av revisjonen.

¹ Forskrift 19. juli 1996 nr. 703 om sikkerhet ved lekeplassutstyr

² Forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.

³ Plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77

3 METODE OG GJENNOMFØRING

Sentrale elementer i revisjonens arbeidsmetode er standard for våre forvaltningsrevisjonsprosjekter. Først definerer vi problemstillingene. Deretter identifiserer vi revisjonskriterier. Dette er en samlebetegnelse på de krav og forventninger som skal benyttes som grunnlag for vurdering av kommunens virksomhet. Videre innhenter vi fakta ved å kartlegge og beskrive praksis ved de undersøkte virksomheter. Praksis blir så analysert og drøftet med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette leder fram til konklusjoner og anbefalinger.

For å undersøke hvordan kommunen beregner tilskudd, utøver tilsyn og praksis for samordnet opptak har revisjonen intervjuet administrasjonen, og foretatt dokumentasjonsanalyse av kommunens dokumenter på området. Med hensyn til kommunens beregning av kommunalt tilskudd, har vi også gjennomført mappegjennomgang og regnskapsrevisor har bistått i arbeidet på dette området. Det er i tillegg sendt spørreskjema til alle barnehagene i Rygge kommune for å få deres erfaring med kommunens håndtering og tilrettelegging av tilskudd, tilsyn og opptak.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Bente Wik Kristiansen i perioden april til september 2010. Oppdragsansvarlig revisor er Linda Asp.

4 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier, også kalt "foretrukket praksis", er en samlebetegnelse for de krav eller forventninger som brukes som grunnlag for å vurdere kommunens virksomhet. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater. Revisjonskriteriene er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriterier:

- "Lov om barnehager" LOV 2005-06-17 nr. 64
- "Forskrift om likebehandling av barnehager i forhold til offentlig tilskudd" FOR 2004-03-19 nr. 539
- "Forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage" FOR 2005-12-16 nr. 1477
- Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) "Om lov om barnehager"
- Ot.prp. nr. 52 (2007-2008) "Barnehageloven (rett til plass i barnehage)"
- Rundskriv F-08/2006 "Lov av 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) med forskrifter og departementets merknader til bestemmelsene
- Rundskriv F-07/2010 "Utmåling av kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager (2010) fra Kunnskapsdepartementet

Se vedlegg for nærmere utledning av revisjonskriteriene. Revisjonskriteriene presenteres også i tilknytning til det enkelte område i rapporten.

5 TILSKUDD

5.1 Revisjonskriterier

I henhold til barnehageloven § 8 er ”kommunen lokal barnehagemyndighet” og ”forvalter tilskuddene til ikke-kommunale barnehager.” Videre følger det av § 14 i samme lov at alle ”godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd.”

Offentlig tilskudd er tilskudd til ordinær drift av barnehager. Kommunen skal etter forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlig tilskudd, dekke kostnader som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling;

- Etter forskriftens § 3 skal kommunens tilskudd utgjøre minst 85 prosent av det som tilsvarende kommunale barnehager i gjennomsnitt mottar.
- Beregningen kommunen foretar av kostnader og finansiering i kommunens barnehager må kunne dokumenteres, og beregningsgrunnlaget skal vedlegges kommunens vedtak om tildeling av kommunalt tilskudd. Dette følger av merknadene til forskriften.

Retningslinjer for beregning og utbetaling av tilskudd finnes i rundskrivet ”Utmåling av kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager (2010)”. Rundskrivet gis ut årlig for at kommunene skal kunne beregne tilskuddet etter aktuelle regler og bestemmelser. Departementet har utarbeidet et regneark som kommunene kan bruke i utregningen av tilskuddet. Regnearket inneholder formler som ivaretar bestemmelsene i rundskrivet, slik at likeverdig behandling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager sikres. Sentrale bestemmelser i rundskrivet er:

- Ikke-kommunale barnehager har plikt til å levere en oversikt over inntekter og kostnader ved utgangen av hvert regnskapsår. Dette inneholder i hovedsak de samme opplysningene som barnehagene leverer i forbindelse med sin selvangivelse.
- I tillegg til å sørge for at de ikke-kommunale barnehagene får dekket sine kostnader, har kommunen også plikt til å ta med hele eller deler av et eventuelt regnskapsmessig overskudd i barnehagen ved beregning av det kommunale tilskuddet.
- Forskriften om likeverdig behandling forutsetter at det ikke er et offentlig ansvar å finansiere et urimelig overskudd/utbytte, dersom en barnehage samtidig har vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader enn en tilsvarende kommunal barnehage. Dette kan gi anledning til å avkorte et eventuelt kommunalt tilskudd til en privat barnehage. Personalkostnader per årsverk eller antall oppholdstimer som avviker mer enn 20 prosent fra nivået i kommunens barnehager er å anse som et vesentlig avvik. Tas det ut utbytte/overskudd som overstiger 10 prosent av egenkapitalen er det å anse som urimelig.
- Kommunen må være oppmerksom på at eier kan ta ut midler fra barnehagen også gjennom å føre urimelige høye kostnader på enkeltposter som så gir grunnlag for høyere tilskudd. I den grad slike poster representerer en ”oppblåsing” av kostnader, bør kommunen be om en dokumentasjon av grunnlaget for kostnadene, og eventuelt redusere de aktuelle postene i regnearket og føre tilsvarende beløp på posten for utbytte.

Etter § 5 i forskriften kan kommunen sette vilkår for kommunalt tilskudd til de private barnehagene.

Etter § 6 i forskriften kan vedtaket om kommunalt tilskudd påklages av eier av privat barnehage. Klagen fremsettes til fylkesmannen.

5.2 Fakta

Barnehagetilbudet i Rygge kommune består av to kommunale barnehager, åtte private barnehager og en privat familiebarnehage. I tillegg finnes det en åpen barnehage⁴ og en barnepark⁵. Barnehagemyndigheten er plassert i enhet Kulturtjenesten i kommuneområde Oppvekst og kultur, og politisk styringsorgan er Hovedutvalget for oppvekst og kultur.

Rygge kommune har benyttet ulike metoder for å beregne det kommunale tilskuddet til de private barnehagene. Kommunen betalte allerede fra 1999 ut tilskudd til de private barnehagene, såkalt hamoniseringstilskudd, etter en kommunal modell. Etter at forskriften om likeverdig behandling av ikke-kommunale barnehager kom i 2004, benyttet kommunen regnearkmodellen fra daværende Barne- og familiedepartementet i 2004 og 2005. Kommunen opplevde modellen som komplisert og sluttet etter 2005 å benytte den. Kommunen benytter nå egne regneark for beregning og utbetaling av det kommunale tilskuddet. Det blir opplyst fra kommunen at de fra annet halvår 2010 vil benytte regnearkmodellen fra Kunnskapsdepartementet igjen. Det er økonomiavdelingen i kommunen som vil foreta denne beregningen i samarbeid med barnehageområdet.

Gjennom den statlige regnearkmodellen gjorde kommunen i 2004 og 2005 en kartlegging av hva de samlede kostnadene til ordinær drift i de kommunale barnehagene var, og hvor mye den enkelte private barnehage da skulle ha i kommunalt tilskudd etter 85 %-regelen. Den gang ble bemanningsnormen lagt til grunn og det ble sjekket at barnehagene hadde rett bemanning med rett utdanning og med lønns- og pensjonsvilkår etter avtaleverket.

Det er denne beregningen av det kommunale tilskuddet som fortsatt ligger til grunn for utbetaling til de private barnehagene. Ut fra mappegjennomgang har vi sett at det kommunale tilskuddet til de private barnehagene årlig har blitt justert med prisstigning angitt fra Kunnskapsdepartementet. Det er ikke foretatt noen ny beregning av hva kostnadene er i de kommunale barnehagene. Administrasjonen har opplyst at de årlig vurderer om det har vært omlegging av barnegrupper mellom store og små barn og hvor mange søsken det er i barnehagen. Det blir kompensert for økning i antall små barn og antall søsken. I tillegg kan kommunen foreta en skjønnsvurdering hvor barnehagene kan legge frem forhold de mener har økonomiske konsekvenser for driften, som de da kan få tilskudd for.

Kommunen fører kontroll av årsregnskapet som de private barnehagene leverer. Barnehagene legger dette selv inn i BASIL⁶. Samtidig leveres det også en papirversjon som er bekreftet av revisor. Administrasjonen opplever at barnehagene er flinke til å levere årsregnskapet innen fristen. Tidsfrister blir kommunisert på fagmøter med styreere av barnehagene. Det har hendt at administrasjonen har måttet purre opp regnskapet fra enkelte barnehager. Dette har som regel

⁴ Åpen barnehage betyr at barnet kommer sammen med en voksen omsorgsperson som er tilstede og har ansvaret for barnet den tiden det er i barnehagen. Barnehagene gir et tilbud til voksne og barn og er basert på at de voksne tar aktivt del sammen med personalet.

⁵ Barnepark er et leketilbud der barn leker på tvers av alder under voksent tilsyn.

⁶ BASIL: BARnehageStatistikkInnrporteringsLøsning eies og administreres av Kunnskapsdepartementet.

Evaluering av barnehageområdet

å gjøre med at regnskapsførerne som barnehagen benytter har tidspress eller at noe er misforstått. Kommunen har alltid klart å overholde sine frister for levering videre til fylkesmannen.

Overskudd fra de private barnehagene har ikke blitt vurdert i forhold til beregning og utbetaling av kommunalt tilskudd. I følge enhetsleder har dette blitt diskutert i møter med de enkelte barnehagene. Barnehagene har argumentert med at overskudd har vært nødvendig for å bygge opp sikkerhet for uforutsette hendelser. Dette finner administrasjonen rimelig, men det er i følge enhetsleder ikke sjekket om overskuddet faktisk er blitt benyttet til dette.

Rygge kommune har ikke foretatt noen avkorting av det kommunale tilskuddet til de private barnehagene vurdert opp mot lav bemanning eller høye lønnsutgifter kombinert med uttak av utbytte eller overskudd. På grunn av bemanningssituasjonen blir det ifølge enhetsleder ikke kontrollert enkeltposter i regnskapene til de private barnehagene.

Alle de private barnehagene er medlem av PBL-A⁷. Medlemmer av arbeidsgiverseksjonen er bundet av hoved- og tariffavtaler som forbundet inngår med arbeidstakerorganisasjonene.

Det er heller ikke satt vilkår for rett til kommunalt tilskudd. Administrasjonen opplever at de har en tett og åpen dialog med barnehagene og at dette i noen grad erstatter det formelle systemet som kan være praksis i andre kommuner.

Rygge kommune utbetalte det kommunale tilskuddet fordelt på fire utbetalinger i 2009. Barnehagene fikk utbetaling i februar, mai, oktober og desember. Også i 2010 er det lagt opp til fire utbetalinger. Klageretten fremkommer i tildelingsbrev fra og med 3. tildeling høsten 2009.

Det er vanlig at kommunen har dialogmøter med eiere av de private barnehagene i forkant av tredje eller fjerde utbetaling. Referater fra "Ryggebarnehagen"⁸ viser at det informeres om det kommunale tilskuddet til de private barnehagene. Dette for å sikre at grunnlaget for tildelingen er forstått av begge parter. Administrasjonen opplever at det blir gitt gode tilbakemeldinger på dette.

Revisjonen har spurt alle de private barnehagene i kommunen om hva de synes om den informasjonen de får fra kommunen vedrørende det kommunale tilskuddet. Av åtte private barnehager, besvarte syv vår spørreundersøkelse. Flertallet av de private barnehagene er ikke fornøyd med den informasjonen de får fra administrasjonen når det gjelder utregningen av det kommunale tilskuddet. Det blir stilt spørsmål om hvorfor det er forskjeller i utbetalingen til barnehagene fra kommune til kommune. I tillegg hersker det usikkerhet om når utbetalingen finner sted. De fleste oppgir at de ikke er sikre på når utbetalingene kommer og hvor mange ganger de får utbetaling. En barnehage ytrer også ønske om månedlig utbetaling.

⁷ PBL-A: Private barnehagers landsforbund.

⁸ "Ryggebarnehagen" er en paraplybetegnelse for en frivillig og likeverdig sammenslutning mellom private og kommunale barnehager og barnehagemyndigheten i kommunen. Se for øvrig kap. 6.

5.3 Vurderinger og konklusjoner

Revisjonen finner at Rygge kommune beregner og utbetaler tilskudd til de private barnehagene i kommunen. Ut fra den dokumentasjon revisjonen har fått forelagt, har vi imidlertid ikke grunnlag for å kunne si om kommunen faktisk utbetaler tilskudd til de private barnehagene i henhold til regelverket. Revisjonen har ikke kunnet etterprøve om de private barnehagene mottar minst 85 % av det de kommunale barnehagene mottar i gjennomsnitt.

Revisjonen opplever at det fra kommunens side utøves lite kontroll på dette området, både med den dokumentasjonen barnehagene leverer inn og med den beregning og utbetaling kommunen selv foretar.

Det synes for revisjonen at kommunen ikke har etablert et system som gir tilstrekkelig sikkerhet for at regelverket etterleves. Revisjonen ser derfor positivt på at kommunen for 2. halvår 2010 vil benytte Kunnskapsdepartementets regneark for beregning av tilskudd til de private barnehagene som vil kunne sikre regel etterlevelse på området.

Konklusjon:

- På grunn av manglende dokumentasjon og etterprøvnbarhet er det ikke mulig å ta stilling til om kommunen gir tilskudd til private barnehager i henhold til regelverket.

6 TILSYN

6.1 Revisjonskriterier

Kommunen skal i henhold til barnehageloven § 16 føre tilsyn med både kommunale og ikke-kommunale barnehager. I følge merknadene gir barnehageloven ingen bindende regler for hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres.

Barnehageeier har et selvstendig ansvar for at barnehageloven med forskrifter blir oppfylt, men det er kommunen som barnehagemyndighet som skal gi veiledning og påse at barnehagene drives etter gjeldende regelverk⁹. Kommunen har både rett til innsyn i barnehagens dokumenter og adgang i barnehagens lokaler i den utstrekning dette anses som nødvendig. Etter § 16 i barnehageloven kan kommunen gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente barnehager.

Kommunen bør ha en plan for tilsynsarbeidet i barnehagene. Veileder¹⁰ fra Kunnskapsdepartementet har eksempler på hvordan kommunen kan få til et systematisk tilsynsarbeid. Veilederne nevner følgende faser:

- Igangsetting; det gis ut informasjon om tilsyn i barnehagen til berørte parter.
- Kartlegging; rutiner og system for innhenting av opplysninger fra barnehagen.
- Planlegging og prioritering; hvilke behov har barnehagen for tilsyn og hvilke behov har kommunen for å utøve tilsyn i en bestemt barnehage.
- Utøvelse av tilsyn; tilsynet kan være anmeldt eller uanmeldt, varigheten vil variere ut fra barnehagens størrelse og tema for tilsynet. Det bør settes av tid til befarings av barnehagen både inne og ute.
- Rapportering; kommunen bør ha rutiner på rapportskrivning etter hvert tilsyn. Pålegg om retting og stenging skal gis i form av enkeltvedtak.
- Oppfølging; tilsynsrapportene kan danne grunnlag for en årlig rapport til politisk nivå om tilsynets virksomhet. Kommunen må ha rutiner for oppfølging av pålegg.

Med tanke på at tilsynet skal omfatte både innhold og kvalitet, er det nødvendig at kommuner har tilstrekkelig med barnehagefaglig kompetanse til å oppfylle sine forpliktelser etter barnehageloven. For å styrke den faglige vurderingen, samt sikre tilsynets legitimitet overfor barnehageeier, bør tilsynet i den enkelte barnehage gjennomføres av minst to personer.

6.2 Fakta

Rygge kommune har utarbeidet en egen plan for tilsyn med barnehagene i kommunen. I planen blir både hensikten med å gjennomføre tilsyn beskrevet og den delegeringsmuligheten som ligger i lovverket og lovgrunnlaget for utføring av tilsyn.

I følge planen har kommunestyret delegert ansvaret for tilsyn til administrasjonssjefen. Kommunens delegeringsreglement viser at myndigheten til å utføre tilsyn er delegert fra

⁹ Barnehageloven § 8 første ledd.

¹⁰ "Tilsyn med barnehager", veileder, Kunnskapsdepartementet

kommunestyret til administrasjonssjefen som har videredelegert myndigheten til enhetsleder. I praksis gjennomføres tilsyn av enhetsleder for Kulturtjenesten sammen med andre det er nødvendig å ha med i forhold til tilsynets innhold.

Gjennomføring av tilsyn er i planen beskrevet på følgende måte:

- *”Tilsyn kan være anmeldt/varslet eller uanmeldt*
- *Omfanget av tilsynet kan variere*
- *Det skal gjennomføres ett tilsyn i hver barnehage hvert andre år, såfremt ikke spesielle forhold tilsier annet*
- *Det gjennomføres tilsyn hvert år i en rullerende plan med 50% av barnehagene hvert år*
- *Tilsynet skal være en del av kvalitetssikringsarbeidet, inngå i årshjulet, og evalueres felles med berørte parter hvert år med tanke på læring og forbedring.”*

Det er i tillegg i planen beskrevet aktiviteter, rekkefølge og ansvar ved varslet tilsyn. Kommunen har utarbeidet tre ulike skjemaer som benyttes. I følge planen skal kommunen, ved tilsynsansvarlig, senest tre uker før tilsyn varsle barnehagene om dette. Det er listet opp hvilke dokumenter som skal sendes med. Sammen med varslet skal det sendes ut plan for tilsyn av barnehagene i Rygge kommune og to skjemaer; skjema A ”Til bruk i arbeidet med kommunens tilsyn av barnehager” og skjema C ”Vurderingsskjema”.

Skjema A viser til bestemmelsen i barnehageloven som omhandler tilsyn. Videre står det hva som er tema for tilsynet og spørsmål til barnehagens eier/styrer vedrørende temaet tilsynet omhandler. Skjema A skal fylles ut av styrer/eier ved barnehagen og returneres til kommunen før tilsynet. Styrer har også ansvar for å kalle inn aktuelle deltakere fra barnehagen som skal være med på tilsynet. Det innsendte skjemaet gjennomgås under tilsynet og danner grunnlag for drøftinger og tilbakemeldinger fra tilsynsmyndigheten til styrer/eier.

Barnehagen skal senest to uker etter gjennomført tilsyn sende inn et vurderingsskjema (skjema C) til kommunen.

Det blir fra administrasjonen sendt ut rapport (skjema B) til barnehagen etter gjennomført tilsyn. Dette skal, etter planen gjøres senest to uker etter tilsynet ble gjennomført. I rapporten skal det stå hvem som var tilstede under tilsynet, hvilke dokumenter som ble gjennomgått og en oppsummering fra tilsynsmyndigheten med en generell kommentar, vedtak med tidsfrister og opplysninger om klageadgang.

Rygge kommune har utarbeidet en tidsplan som omhandler tilsyn i kommunen i 2010. Planen sier noe om når de forskjellige aktivitetene skal finne sted og hvem som har ansvaret for utføring av dem. Barnehagemyndigheten startet i mars med å ha tilsyn som tema på fagmøte og møte med styrer/eier. I tillegg var planen at det skulle sendes ut brev med informasjon om tilsyn, og at årsplaner og virksomhetsplaner skulle innhentes. Etter planen skulle det i april og september bli avtalt tilsyn med aktuelle barnehager. I mai/juni og oktober/november var planen at det skulle bli utøvd tilsyn og rapporter skulle skrives. Eventuelle merknader og pålegg skulle deretter bli fulgt opp. I desember vil det etter planen bli foretatt en evaluering i fagmøte med alle barnehagene. I følge enhetsleder er ikke planlagte aktiviteter gjennomført første halvår. Alle tilsynene kommunen har planlagt å gjennomføre i 2010, vil bli utført andre halvår. Flere barnehager vil bli prioritert for å kompensere for manglende tilsyn tidligere. Dette er det informert om i fagmøte med styrerne i barnehagene. Om kommunen får dette til, avhenger i følge administrasjonen av bemanningssituasjonen i kommunen.

Evaluering av barnehageområdet

Det er også utarbeidet rutiner for samarbeid om tilsyn i kommunale og private barnehager etter annet regelverk. Dette omhandler områder etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv, produktkontrollloven og forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr. I tillegg er det nevnt rutiner for samarbeid med andre instanser avhengig av tema for tilsynet. Tilsynene blir gjennomført i regi av den aktuelle faggruppen. Barnehagemyndigheten mottar rapport fra tilsynene. Når nye barnehager skal godkjennes, gjøres dette i samarbeid mellom barnehagemyndigheten og miljørettet helsevern i kommunen.

Det varierer hvem som møter fra barnehagene under tilsynet. Det kan være styrer, tillitsvalgt, representant for eier eller pedagogisk leder. Foreldrerepresentanter er ikke spesielt invitert til å være med på tilsynene. Ved tilsyn i andelsbarnehagene er foreldre tilstede, men da som representant for eierne. Enhetsleder sier at kommunen alltid stiller med to representanter når de gjennomfører tilsyn. Dette i henhold til planen.

Med hensyn til befaring av lokaler inne og ute, er det i følge administrasjonen temaene for tilsynet som avgjør om dette blir utført eller ikke. Alle uteområder blir inspisert en gang i året av et eksternt firma. I tillegg har Eiendomsforvaltningen i kommunen kvartalsvis gjennomgang.

Det blir i følge administrasjonen ikke aktivt gått ut og hentet inn vedtekter og forskjellige planer fra alle barnehagene. Dette har med arbeidskapasitet å gjøre. Det blir hevdet at arbeidet ikke ville ha vært godt nok hvis enhetsleder ikke kjente barnehagene så godt som hun gjør. Ved tilsyn blir det bedt om at slike dokumenter blir fremlagt.

Enhetsleder opplyser at hun opplever barnehagene som gode og veldrevne. Tilsynene har imidlertid vist at det i enkelte barnehager har vært manglende kunnskap om lov og regelverk. Dette har igjen ført til at barnehagemyndigheten har satt i gang opplæring og veiledning.

I følge enhetsleder har det ikke vært utført tilsyn etter barnehageloven siden 2008. I 2008 ble det gjennomført tre tilsyn, i 2007 var det tilsyn i alle barnehagene i kommunen. Grunnen til at denne oppgaven ikke har vært utført siden 2008, er opplyst å være bemanningssituasjonen i kommunen og stort arbeidspress. Ved gjennomføring av tilsyn blir planen benyttet.

Revisjonen har mottatt kopier av rapporter fra de tre tilsynene som fant sted i 2008. Rapportene viser at kommunen under tilsynene stilte med to representanter, videre kommer det frem hvilke av barnehagens egne utarbeidede dokumenter som ble gjennomgått og det ble gitt en generell kommentar på de punktene som var fokus for tilsynet. Det ble ikke avdekket avvik under tilsynene, men avdekkede merknader er presentert i rapportene, med frister for å rette opp forholdene. Det ble informert om klageadgangen. Merknadene har blitt fulgt opp av administrasjonen.

Revisjonen har sendt ut spørreskjema til alle barnehagene i Rygge kommune med spørsmål om blant annet tilsyn utført av kommunen. De fleste av barnehagene som hadde tilsyn i 2007/2008 opplevde dette som positivt. Informasjonen som var sendt ut fra administrasjonen på forhånd, ble også opplevd som bra.

Det foregår ingen spesifikk rapportering til politisk nivå om situasjonen i barnehagene i kommunen, annet enn i årsmeldingen hvor det gis oversikt over de ulike fagområdene.

Hovedutvalg for oppvekst og kultur blir ifølge enhetsleder jevnlig orientert om aktuelle saker på området¹¹.

Når det gjelder uanmeldte tilsyn er det nevnt i planen at dette kan, og skal, utføres når barnehagemyndigheten finner det nødvendig. Det er utarbeidet en egen rutine for hvordan bekymringsmeldinger som omhandler barnehageområdet skal håndteres. Administrasjonen informerer om at det av og til kan komme telefonhenvendelser som bærer preg av bekymring. Det blir da informert om muligheten til å fremme en skriftlig klage, eller så kan barnehagemyndigheten vurdere at det tas direkte kontakt med den barnehagen det gjelder. I tillegg kan det fremmes klager eller bekymringsmeldinger gjennom kommunens system for balansert målstyring. Det opplyses om at det ikke har fremkommet noen klager gjennom dette systemet. Kommunen stengte en barnehage i 2006 etter en bekymringsmelding.

Rygge kommune har også en annen arena for å følge opp barnehagene i kommunen; den såkalte "Ryggebarnehagen". "Ryggebarnehagen" ble opprettet i 2003 etter at kommunen gikk fra en "tre-nivå" modell med fagetater til en "to-nivå" modell. I samme periode økte antallet private barnehager i kommunen, mens flere små kommunale barnehager ble lagt ned.

"Ryggebarnehagen" er en paraplybetegnelse for en frivillig og likeverdig sammenslutning mellom private og kommunale barnehager og barnehagemyndigheten i kommunen. Siden dette er en frivillig sammenslutning kan enhver virksomhet trekke seg ut, men i følge enhetsleder er dette ikke vurdert av noen av barnehagene. Målet til sammenslutningen er å drive fagutvikling og kompetanseheving for barnehagesektoren. "Ryggebarnehagen" administreres av lederne i barnehagene og kommunens barnehagemyndighet. Lederne er igjen inndelt i tre arbeidsgrupper som arbeider selvstendig og rapporterer til fagmøtene. Gruppene er en kompetanse- og samarbeidsgruppe, en markedsføringsgruppe og en strategigruppe. Fagmøtene blir arrangert en dag per måned hvor gruppene refererer til tiltak og planer, det er drøftinger rundt disse og arbeidet i gruppene blir koordinert.

I følge enhetsleder er det gjennom "Ryggebarnehagen" bygget opp et tett og tillitsfullt bånd mellom kommunen som barnehagemyndighet og den enkelte barnehage. Gjennom samarbeidet har kommunen innarbeidet et kontaktnett som gjør det lettere for administrasjonen å nå samlet ut til alle barnehagene. Andre enheter i kommunen har gjennom dette samarbeidet også lettere for å treffe hele sektoren. Samarbeidet blir rapportert gjennom orienteringer til Hovedutvalg for oppvekst og kultur.

Styrere og daglig ledere i alle barnehagene i kommunen har blitt spurt av revisjonen om hvordan de opplever samarbeidet i "Ryggebarnehagen". Opplevelsen av dette samarbeidet var udelt positivt. Flere mener at både kvaliteten og kompetansen i hele sektoren har blitt styrket gjennom samarbeidet. Styrerne og de daglige lederne mener også at kommunen, ved barnehagemyndigheten, har vært veldig viktig både for utviklingen og videreutviklingen av samarbeidet. Flere ytrer nå en bekymring fordi de opplever at kommunens representant har mindre tid til dette området på grunn av andre og flere arbeidsoppgaver.

Det er utarbeidet en egen plan for kompetanseutvikling i "Ryggebarnehagen". For barnehageåret 2009/2010 er det planlagt to felles planleggingsdager og to kursrekker vedrørende rammeplanen for henholdsvis pedagogisk personale og assistenter/fagarbeidere. I

¹¹ Det arrangeres også dialogmøter med kommunestyret hvor de ulike enhetene kan presentere seg og politikerne kan stille spørsmål.

tillegg er det planlagt en strategisamling for styrere/ledere som skal omhandle kvalitet i barnehagen. I følge barnehagemyndigheten fungerer planen etter hensikten. Det blir arrangert både heldags- og halvdagskurs for alle faggruppene i barnehagene. En av gruppene etablert av "Ryggebarnehagen" utarbeider felles kursrekker for alle barnehagene etter innspill fra barnehagene selv og administrasjonen.

Med kompetansemidler fra fylkesmannen og i samarbeid med kommunens administrasjon, har "Ryggebarnehagen" gjennomført felles lederopplæring for styrere/daglig ledere og pedagogiske ledere i barnehagene i kommunen.

Referatene fra "Ryggebarnehagen" viser at flere temaer blir tatt opp og drøftet i gruppen. Blant annet blir det informert om årsmeldingen og den rapporteringen barnehagene selv skal gjøre og frister for dette. Er det saker som har vært drøftet, står vedtaket i referatet med vedkommende som er ansvarlig for utførelsen. Dette gjelder også ved spørsmål og ønske om mer informasjon om forskjellige emner.

6.3 Vurderinger og konklusjoner

Rygge kommune har utarbeidet gode planer for planlegging og utføring av tilsyn, men disse har ikke blitt fulgt siden 2008.

Selve utføringen av tilsynene er lite spesifisert i lovverket, men veileder utarbeidet av Kunnskapsdepartementet gir føringer på hvordan tilsyn bør utføres. Den utarbeidede planen til kommunen følger Kunnskapsdepartementets anbefalinger på de fleste områder. Det er heller ingen bindende regler for hvor ofte tilsyn skal gjennomføres. Rygge kommune har utarbeidet en plan for hvor ofte det skal gjennomføres tilsyn i den enkelte barnehage. Revisjonen finner det uheldig at kommune ikke klarer å følge planen.

Revisjonen finner at Rygge kommune gjennom maler og brev som benyttes ved igangsetting av tilsyn, gir informasjon i henhold til veileder fra Kunnskapsdepartementet. I kommunens utarbeidede plan for tilsyn finner vi at kommunen skal innhente årsplaner og vedtekter fra barnehagene. Også dette er i tråd med veileder for hvordan man skal kartlegge barnehagene før tilsyn. Rygge kommunes plan for utførelse av tilsyn er også utarbeidet etter anbefalingene i veileder. Det samme finner revisjonen gjelder for rapportering gjennom kommunens mal, som også inneholder rutiner og fremgangsmåte for oppfølging av pålegg.

Tidligere gjennomførte tilsyn viser at plan og maler har blitt benyttet av barnehagemyndigheten. Siden det ikke er utført tilsyn siden våren 2008, er det vanskelig for revisjonen å vurdere hvordan brev, maler og utførelse av tilsyn og oppfølging utøves i praksis nå. Det er derfor ikke mulig gå ta stilling til om det utøves tilsyn i henhold til regelverket.

Rygge kommune har også en annen arena for tilsyn, den såkalte "Ryggebarnehagen". Fagmøter med styrere/eiere, sammen med felles kursrekker for både ledere og ansatte i barnehagene kan til en viss grad erstatte de tilsynene barnehagemyndigheten ikke har gjennomført.

Konklusjon:

- Rygge kommune har utarbeidet gode systemer for å utføre tilsyn og ved å følge disse vil kommunen utføre tilsyn i henhold til regelverket.
- Revisjonen finner det uheldig at kommunen ikke har utført tilsyn siden våren 2008, men ser at kommunen har andre arenaer som til en viss grad oppveier for ikke-utført tilsyn.

7 OPPTAK

7.1 Revisjonskriterier

Etter barnehageloven § 12 skal *"alle godkjente barnehager i kommunen...samarbeide om opptak av barn. Kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess..."* Det er opp til den enkelte kommune å velge hvor omfattende og detaljregulert en samordnet opptaksprosess skal være.

Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn bosatt i kommunen som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om plass. Retten gjelder etter søknad og fra august.

Barn med nedsatt funksjonsevne og barn det er fattet vedtak om etter barnevernloven §§ 4-12 og 4-4 annet og fjerde ledd, har rett til prioritet ved opptak i barnehage. Prioriteringsretten gjør at barnet går foran andre søkere, men den gir ikke automatisk rett til en barnehageplass.

Det er utarbeidet en egen forskrift som omhandler saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage. Forskriften gjelder ved opptak i alle virksomheter som omfattes av barnehageloven og skal sikre at man får en forsvarlig og effektiv saksbehandling vedrørende opptak i barnehagene. Etter § 2 er det barnehagens vedtekter som definerer opptakskretsen og opptakskriteriene til barnehagen. Etter § 3 skal tildeling av plass skje i samsvar med opptakskriteriene og alle søkere skal varsles skriftlig om og i hvilken barnehage de har fått tilbud om plass.

7.2 Fakta

Det er ifølge enhetsleder full barnehagedekning i Rygge kommune, ved at alle som søkte innen fristen har fått plass.

Opptak til barnehagene i Rygge kommune er samordnet med felles søknadsskjema og søknadsfrist. Søknadsfrist og søknadsmåte blir annonsert i lokalpressen og på kommunens nettside.

Det første man gjør ved opptak er å sikre de familiene som ikke fikk 1. og 2. valget sitt innfridd forrige år, eller som har flyttet og ønsker barnehageplass nærmere bosted, mulighet til overføring til annen barnehage. Disse ønskene avklares før hovedopptaket og innen 15.2. Det gjøres ved at alle som har barnehageplass i kommunen bes om å bekrefte den plassen de allerede har, bes å oppgi om de ønsker å endre plasstørrelse eller om de søker overflytting til en annen barnehage. Gjennom dette arbeidet vet barnehagene nøyaktig hvor mange plasser de har til disposisjon før hovedopptaket. Der det søkes om overflytting, samarbeider avleverende og mottakende barnehage i forkant.

Selve hovedopptaket foregår i to omganger. Først er det opptak for barn med prioritet, deretter er det opptak for ordinære søkere. Kommunen tar i mot søknadene elektronisk og videresender disse til de aktuelle barnehagene. Vedlagt søknadene som sendes barnehagene følger et oversendelsesbrev til styrer eller eier, hvor det gis informasjon om rutiner rundt opptak, rett til barnehageplass og klageadgang. Videre informeres det om søknadsskjema for redusert oppholdsbetaling, at de som har søkt innen fristen skal ha førsteprioritet og at alle

søknader datert i 2009 nå er slettet. Det nevnes videre at kommunen skal ha tilbakemelding på de som takker nei til barnehageplass, og at det skal gis beskjed om hvem som har fått plass etter førsteopptaket.

Informasjonen lister også opp de søkergruppene som må ivaretas ved opptak i barnehage i prioritert rekkefølge. Barn som fyller ett år innen utgangen av august det året det søkes plass og er bosatt i kommunen ved oppstart, har rett til plass i barnehage. I tillegg har Rygge kommune prioritert de gruppene som etter barnehageloven § 13 har en prioriteringsrett i forhold til andre barn. Barn med nedsatt funksjonsevne har førsteprioritet mens barn det er fattet vedtak om barneverntjenester for har andreprioritet. I tillegg anbefales det opptak for enkelte grupper, blant annet barn av enslige forsørgere. Videre informerer barnehagemyndigheten om at barnehagene må se nøye på egne vedtekter og at opptakskrets skal prioriteres.

Det gis informasjon fra administrasjonen til barnehagene at det i brevene som sendes ut fra barnehagene må informeres om retten til begrunnelse for avgjørelsen, retten til å klage og klagefristen. Videre skal søkere som ikke har fått førsteønsket sitt oppfylt, gis rett til å bli satt opp på venteliste ved den aktuelle barnehagen.

I følge administrasjonen får de barna som har rett til plass, fordelt plass først. Dette gjøres ved at søknadene med dokumentasjon til disse familiene blir lagt i en egen mappe og tatt opp før det ordinære barnehageopptaket starter. Forhold som gir rett til prioritet må være dokumentert med bekreftede vedlegg. Ved at ingen barnehager kan plassere barn uten at det er godkjent og klarert med barnehagemyndigheten først, mener administrasjonen at de med rett til plass, sikres dette. Alle med rett til plass må svare på opptaket før neste pulje får tilbud om barnehageplass. Der det er opptak om plass i de private barnehagene sender disse barnehagene selv ut tilbud. For de kommunale barnehagene er det kommunen som sender ut tilbud. Det er tett dialog mellom administrasjonen og den enkelte barnehage under hele opptaksprosessen. Administrasjonen har hele tiden oversikt over hvor det enkelte barn får tilbud om barnehageplass.

Er det barnehager med samme søkere, konfererer disse barnehagene før tildeling. Kommunen har som mål å plassere barn etter familiens 1. og deretter 2. valg. Dersom dette ikke kan innfris, er det rutine på at styrer eller daglig leder i aktuell barnehage kontakter foresatte per telefon og forklarer hvorfor det ikke er mulighet for plass i ønsket barnehage. Familien får tilbud om plassering i den barnehagen de hadde som prioritet nr. 3 eller videre ned på lista.

I følge administrasjonen er det tett kontakt med vedkommende som har ansvaret for opptak i kommunen og den enkelte barnehage forut for opptaksmøtene som er felles for alle barnehagene. Det er, ifølge administrasjonen, uttrykt stor tilfredshet med kommunens håndtering av samordnet opptak fra alle barnehagene i kommunen. Det blir opplyst at det heller ikke har kommet noen klager fra foreldre som har søkt plass til sine barn.

Styrerne og eierne av barnehagene i Rygge kommune mener samarbeidet med kommunen vedrørende samordnet opptak er veldig bra. De opplever samarbeidet som tett og godt, med god dialog og gode rutiner som følges av partene. Flere roser også den evalueringen som finner sted etter at opptaket er avsluttet, hvor nødvendige endringer og forslag til tiltak iverksettes ved neste opptak. Alle er også fornøyde med kommunens tilrettelegging av opptaket. De føler de får den informasjonen de behøver i rett tid, slik at de er godt forberedt før første opptaksmøte.

Referat fra ”Ryggebarnehagen” viser at opptak og frister for dette har vært diskutert.

7.3 Vurderinger og konklusjoner

Rygge kommune legger til rette for og gjennomfører samordnet opptak i samarbeid med alle barnehagene i kommunen. Ut fra dette er det revisjonens oppfatning at kommunen oppfyller kravet i barnehageloven.

Kommunen har også utarbeidet et system som gjør at søkere med prioritert plass, får tilbud om plass før resten av søkerne. Også her er det revisjonens vurdering at kravet i loven oppfylles. Kommunen har selv prioritert mellom de gruppene som har rett til prioritet etter barnehageloven, og det er revisjonens oppfatning at dette følges ved opptak.

Regelverk på området fremhever at det er barnehagenes vedtekter som definerer opptakskrets og opptakskriterier. Dette finner revisjonen at barnehagemyndigheten gjør barnehagene oppmerksomme på gjennom den informasjonen de får gjennom samordnet opptak. Videre er det et krav at søkere til barnehageplass skal få skriftlig varsel om hvorvidt og i hvilken barnehage de har fått tilbud om plass. Den praksis som er beskrevet av saksbehandlingen er i tråd med regelverket.

Konklusjon:

- Rygge kommune legger på en god måte til rette for en samordnet opptaksprosess til barnehagene i kommunen.
- Kommunen har tilfredsstillende rutiner og prosedyrer slik at de med rett til plass eller rett til prioritert plass, får behandlet sin søknad før hovedopptaket. Revisjonen finner at beskrevet praksis er i tråd med regelverket.

8 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Revisjonens gjennomgang viser at Rygge kommune har gode planer og et godt utviklet system for både gjennomføring av tilsyn i barnehagene og for samordnet opptak av barnehageplass i kommunen.

Når det gjelder samordnet opptak er det revisjonens oppfatning at kommunen oppfyller de kravene som ligger i regelverket, både med hensyn til opptak og til saksbehandlingen rundt opptak.

Tilsyn har ikke blitt utført siden våren 2008. Utarbeidede planer og maler følger veileder fra Kunnskapsdepartementet, men siden det ikke har blitt utført tilsyn på en stund, er det vanskelig å si om disse blir fulgt i praksis. Det er revisjonens oppfatning at maler og tidligere praksis ved utførte tilsyn viser at kommunen vil gjennomføre tilsyn etter regelverket ved å følge disse.

Rygge kommune beregner og utbetaler tilskudd til de private barnehagene i kommunen. På grunn av manglende dokumentasjon på beregningen, kan ikke revisjonen si om kommunen utbetaler tilskudd i henhold til regelverket. Det virker for revisjonen at kommunen ikke har etablert et system som gir tilstrekkelig sikkerhet for at regelverket etterleves. Revisjonen ser at dette endres fra 2. halvår 2010.

Anbefalinger:

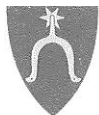
- At det etableres et system som gir tilstrekkelig sikkerhet for at regelverket om tilskudd etterleves.
- At den etablerte planen for tilsyn følges.

Rolvsøy, 25.10.2010

Bente Wik Kristiansen (sign.)
Forvaltningsrevisor

Linda Asp (sign.)
Oppdragsansvarlig revisor

9 RÅDMANNENS KOMMENTARER



Rygge Kommune

Østfold kommunerevisjon IKS
Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Deres ref.
Vår ref. 10/2252-2
Saksbeh. Ivar Nævra
Arkiv 216 A10
22.10.2010

Svar - EVALUERING AV BARNEHAGEOMRÅDET

Det vises til oversendt høringsutkast datert 4.oktober 2010.

Fra vår side har vi ingen merknader.

Med hilsen
Rådmannskontoret

Ivar Nævra
Rådmann

Dokumentet er elektronisk godkjent.

VEDLEGG – NÆRMERE OM REVISJONSKRITERIENE

Etter barnehageloven § 8 er kommunen lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal både gi veiledning til barnehagene og påse at de drives etter regelverket. I tillegg forvalter kommunen tilskuddene til de private barnehagene.

Tilskudd

§ 14 i barnehageloven sier at *”godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlig tilskudd”*. I § 1 andre og tredje ledd i *”Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlig støtte”* er offentlig tilskudd og likeverdig behandling beskrevet; *”Med offentlig støtte menes tilskudd til ordinær drift av barnehager fra stat, kommune og fylkeskommune... Med likeverdig behandling menes at alle godkjente barnehager uavhengig av eierskap skal motta offentlig finansiering...”*

Etter § 3 i forskriften, er det kommunens ansvar å sørge for at alle godkjente barnehager i kommunen mottar offentlig tilskudd på en samlet sett likeverdig måte; *”Kommunen skal dekke kostnader til ordinær drift i barnehagene som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Settes foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager lavere enn foreldrebetalingen i kommunens egne barnehager, har kommunen ikke plikt til å dekke differansen.”*

Kommunen utbetaler en rekke ulike tilskudd til barnehagene, men er for de fleste av disse kun formidler av tilskuddene uten selv å ha ansvaret for beregningene av tilskuddenes omfang. Dette gjelder blant annet det statlige driftstilskuddet og flere andre tilskudd, som tilskudd til tospråklig assistanse, tilskudd til funksjonshemmede og tilskudd til barn med særlige behov. Kommunen har i disse tilfellene et formidlings- og kontrollansvar. Det er kommunen som søker fylkesmannen om statstilskudd til drift for alle barnehagene i kommunen. I følge rundskriv fra Kunnskapsdepartementet skal kommunen informere den enkelte barnehageeier om tidspunkt og rutiner for utbetaling.

Etter § 3 tredje ledd i forskriften har kommunen: *”plikt til å gi tilskudd slik at det samlede offentlige tilskuddet utgjør minst 85 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd.”*

I følge merknadene til forskriften skal kommunens tilskudd utmåles slik at det samlede offentlige tilskuddet til drift utgjør minst 85 prosent (88 prosent fra 1.8.2010) av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar, uavhengig av kostnadsnivå i barnehagen. Beregningen kommunen foretar av kostnader og finansiering i kommunens barnehager må kunne dokumenteres, og beregningsgrunnlaget skal vedlegges kommunens vedtak om tildeling av kommunalt tilskudd.

Merknadene sier videre at *”kommunens finansieringsplikt overfor ikke-kommunale barnehager begrenses oppad til å sørge for lik offentlig finansiering som i tilsvarende kommunale barnehager. Med tilsvarende barnehage menes at kommunen ved utmåling av tilskudd kan gruppere barnehager som ut fra driftsform har like kostnadssituasjoner...”* Det er kun vesentlige forskjeller i kostnadssituasjoner som kan legges til grunn for gruppering, for eksempel kan det i denne sammenheng være et naturlig skille mellom familiebarnehager og ordinære barnehager. Barnehagens åpningstid og størrelse skal ikke legges til grunn for slik

gruppering, heller ikke antall ansatte, lønns- og arbeidsforhold, eierform eller ideologiske eller pedagogiske ulikheter.

Etter merknaden til § 3 i forskriften gis kommunen adgang til å velge mellom å utmåle tilskuddet til de private barnehagene ut fra et kostnadsdekningsprinsipp, eller å utmåle et likt nominelt tilskuddsbeløp basert på enhetskostnader. En av disse fremgangsmåtene bør benyttes for utmåling av tilskudd til alle private barnehager i kommunen. Minimumskravet er at tilskuddet skal utgjøre minst 85 prosent av det tilsvarende kommunale barnehager mottar (likt nominelt tilskuddsbeløp). Dette er et minstekrav, selv om den private barnehagen skulle ha kostnader under dette nivået. Ved kostnadsdekningsprinsippet sikrer tilskuddet en kostnadsdekning dersom barnehagen har høyere kostnader enn 85 prosent av tilsvarende kommunale barnehager. Kommunen har imidlertid ikke plikt til å gi tilskudd større enn 100 prosent av den samlede offentlige finansieringen som tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar.

Etter § 4 i forskriften kan kommunen *”reducere tilskuddene fra kommunen dersom barnehagen har vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehage og eier budsjetterer med urimelig utbytte eller godtgjørelse for egen eller nærstående arbeidsinnsats i barnehagen.”* I følge veileder fra Kunnskapsdepartementet må begge forhold være tilstede for å kunne avkorte tilskuddet. Departementet legger til grunn at personalkostnader eller antall oppholdstimer per årsverk som avviker med enn 20 prosent fra nivået i kommunens barnehager er et vesentlig avvik. Hvis uttak av utbytte eller overskudd overstiger 10 prosent av egenkapitalen er dette å anse som urimelig.

§ 5 i forskriften sier at kommunen kan sette vilkår for kommunalt tilskudd. Det må være en saklig sammenheng mellom tilskuddet som tilbys og de vilkår som stilles. Kommunen kan ikke pålegge private barnehager plikter som går utover det som gjelder for kommunens egne barnehager. Et vilkår kommunen kan stille er at de private barnehagene skal ha tilsvarende lønns- og arbeidsforhold som i kommunens egne barnehager.

Etter forskriften § 6 kan eier av privat barnehage påklage vedtak om kommunalt tilskudd til fylkesmannen.

Rundskrivet ”Utmåling av kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager (2010)” gir ytterligere retningslinjer for utmåling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Med dette rundskrivet følger en excel-regnearkmodell som er utviklet av Kunnskapsdepartementet og som kommunen kan bruke som grunnlag for å beregne det kommunale driftstilskuddet til ikke-kommunale barnehager. Regnearket inneholder beregningsformler slik at kommunene som benytter seg av dette automatisk følger forskriftens krav.

Her følger et utdrag av sentrale bestemmelser i rundskrivet:

- Ikke-kommunale barnehager har plikt til å levere en oversikt over inntekter og kostnader ved utgangen av hvert regnskapsår. Dette inneholder i hovedsak de samme opplysningene som barnehagene leverer i forbindelse med sin selvangivelse.
- I tillegg til å sørge for at de ikke-kommunale barnehagene får dekket sine kostnader, har kommunen også plikt til å ta med hele eller deler av et eventuelt regnskapsmessig overskudd i barnehagen ved beregning av det kommunale tilskuddet.
- Forskriften om likeverdig behandling forutsetter at det ikke er et offentlig ansvar å finansiere et urimelig overskudd/utbytte, dersom en barnehage samtidig har vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader enn en tilsvarende kommunal barnehage. Dette

kan gi anledning til å avkorte et eventuelt kommunalt tilskudd til en privat barnehage. Personalkostnader per årsverk eller antall oppholdstimer som avviker mer enn 20 prosent fra nivået i kommunens barnehager er å anse som et vesentlig avvik. Tas det ut utbytte/overskudd som overstiger 10 prosent av egenkapitalen er det å anse som urimelig.

- Kommunen må være oppmerksom på at eier kan ta ut midler fra barnehagen også gjennom å føre urimelige høye kostnader som så gir grunnlag for høyere tilskudd.
 - Post 5600 arbeidsgodtgjørelse til eier, dersom godtgjørelsen ligger betydelig over bruttokostnadene til en styrer i kommunal barnehage.
 - Post 6300 leie lokaler, hvis husleie ligger over markedsleie.
 - Post 6700 fremmedtjenester, dersom en barnehage fører høye kostnader på denne posten kan kommunen be om en forklaring på hvilke tjenester disse kostnadene dekker.
 - Post 6000 avskrivninger, kommunen har anledning til å vurdere hva som er en rimelig avskrivningsperiode og justere avskrivningene som de private barnehagene foretar i forhold til dette.
 - Postene 6500, 6600 og 6695 (anskaffelser av verktøy og inventar, reparasjon og vedlikehold), dersom barnehagen fører høye kostnader på disse postene i resultatregnskapet, kan kommunen be om en forklaring på hva kostnadene gjelder.
- I den grad slike poster representerer en ”oppblåsing” av kostnader, bør kommunen be om en dokumentasjon av grunnlaget for kostnadene, og eventuelt redusere de aktuelle postene i regnearket og føre tilsvarende beløp på posten for utbytte.

Tilsyn

Barnehageloven fastsetter sentrale vilkår for barnehagene og kommunene som barnehageeier. Barnehageloven fastslår hva som er kommunens ansvar i forhold til tilsyn, og hvilken styringsrett kommunen har overfor barnehagene.

§ 8 i barnehageloven sier at *”kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.”*

”Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette ansees nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver.” I følge merknadene til loven er det barnehagemyndigheten selv som avgjør hvilke opplysninger som anses påkrevd for å utføre myndighetens oppgaver. Opplysninger som antas være relevante er barnas alder og oppholdstid og antall ansatte og utdanning. I tillegg kan kommunen både som eier og som barnehagemyndighet be om å få forelagt barnehagenes årsplaner, dokumentasjon av barnehagenes arbeid og resultatene av barnehagenes vurderingsarbeid som grunnlag for tilsyn og drøftinger med personalet om behov for kompetansetiltak og utviklingsarbeid.

Kommunens styringsrett overfor kommunale og private barnehager følger av barnehagelovens § 16: *”Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov. Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering. Vedtak om retting og stenging kan påklages til fylkesmannen.”*

Etter merknaden til loven gis det ingen bindende regler for hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres. I tillegg til at tilsynsmyndigheten skal vurdere om barnehagene drives etter barnehagelovens regler, skal tilsynet også omfatte barnehagenes innhold og kvalitet. *”Tilleggskravet om forsvarlighet skal fungere som en sikkerhet. Det vil si at forhold som ikke er direkte regulert av barnehageloven, men som likevel kan føre til uforsvarlige forhold for barna, skal kunne fanges opp.”*

Pålegg om retting kan gis dersom kommunen oppdager ulovlige eller uforsvarlige forhold. Pålegget skal gis som enkeltvedtak, og forvaltningslovens regler skal følges.

Veileder ”Tilsyn med barnehager” utgitt av Kunnskapsdepartementet i 2007 understreker at tilsyn er en viktig del av kommunens ansvar for å sikre barnehager med høy kvalitet. Veilederen presiserer ansvarsfordelingen mellom barnehageeier og kommunen: *”barnehageeier har et selvstendig ansvar for at barnehageloven med forskrifter blir oppfylt, mens det er kommunen som har ansvar for å avklare om tilbudet er lovlig og faglig godt nok.”*

Det er kommunestyret som har det øverste tilsynsansvaret med den kommunale forvaltningen. Tilsynsoppgavene kan delegeres videre. Siden tilsynet skal gjelde både rammevilkår og barnehagens innhold og kvalitet er det nødvendig at kommuner har tilstrekkelig med barnehagefaglig kompetanse til å oppfylle sine forpliktelser etter barnehageloven. For å styrke de faglige vurderingene og sikre tilsynets legitimitet overfor barnehageeier, bør tilsynet i den enkelte barnehage gjennomføres av minst to personer.

Etter barnehageloven skal tilsynet omfatte alle myndighetskrav. Dette går både på om barnehagen har foreldreråd, innhenter politiattester ved ansettelser, men også krav til kvalitet og innhold. I tillegg stiller også barnehageloven, med forskrifter, krav til skjønsmessige vurderinger for å etterse om barnehageeier oppfyller de krav som foreligger. Dette er områder som barnehagens innhold, barns rett til medvirkning og barnehagens øvrige personale.

Veilederen vektlegger at tilsynet både skal inneholde kontroll, dialog og veiledning og at et kommunalt kvalitetssystem bør omfatte både tilsyn, oppfølging og vurdering.

Veilederen foreslår følgende faser i en kommunal plan for tilsyn basert på lovens krav:

Igangsetting – Berørte parter skal få nødvendig informasjon om tilsyn i barnehagen. Informasjonen må beskrive tilsynsrollen og skal omfatte/inneholde barnehageloven med forskriftens bestemmelser, hva det skal føres tilsyn med, hvordan tilsynet utføres, hvem som utfører tilsynet, anmeldt og uanmeldt tilsynsbesøk, rapportering, pålegg og klagerett og oppfølging.

Kartlegging – Tilsynsmyndigheten må ha rutiner og system for innhenting av opplysninger fra barnehagene. Disse opplysningen kan være: oversikt over barn, barnas alder og oppholdstid, oversikt over barnehagens bemanning, antall årsverk, kvalitetssikringsrutiner, dispensasjoner fra utdanningskrav, årsplan, gjeldende vedtekter, årsrapportering/evaluering, annen informasjon (brukerundersøkelser, rutine for innhenting av politiattester m.m).

Planlegging og prioritering – Når all informasjon er systematisert bør det utarbeides en plan for utøvelse av tilsyn, og kommunen bør velge hvor omfattende tilsyn som skal igangsettes, i

forhold til hvilke behov barnehagene har for tilsyn, og hvilke behov kommunen har for å utøve tilsyn i en bestemt barnehage.

Utøvelse av tilsyn – Tilsyn kan være anmeldt eller uanmeldt. Ved anmeldt tilsyn skal barnehagen/eier varsles i god tid på forhånd. Det bør settes av god tid til samtale og til befaring av barnehagen ute og inne. Det kan enkelte ganger være nødvendig å foreta hendelsesbasert tilsyn, for eksempel på bakgrunn av bekymringsmeldinger som er gitt til tilsynsmyndigheten. Kommunen må ha rutiner for hvordan slike klager/henvendelser håndteres.

Rapportering – Kommunen bør ha rutiner på rapportskrivning etter hvert tilsyn, samt oversikt over hvem som skal ha kopi av rapporten. Rapporten kan være en sammenfatning av de forhold som fremkommer som følge av tilsynet og underskrives av de som har utført tilsynet. Hvis tilsynet gir grunnlag for pålegg, må også tilsynsmyndigheten underskrive rapporten. Av rapporten vil det fremgå om tilsynet avdekket ulovlige eller uforsvarlige forhold som medfører pålegg om retting til barnehageeier, jf forvaltningslovens § 2 bokstav b. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler om forhåndsvarsel § 16, innsynsrett §§ 18 og 19, begrunnelse §§ 24 og 25, klage §§ 28 og 29 mv. gjelder jf. forvaltningsloven § 28, jf. § 34.

Oppfølging – Tilsynsrapporten kan danne grunnlag for en årlig rapport til politisk nivå om tilsynets virksomhet. Kommunen må også ha rutiner for oppfølging av pålegg. Slike rutiner bør bl.a omfatte frister, regler for oppfølging og planer for nye tilsyn.

Til sist sier veilederen at kommunale instanser bør ha et formalisert tverrfaglig samarbeid slik at planer for tilsyn samordnes. Formidling av opplysninger mellom de ulike tilsynsmyndighetene bør være en naturlig del av dette samarbeidet. Slik kan tilsynet fremstå som koordinert og oversiktlig for den enkelte barnehage og barnehageeier.

Opptak

§ 12 i barnehageloven sier at *”alle godkjente barnehager i kommunen skal samarbeide om opptak av barn. Kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess, der det tas hensyn til barnehagenes mangfold og egenart. Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket. Ved en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager sikres.”*

Etter merknadene til loven skal bestemmelsene om samordnet opptaksprosess ivareta tre hovedformål:

- Bidra til en effektiv fordeling av barnehageplasser ut fra søkerens ønsker og behov.
- Sikre likebehandling av barn og likebehandling av private og kommunale barnehager.
- Være et redskap for kommunen i arbeidet med å sørge for at det finnes tilstrekkelig antall barnehageplasser.

Det er opp til den enkelte kommune å velge hvor omfattende og detaljregulert en samordnet opptaksprosess skal være. Gjennom samarbeid og dialog må man lokalt komme frem til enighet om en samordnet opptaksprosess.

I følge barnehageloven § 8 annet ledd har kommunen *”plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, jf. § 12a.”* I følge barnehageloven § 12 a har *”Barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, ... etter søknad rett til å få plass i barnehage fra august...”*

Evaluering av barnehageområdet

Etter barnehageloven § 13 har barn med nedsatt funksjonsevne og barn det er fattet vedtak om etter lov om barneverntjenester §§4-12 og 4-4 annet og fjerde ledd, rett til prioritet ved opptak i barnehage. Merknaden til bestemmelsen presiserer at dette innebærer at prioriteringsretten gjør at barnet går foran andre søkere, men gir ikke rett til en barnehageplass. Loven regulerer ingen prioritetsrekkefølge mellom de to hovedgruppene som er gitt rett til prioritet ved opptak. Ved en interessekonflikt må det foretas en individuell skjønnsmessig vurdering av hvilket barn som bør gis forrang.

Forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage skal sikre at opptak i barnehage skjer slik at søkeres rettssikkerhet ivaretas og at man får en forsvarlig og effektiv saksbehandling. Etter merknadene til forskriften gjelder forskriften ved opptak i alle virksomheter som omfattes av barnehageloven.

Etter § 2 i forskriften er det barnehagens vedtekter som definerer barnehagens opptakskrets og opptakskriterier. Opptakskriteriene bør være så konkrete som mulig slik at det i etterkant lar seg gjøre å vurdere om tildeling av plasser er i samsvar med dem.

Etter § 3 skal tildeling av plass skje i samsvar med de fastsatte opptakskriteriene, og alle søkere ved hovedopptaket skal varsles skriftlig om hvorvidt og i hvilken barnehage de har fått tilbud om plass.