



# Innst. 72 S

(2009–2010)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:13 (2008–2009)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene**

Til Stortinget

#### **1. Sammendrag**

##### **1.1 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 barnehage-sektoren 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. 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?

##### **1.2 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.

### 1.2.1 Barnehagetilbudet

#### BARNEHAGENES PLANLEGGING OG OPPFØLGING AV FAGOMRÅDENE I RAMMEPLANEN

Riksrevisjonens undersøkelse 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.

Undersøkelsen viser videre at barnehagene arbeider med alle rammeplanens fagområder, men at det er variasjon i hvor mye barnehagene arbeider med dem.

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. 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

opplever 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 pst. 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 noen færre barn pr. voksen i barnehagene. Departementet viser videre til rapporten fra UNICEF (2008) 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.

Kunnskapsdepartementet viser også 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. Mange av tiltakene vil ha effekt først om noen år.

Av undersøkelsen framgår det at om lag 30 pst. 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 pst. Til sammenligning var sykefraværet blant ansatte innen helse- og sosialsektoren 9,5 pst. 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. 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 pst. av henholdsvis styrerne, pedagogiske ledere og ufaglærte assistenter samt 86 pst. 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.

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

Undersøkelsen viser at den veiledende normen for inneareal overholdes i 90 pst. 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 m<sup>2</sup> de siste tre år.

#### **1.2.2 Kunnskapsdepartementets styring, informasjon og veiledning på barnehageområdet**

Kunnskapsdepartementet overtok i 2006 det overordnede nasjonale ansvaret for barnehagetjenestene. 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.

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 etterprøvnbarhet 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 enkeltembetene 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.

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.

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 kommu-

ner. 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 pst. 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 pst. 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 barnehage har aldri hatt tilsynsbesøk av kommunen. Undersøkelsen viser videre at 45 pst. 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 tilsynsombfanget, og fordi en stor andel av de faktisk gjennomførte tilsynene med kommunene har avdekket avvik, stilles det likevel spørsmål om tilsynsvirkosomheten er tilstrekkelig for å bidra til å sikre kvaliteten i barnehagene.

Kunnskapsdepartementet kan ikke se at det er grunnlag for å konkludere at tilsynsvirkosomheten er for svak når det ikke er lovfestet noe omfang for kommunenes tilsynsvirkosomhet 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 tilsynsvirkosomhet 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 barnehagens 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.

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 ivaretatt sitt veilederansvar i tilstrekkelig grad når kommunene har vanskelig for å forklare beregningene som ligger til grunn for tilskuddene til de private barnehagene.

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.



### 1.3 Riksrevisjonens bemerkninger

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. På bakgrunn av den 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 veiledningsmaterieell kunne ført til en mer utstrakt bruk.

Undersøkelsen viser at 90 pst. 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 arealnормen.

Det er ikke stilt krav i lov eller forskrift om antall barn pr. 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 pr. 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 pst. 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 administrasjonskomiteen 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 pst. 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 tilsynsvirkosomheten 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 tilskuddskon-

troll, 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.

#### 1.4 Kunnskapsdepartementets svar

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

"(...)

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*

(...)

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*

(...)

Departementet er kjent med at antall dispensasjoner har økt. Dette betyr ikke at det har blitt færre før-

skolelærere 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*

(...)

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 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 tilsynsoppgaver, 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 lovforståelse av tilsynstemaene. Departementet vil videre vurdere å stille ytterligere krav til fylkesmennene i embetsoppdragene fremover.

*Forvaltning av kommunalt tilskudd*

(...)

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 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 fylkesmennes kontroll var utilstrekkelig selv om ikke alle fylkesmennene rapporterte inn tilskuddskontroll for 2007. Departementet vil videre gjøre oppmerksom på at alle embeder har rapportert om tilskuddskontroll i 2008.

*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 barnehagens 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.

(...)"

**1.5 Riksrevisjonens uttalelse**

Ett 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 stortings-



meldingen 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 tilfredsstillende 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 pst. 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 departementet 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.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, merker seg at hovedmålet for Riksrevisjonens Dokument nr. 3:13 (2008–2009) har vært å undersøke i hvilken grad Kunnskapsdepartementet ivaretar sitt ansvar for å utforme et barnehagetilbud av høy kvalitet. Dette innebærer å ivareta behov, rettigheter, interesser og sikkerhet for barn og foreldre, samt å videreutvikle en kvalitetsbevisst og effektiv barnehagesektor og -forvaltning.

Komiteen sier seg enig i at ett av de sentrale målene for barnehagesektoren er å sikre et barnehagetilbud av høy kvalitet. Komiteen er også enig i Riksrevisjonens og Kunnskapsdepartementets oppfatning om at det er flere positive utviklingstrekk i barnehagesektoren.

Komiteen vil imidlertid understreke at undersøkelsen har avdekket en del svakheter som kan bidra til å svekke oppnåelse av målet om et barnehagetilbud av høy kvalitet, og komiteen forutsetter derfor at Kunnskapsdepartementet opprettholder fokus på dette område.

Komiteen merker seg også at noen barnehager har høyt sykefravær og lav grunnbemanning, og at én av ti barnehager har for få pedagoger og dermed ikke tilfredsstillende krav i forskrift om pedagogisk bemanning. Komiteen merker seg videre at undersøkelsen også viser at det settes av lite ressurser til tiltak for kompetanseheving for de barnehageansatte.



Undersøkelsen viser en økning i antallet barnehager der en eller flere ansatte har dispensasjon fra utdanningskravet. Komiteen merker seg imidlertid tiltakene som er satt i verk for å øke pedagogandelen slik at styrer og pedagogiske ledere har førskolelærer- eller likestilt utdanning. Selv om det kan gis dispensasjon fra dette kravet, ser komiteen positivt på at dispensasjonspraksisen skjer i henhold til regelverket.

Komiteen ser med bekymring på opplysningene som fremkommer i Riksrevisjonens rapport om at 23 pst. av barnehagene aldri har hatt tilsyn etter barnehageloven. Komiteen viser til at målet om høy kvalitet på barnehagetilbudet er ett av hovedmålene for barnehagesektoren, og vil derfor understreke betydningen av at det gjennomføres regelmessige tilsyn i hele sektoren. Komiteen ber departementet sørge for hyppigere tilsynsvirksomhet, for å sikre kvaliteten på barnehagetilbudet.

Komiteen viser til at private barnehager representerer anslagsvis halvparten av barnehagetilbudet i Norge og slik sett er de private tilbyderne sentrale i måloppnåelsen på feltet. For de private tilbyderne er det, slik komiteen ser det, særlig viktig at beregningene av tilskuddene er riktige og at tilskuddene kommer til rett tid.

Komiteen vil videre uttrykke bekymring over at rapporten viser at fylkesmannens tilskuddskontroll for 2007 ikke er fullt ut dokumentert og at gjennomført tilskuddskontroll for 2008 har store mangler.

Komiteen har derfor merket seg de tiltak som er iverksatt for å forbedre rapporteringen av tilskuddskontroll, og forventer raske resultater.

Komiteen vil, i likhet med Riksrevisjonen, 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 dette. Videre ønsker komiteen å påpeke det uheldige med at særlig de private barnehager opplever tilskuddsberegningene som kompliserte og at tildelingene oppfattes som uforutsigbare. Komiteen ser det som viktig at departement og offentlige etater har fokus på å intensivere veiledningen og at man vurderer hvordan regleverket kan gjøres enklere og mer oversiktlig for å sikre at grunnlaget for beregningene kommer klart og tydelig frem.

### 3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:13 (2008–2009) – om Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 1. desember 2009

**Anders Anundsen**

leder

**Ulf Erik Knudsen**

ordfører







