



Oslo kommune  
Kommunerevisjonen

Rapport 11/2013

# Kvalitet i barnehage

## Jettegryta barnehage i Bydel Søndre Nordstrand

2013

Kommunerevisjonen - integritet og verdiskaping

## Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- Rapport 01/2012 Gjennomgang av anskaffelsesdokumentasjon i 16 virksomheter
- Rapport 02/2012 Bydelene som barnehagemyndighet – Bydel St. Hanshaugen og Bydel Nordstrand
- Rapport 03/2012 Styringsinformasjon i Utviklings- og kompetansetaten
- Rapport 04/2012 Utleie av kommunal grunn - saksbehandling, kontroll og oppfølging
- Rapport 05/2012 Anskaffelse, kontroll og oppfølging av tjenester til utviklingshemmede – Bydel Frogner og Bydel Nordre Aker
- Rapport 06/2012 Planlegging av investeringsprosjekter i Vann- og avløpsetaten
- Rapport 07/2012 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen – samlerapport 2011
- Rapport 08/2012 Skolens saksbehandling knyttet til spesialundervisning – Korsvoll skole, Lindeberg skole, Skøyenåsen skole, Tiurleiken skole
- Rapport 09/2012 Intern kontroll i og rundt enkelte IT-systemer – Samlerapport 2011
- Rapport 10/2012 Informasjonssikkerhet i Energigjenvinningsetaten
- Rapport 11/2012 Informasjon om tannhelsetjenester til mottakere av hjemmesykepleie – Bydel Alna og Bydel Vestre Aker
- Rapport 12/2012 Etterlevelse av finansreglementet i Oslo kommune
- Rapport 13/2012 Forvaltning av Gericia i Oslo kommune og intern kontroll rundt inntekter fra praktisk bistand
- Rapport 14/2012 Sosialtjenestens oppfølging av rusmiddelavhengige ved behandlingsopphold
- Rapport 15/2012 Ledelsesforankring av innkjøpsområdet i Sykehjemsetaten
- Rapport 16/2012 Kontroll og oppfølging av kvalitet i kommunale institusjoner for rusmiddelavhengige
- Rapport 17/2012 Rapportering av statistikk for pleie- og omsorgstjenester
- Rapport 18/2012 Ettervern Barneverntiltak for ungdom etter fylte 18 år i Bydel Gamle Oslo og Bydel Stovner
- Rapport 19/2012 Registrering av elever i risikozonen for frafall. Bruken av koden “ELEV” i IT-systemet OTTO
- Rapport 20/2012 Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 18/2009 Sykehjemsetaten – status etter to års drift.
- Rapport 21/2012 Tjenester til beboere i samlokaliserte boliger - Bydel Stovner
- Rapport 22/2012 Internkontroll i Kollektivtransportproduksjon AS med datterselskaper
- Rapport 23/2012 Anskaffelser og internkontroll i Oslo Vognselskap AS
- Rapport 01/2013 Internkontroll med anskaffelsesområdet i Ruter AS
- Rapport 02/2013 Internkontroll i- og rundt enkelte IT-systemer. Samlerapport 2012
- Rapport 03/2013 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen. Samlerapport 2012
- Rapport 04/2013 Barneverntjenestenes håndtering av meldinger fra Oslo Krisesenter i 2011
- Rapport 05/2013 Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten (unntatt offentlighet)
- Rapport 06/2013 Eierskapskontroll i Kollektivtransport-produksjon AS 2010-2012
- Rapport 07/2013 Oslo kommunes saksbehandling i Lindebergsakene
- Rapport 08/2013 Eierskapskontroll i Oslo Vognselskap AS 2010-2012
- Rapport 09/2013 Oslo kommunes oppfølging av berørte etter 22.07.2011
- Rapport 10/2013 Sosialtjenestens forvaltning av klientmidler

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se [www.krv.oslo.kommune.no](http://www.krv.oslo.kommune.no)

## Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet om kvalitet i Jettegryta barnehage.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4, som blant annet har følgende ordlyd:

... systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Denne forvaltningsrevisjonen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 28.08.2012 (sak 87) om forvaltningsrevisjoner med oppstart 2. halvår 2012. Den tilhører fokusområde *Myndighetsutøvelse og brukertilpassede tjenester*, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016* av 13.06.2012 (sak 165).

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Foreliggende undersøkelse er gjennomført av et prosjektteam bestående av seniorrådgiver Jorun Andreassen (prosjektleder) og revisjonsrådgiver Siri Strandenæs Lode (prosjektmedarbeider).

Kommunerevisjonen har engasjert Marianne Hatlem, studieleder for lærerutdanningen ved Høgskolen i Østfold, som konsulent i flere faser av undersøkelsen. Vi takker henne for innspill. Eventuelle svakheter er imidlertid utelukkende Kommunerevisjonens ansvar.

Vi vil takke Jettegryta barnehage, Bydel Søndre Nordstrand og Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

31.05.2013

  
Lars Normann Mikkelsen  
avdelingsdirektør

  
Jorun Andreassen  
seniorrådgiver



## Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>1</b>
<b>Hovedbudskap</b> .....	<b>5</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>11</b>
1.1 Formål og problemstilling .....	11
1.2 Revisjonskriterier .....	12
1.3 Metode.....	12
1.4 Rapportens oppbygning.....	12
<b>2. Bakgrunnsinformasjon om Jettegryta barnehage</b> .....	<b>13</b>
2.1 Organiseringen av barnehagen .....	13
2.2 Godkjenningen av og tilsynet med barnehagen .....	14
2.3 Internkontrollsystem.....	15
<b>3. Strukturkvalitet</b> .....	<b>16</b>
3.1 Årsplan .....	16
3.2 Ledelse og bemanning .....	18
3.3 Organisering og trygghet.....	23
3.4 Norskkompetanse og kompetanseheving for ansatte .....	25
<b>4. Prosesskvalitet</b> .....	<b>28</b>
4.1 Omsorg og lek .....	28
4.2 Barnehagens arbeid med fagområdene .....	33
4.3 Samarbeid mellom barnehagen og hjemmet .....	38
<b>5. Sentrale vurderinger, konklusjoner og anbefalinger</b> .....	<b>42</b>
5.1 Sentrale vurderinger .....	42
5.2 Konklusjon .....	45
5.3 Anbefalinger.....	45
<b>6. Mottatte uttalelser og Kommunerevisjonens vurderinger</b> .....	<b>46</b>
6.1 Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning .....	46
6.2 Bydel Søndre Nordstrand .....	46
<b>Vedlegg 1 Nærmere om revisjonskriteriene i undersøkelsen</b> .....	<b>51</b>
<b>Vedlegg 2 Nærmere om metode og undersøkelsesopplegg</b> .....	<b>61</b>
<b>Vedlegg 3 Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning</b> .....	<b>65</b>
<b>Vedlegg 4 Høringsuttalelse fra Bydel Søndre Nordstrand</b> .....	<b>67</b>





## Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt noen vesentlige forhold knyttet til kvalitet i Jettegryta barnehage med særlig vekt på to avdelinger.

Samlet sett viser undersøkelsen at kvaliteten på innholdet i Jettegryta barnehage var god. Samtidig var det noen mangler og forbedringsmuligheter. Det gjaldt blant annet barnehagens vurdering av eget arbeid, tiltak for å styrke barnas ferdigheter i norsk og tiltak ved korttidsfravær.

## Sammendrag

I denne rapporten presenteres resultatene av Kommunerevisjonens undersøkelse av kvaliteten på vesentlige faktorer i Jettegryta barnehage i Bydel Søndre Nordstrand.

Denne forvaltningsrevisjonen har hatt som formål å undersøke vesentlige sider ved kvaliteten i Jettegryta barnehage i Bydel Søndre Nordstrand. Selv om denne undersøkelsen kun sier noe om kvaliteten ved det undersøkte tjenestestedet, er problemstillingene som belyses generelle og gjeldende for alle tilsvarende tjenestesteder. Kommunerevisjonen har tidligere gjennomført en rekke revisjoner av enkeltstående virksomheter og tjenestesteder som har vist seg nyttige også for andre virksomheter og tjenestesteder i kommunen. Det er en ambisjon å lykkes med det også i dette tilfellet.

### Problemstilling og undersøkelsesopplegg

Undersøkelsens hovedproblemstilling har vært: Er det tilstrekkelig kvalitet på tilbudet i Jettegryta barnehage?

For å svare på problemstillingen har Kommunerevisjonen undersøkt ulike aspekter ved følgende forhold i barnehagen:

- årsplan og andre planer
- ledelse og bemanning
- organisering

- norskkompetanse og kompetanseutvikling for ansatte
- omsorg og lek
- barnehagens arbeid med fagområdene
- samarbeid mellom barnehagen og hjemmet

Rapporten bygger på en caseundersøkelse og er basert på informasjon fra flere kilder. Kommunerevisjonen har gjennomgått dokumentasjon fra Bydel Søndre Nordstrand og Jettegryta barnehage. Videre er det gjennomført intervjuer med ansatte og foreldrerepresentanter, og det er gjennomført observasjoner av ulike aktiviteter gjennom hele barnehagedagen i to avdelinger. Kommunerevisjonen knyttet til seg en konsulent med barnehagefaglig bakgrunn som blant annet bisto i forbindelse med innsamling av data. Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i perioden fra februar til april 2013.

I det følgende oppsummeres Kommunerevisjonens sentrale vurderinger.

### Årsplan og andre planer

Det var utarbeidet årsplan for barnehagen for både 2012 og 2013, og begge planene var fastsatt av barnehagens samarbeidsutvalg. Årsplanen for 2013 omfattet rammeplanens krav til innhold og skisserte prosesser som skulle bidra til måloppnåelse. Planen inneholdt i liten grad informasjon om hvordan barnehagens arbeid med barnehagelovens bestemmelser om innhold skulle vurderes.

Barnehagen utarbeidet ikke en skriftlig vurdering av barnehagens årsplan for 2012, og to av fem avdelinger utarbeidet ikke vurderinger av periodeplanene i 2012. Alle avdelingene hadde vurdert første periodeplan i 2013. Uten systematiske vurderinger både avdelingsvis og for hele barnehagen vil det være vanskelig å få oversikt over hvilke mål som er oppnådd.

I kalenderoversikten i årsplanen var alle aktiviteter og kulturbegivenheter for 2013 tradisjonelle norske eller knyttet til kristne høytider. Når det gjaldt å ivareta rammeplanens krav om å synliggjøre mangfold, burde kanskje også andre kulturbegivenheter ha vært nevnt.

### **Ledelse og bemanning**

Det er Kommunerevisjonens vurdering at barnehagens ledelse ivaretok lovens krav til organisering av ledelse, utdanning og dimensjonering, inklusiv gjeldende unntaksbestemmelser. Kommunerevisjonen har ikke vurdert om organiseringen av ledelsen i et områdeteam var hensiktsmessig.

Tre av de pedagogiske lederne i barnehagen var førskolelærere, mens to hadde gyldig dispensasjon fra utdanningskravet.

Det er Kommunerevisjonens inntrykk at den planlagte bemanningen i Jettegryta barnehage var tilstrekkelig, men at bemanningen var sårbar både for fravær og for gjennomføring av møter. Det ble som hovedregel ikke satt inn vikar ved korttidsfravær, og i enkelte situasjoner medførte fravær manglende gjennomføring av det pedagogiske opplegget og større slitasje på de ansatte.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om faglederen i barnehagen i tilstrekkelig grad var ute i avdelingene. Etter Kommunerevisjonens vurdering er det viktig at ledelsen har god kjennskap til livet i avdelingene for å ivareta sitt overordnede faglige ansvar. Fagleder hadde ikke personalansvar for de ansatte i barnehagen, og fikk derfor ikke informasjon om avdelingene gjennom dette. Undersøkelsen gir også grunn til å spørre om hvorvidt ledelsen i tilstrekkelig grad informerte de foresatte om hvilke roller og ansvar de ansatte i områdeledelsen hadde.

Når det gjaldt dokumentasjon av framlagte politiattester, hadde barnehagen et system for dette. Det manglet slik dokumentasjon for én ansatt i de avdelingene Kommunerevisjonen observerte.

### **Organisering og trygghet**

Det var flere forhold ved organiseringen i Jettegryta barnehage som kunne bidra til at barna følte trygghet. Barnehagen hadde ordninger med primærkontakter, smågrupper og fadder- og besøksordning i forbindelse med oppstart i barnehagen og ved overgang til ny avdeling. Kommunerevisjonen observerte at de ansatte var opptatt av fellesskap og vennskap. Kommunerevisjonen opplevde generelt at barna virket trygge på de ansatte, på hverandre og i ulike situasjoner.

Barnehagen hadde rutiner og praksis som la til rette for tilstrekkelig tilsyn med barna. Gjennomføring av daglige morgenmøter for vurdering av bemanningssituasjonen og den daglige sikkerhetsjekken av uteområdet syntes hensiktsmessig. Kommunerevisjonen så at personalet jevnlig telte barna "sine", og observerte ingen tilfeller der barna ikke hadde tilstrekkelig tilsyn.

### **Ansattes norskkompetanse og kompetanseheving**

Kommunerevisjonen fikk opplyst at det ikke ble ansatt noen assistenter i 2012 i Jettegryta barnehage. Kommunerevisjonen har imidlertid sett at det ble stilt krav til norskkompetanse tilsvarende nivå 3 i en utlysning av en assistentstilling i en annen barnehage i Rudene barnehageområde.

Barnehagen vurderte de ansattes ferdigheter i norsk i det daglige arbeidet med barna. En av de fast ansatte var vurdert å ha behov for å heve norskkompetansen, og vedkommende hadde deltatt på norskkurs.

Bydelen og barnehageområdet hadde iverksatt flere kompetansehevingstiltak for personalet som syntes relevante og hensiktsmessig organisert, sett i lys av de økonomiske og tidsmessige rammene.

Pedagogiske ledere med dispensasjon og nyansatte førskolelærere fikk systematisk veiledning. Veiledning av øvrige ansatte ble



i hovedsak gjennomført i avdelingsmøter, i medarbeidersamtaler og gjennom løpende samtaler. Det er Kommunerevisjonens vurdering at det gjennom ulike fora ble lagt til rette for å gi personalet en felles forståelse av barnehagens ansvar og oppgaver.

To av de pedagogiske lederne hadde ikke gjennomført medarbeidersamtaler med sine medarbeidere i 2012. Områdeleder hadde ikke gjennomført medarbeidersamtaler med alle medarbeiderne i 2012.

### **Omsorg og lek**

Kommunerevisjonen erfarte under observasjon i to avdelinger blant annet at de ansatte var lydhøre, og at det var gode og likeverdige relasjoner mellom barna og mellom personalet og barna. De ansatte la til rette for barns medvirkning både i fri lek og i valg av tema for og gjennomføring av ulike prosjekter. Kommunerevisjonen observerte at det var stort fokus på fellesskap og vennskap, og så ingen tilfeller av utestengning. Selv i perioder med redusert bemanning var det få uoverensstemmelser mellom barna og mellom barna og de ansatte. Samlet sett er det vår vurdering at personalet på en god måte ivaretok barnas behov for omsorg og nærhet.

Begge avdelingene hadde tilgang til et variert utvalg av leker. Et kupert uteområde og aktiv bruk av skogen i nærområdet la til rette for fysiske utfordringer og mestring. Det er vår vurdering at de ansatte tilrettela for variert lek, både gjennom frilek og gjennom organiserte aktiviteter inne og ute.

Det er Kommunerevisjonens vurdering at personalet, i tråd med rammeplanens krav, observerte og vurderte barnegruppenes og det enkelte barns trivsel og utvikling både ved bruk av observasjonsskjema og løpende.

Kommunerevisjonen observerte at flere av de planlagte samlingsstundene i avdelingen for

store barn varte lenge, i liten grad aktiviserte barna utover en lyttende rolle og innebar mye venting for barna. En samlingsstund kan ha flere mål. Fellesskap kan være ett, og det ble godt ivare tatt gjennom de samlingsstunder som Kommunerevisjonen observerte. Deltakende barn og språkutvikling kan være andre mål. Disse ble i mindre grad ivare tatt i samlingsstundene som Kommunerevisjonen observerte.

### **Fagområdene – læring**

Gjennom progresjonsplanen var de syv fagområdene integrert i barnehagens planverk. Kommunerevisjonen har ikke gjort en overordnet vurdering av om samtlige mål og tiltak i progresjonsplanen var dekket i periodeplanene, men observerte at tiltak og mål fra årsplanen var tatt ned og operasjonalisert i avdelingenes periodeplaner. Progresjonsplanen og periodeplanene til sammen framsto som gode verktøy for personalet i arbeidet med fagområdene.

Årsplanen for 2012 var ikke skriftlig vurdert, og to av fem avdelinger hadde heller ikke vurdert periodeplanene i 2012. Kommunerevisjonen understreker betydningen av systematiske vurderinger som grunnlag for å videreutvikle barnehagen som pedagogisk virksomhet.

Det var lagt til rette for et godt språkarbeid i Jettegryta barnehage, både gjennom organiseringen av arbeidet og gjennom språklig bevisstgjøring av personalet. De ansatte i begge avdelingene var opptatt av å skape fellesopplevelser, som la et godt grunnlag for at alle barna kunne delta både språklig og sosialt. Språkgruppene var et godt tilbud til de barna som hadde ekstra behov for språkstimulering i norsk. Bydelen innvilget ikke fem 3-åringer som var vurdert å ha ekstra behov for språkstimulerende tiltak, plass i språkgruppe.

Samtidig er det Kommunerevisjonens inntrykk at de ansatte kunne ha vært mer bevisste på

å bruke ulike situasjoner til å styrke språket. Blant annet kunne de i større grad ha stilt mer åpne spørsmål, og det kunne ha vært større fokus på språkutvidende aktiviteter i enkelte av samlingsstundene i avdelingen for store barn.

Begge avdelingene Kommunerevisjonen observerte, hadde gode rammer rundt måltidene. Barna fikk god tid til å spise, og det var en hyggelig og avslappende stemning under måltidene.

I avdelingen for store barn observerte Kommunerevisjonen imidlertid ved enkelte anledninger at ansatte ikke skjermte måltidet for andre praktiske gjøremål.

#### **Samarbeid hjem–barnehage**

Barnehagen hadde både samarbeidsutvalg og FAU. I begge disse utvalgene ble det gjennomført møter i 2012. Samarbeidsutvalget fastsatte årsplanen, som rammeplanen krever, og på den måten fikk foreldrerepresentantene informasjon om og mulighet til å medvirke i barnehagens innhold. Det var relativt lav deltakelse på foreldremøtene.

Det var lagt til rette for å gi foresatte informasjon om barnehagen og barnets trivsel og utvikling gjennom foreldresamtaler og løpende dialog. Resultatene fra brukerundersøkelsen og våre intervjuer med foreldrerepresentantene indikerer at det var relativt store avdelingsvise forskjeller i hvor fornøyde de foresatte var med informasjonen om barnehagen og barnas trivsel.

Barnehagen hadde lagt til rette for henvendelser fra de foresatte via både e-post, telefon og direkte samtale.

#### **Kommunerevisjonens anbefalinger**

Basert på undersøkelsen har Kommunerevisjonen følgende anbefalinger til forbedringer i Jettegryta barnehage:

- Det bør gjennomføres systematiske vurderinger av barnehagens arbeid, både avdelingsvis og overordnet. Hvordan dette skal gjøres, bør nedfelles i årsplanen.
- Det bør legges til rette for en ytterligere bevisstgjøring av de ansatte knyttet til å bruke ulike situasjoner til å styrke språket.
- Det bør vurderes om fagleder i større grad skal være ute i avdelingene.
- Det bør vurderes å bruke vikar i større utstrekning ved korttidsfravær.
- Det bør gis bedre informasjon til de foresatte om ansvarsfordeling i områdeledelsen.
- Det bør vurderes tiltak for å bedre de foresattes deltakelse på foreldremøtene.
- Det bør vurderes om kalenderoversikten i årsplanen også bør omfatte andre kulturbegivenheter enn tradisjonelle norske.

#### **Mottatte uttalelser**

Kommunerevisjonen sendte rapport til uttalelse til byråden for kunnskap og utdanning, Bydel Søndre Nordstrand og Jettegryta barnehage og 06.05.2013. Bydelen og barnehagen avga felles uttalelse. Kommunerevisjonen mottok uttalelse fra bydelen i brev av 23.05.2013 og fra Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning i brev av 29.05.2013. Uttalelsene følger som trykte vedlegg til rapporten.

Byrådsavdelingen oppgir at rapporten ansees som nyttig og at den vil bli oversendt alle bydeler slik at den kan benyttes som grunnlag for vurdering av egen praksis. Byrådsavdelingen påpeker at ulike tiltak gjennom prosjekt Oslobarnehagen vil ivareta Kommunerevisjonens anbefaling om systematiske vurderinger av barnehagens arbeid og anbefalingen knyttet til de ansattes språkarbeid. Bydelen oppgir blant annet at rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger er gode, og at den kjente seg igjen i beskrivelsene. Det påpekes også at rapporten vil være et nyttig verktøy i bydelens videre

arbeid med å sikre god kvalitet i barnehagene. Bydelen hadde samtidig noen innvendinger som det gjøres nærmere rede for i kapittel 6. Bydelen oppga videre at det vil bli gjort vurderinger av tiltak knyttet til rapportens anbefalinger,

og bydelen gir flere eksempler på tiltak som vil bli iverksatt. For en del anbefalinger redegjøres det ikke for aktuelle tiltak, men Kommunerevisjonen legger til grunn at bydelen vil iverksette tiltak etterhvert.



## 1. Innledning

Barnehagen er en viktig arena for svært mange barn. Nesten alle barn i Norge går i barnehage før de begynner på skolen. På nasjonalt nivå er det nesten 300 000 barn som bruker tilbudet, noe som er nærmere 77 000 flere enn for ti år siden.<sup>1</sup> I Oslo gikk 85 prosent av alle i den aktuelle alderen i barnehage i 2011.<sup>2</sup>

Barnehagen skal bidra til trygghet, omsorg og lek samtidig som det er en pedagogisk arena og virksomhet. Barnehagen skal bidra til å sikre at barn får en god overgang til skolen, og i Oslo kommune er det et mål at alle barn mestrer norsk før de starter på skolen.

En del utviklingstrekk de siste årene gjør at det kan være en risiko knyttet til om kvaliteten på tilbudet faktisk er som forutsatt: Det har vært et stort press på å etablere mange barnehageplasser på grunn av fastsatt maksimalpris, rett til barnehageplass og større fødselskull. Videre har det vært vanskelig å rekruttere tilstrekkelig pedagogisk personale – i Oslo-barnehagene har om lag 1000 ansatte dispensasjon fra utdanningskrav. Kommunerevisjonens rapport 2/2012 *Bydelene som barnehagemyndighet* og Fylkesmannens tilsyn i enkelte bydeler avdekket at tilsynet etter barnehageloven var varierende eller svakt.

Byrådet skriver i sitt forslag til budsjett for 2013 at det er forventet en fortsatt vekst i antall barn i barnehagealder i Oslo. Mer spesifikt er det de neste ti årene anslått et behov for om lag 8800 nye barnehageplasser.

Både i Oslo kommune og på nasjonalt nivå er det stort fokus på kvalitet i barnehage. Gjennom *Prosjekt Oslobarnehagen* er det gjennomført en rekke tiltak. Det planlegges ytterligere tiltak rettet mot kvaliteten og innholdet i barnehagen, særlig knyttet til å styrke barnehagen som læringsarena. På nasjonalt nivå har det også

vært fokus på kvalitet i barnehage, blant annet gjennom stortingsmeldinger og offentlige utredninger.<sup>3</sup>

### 1.1 Formål og problemstilling

Denne forvaltningsrevisjonen har hatt som formål å undersøke vesentlige sider ved kvaliteten i Jettegryta barnehage i Bydel Søndre Nordstrand. Selv om denne undersøkelsen kun sier noe om kvaliteten ved det undersøkte tjenestestedet, er problemstillingene som belyses generelle og gjeldende for alle tilsvarende tjenestesteder. Kommunerevisjonen har tidligere gjennomført en rekke revisjoner av enkeltstående virksomheter og tjenestesteder som har vist seg nyttige også for andre virksomheter og tjenestesteder i kommunen. Det er en ambisjon å lykkes med det også i dette tilfellet.

Det er ingen klar og entydig definisjon av kvalitetsbegrepet. Vi har lagt til grunn en inndeling i begrepene struktur, prosess og resultat, jf. NOU 2012:1 *Til barnas beste*. I denne undersøkelsen har vi sett på utvalgte faktorer ved struktur- og prosesskvalitet.

Den overordnede problemstillingen som belyses i denne undersøkelsen, er: Er det tilstrekkelig kvalitet på tilbudet i Jettegryta barnehage?

For å belyse denne problemstillingen har vi vurdert følgende:

- årsplan og andre planer
- ledelse og bemanning
- organisering
- norskkompetanse og kompetanseutvikling for ansatte
- omsorg, lek og læring
- samarbeid mellom barnehagen og hjemmet

<sup>1</sup> Meld. St. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage*.

<sup>2</sup> Bystyremelding nr. 1/2012 *Oslobarnehagen: Økt kvalitet og styrket læringsarena*.

<sup>3</sup> St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*, NOU 2012:1 *Til barnas beste*, Meld. St. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage*, m.m.

Av ressurs hensyn har vi avgrenset undersøkelsen fra å se på barnehagens samarbeid med andre aktører som skole, helsestasjon og barneverntjeneste.

## 1.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier utgjør den målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen bygger i hovedsak på barnehageloven med forskrifter, spesielt forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

De konkrete revisjonskriteriene som er benyttet, presenteres først i hvert kapittel. For en samlet oversikt over og informasjon om forankring og utledning av kriteriene vises det til vedlegg 1.

## 1.3 Metode

Undersøkelsen ble gjennomført i Jettegryta barnehage i Bydel Søndre Nordstrand. Ved valg av bydel/barnehage la vi til grunn følgende kriterier:

- at barnehagen var relativt stor (antall barn), men ikke blant de aller største
- at det var en ordinær avdelingsbarnehage
- at det var gjennomført få forvaltningsrevisjoner de siste årene i bydelen

Innenfor disse kriteriene var valget av Jettegryta barnehage tilfeldig.

Rapporten bygger altså på en caseundersøkelse hvor vi har benyttet dokumentgjennomgang, observasjon og intervju.

Vi har intervjuet 20 personer – områdeledelsen, pedagogiske ledere, førskolelærere, assistenter og foreldre. I tillegg har vi observert ca. 30 timer i to avdelinger i Jettegryta barnehage – én avdeling for små barn og én avdeling for store barn. Observasjonene dekker ikke et representativt utvalg av alle aktiviteter og episoder i løpet av et barnehageår, men kan ses

på som stikkprøver på ulike aktiviteter i løpet av en barnehagedag: levering/henting, måltider, samlingsstunder, voksenstyrte aktiviteter, frilek, utelek etc. Vi har sammenstilt og analysert materialet fra de ulike kildene. Siden vi kun har observert i to avdelinger, vil en del av konklusjonene i rapporten kun omfatte disse avdelingene, og vil ikke kunne generaliseres til å gjelde hele barnehagen. Vi innhentet i hovedsak data i perioden fra februar til april 2013. Undersøkellesperioden er dels 2012 og dels 2013.

I rapporten refererer vi til resultatene fra barnehagens brukerundersøkelse for 2012. Jettegryta barnehage skårer omtrent som gjennomsnittet for alle barnehagene i Oslo kommune.<sup>4</sup> I tilfeller hvor det er stor forskjell mellom resultatene i Jettegryta barnehage og gjennomsnittet i Oslo, har vi oppgitt dette.

Undersøkelsens metode er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

## 1.4 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 gir vi en kort presentasjon av Jettegryta barnehage. Kapittel 3 gir en nærmere beskrivelse av strukturelle forhold i barnehagen som skal legge til rette for et kvalitativt godt barnehagetilbud, herunder barnehagens årsplan, ledelse og bemanning, organisering og kompetanseheving. I kapittel 4 tar vi for oss barnehagens prosesskvalitet, det vil si at vi belyser ulike faktorer knyttet til innholdet i barnehagens arbeid, som omsorg, lek, læring og danning. Videre ser vi på barnehagens arbeid med rammeplanens fagområder og på samarbeidet mellom barnehagen og hjemmet. I kapittel 5 presenteres Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 6 redegjør vi for utvalgte momenter i uttalelsene til Bydel Søndre Nordstrand og Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning, og gir våre vurderinger av uttalelsene.

---

<sup>4</sup> Gjennomsnittsskåren for Jettegryta barnehage var 0,12 av 6 poeng lavere enn tilsvarende for hele kommunen.