Pædagogisk tilsyn

Evaluering af kommunernes tilsyn med daginstitutioner



DANMARKS EVALUERINGSINSTITUT

Pædagogisk tilsyn

Evaluering af kommunernes tilsyn med daginstitutioner

2015

DANMARKS
EVALUERINGSINSTITUT

Pædagogisk tilsyn

© 2015 Danmarks Evalueringsinstitut
Trykt hos Rosendahls

Eftertryk med kildeangivelse er tilladt

Bestilles hos:
Alle boghandlere

40,- kr. inkl. moms
ISBN 978-87-7958-827-1
Foto: Søren Svendsen

Indhold

Forord 5

1 Resume 7

2 Indledning 13
2.1 Formål med evalueringen 15
2.2 Evalueringsdesign og datakilder 15
2.2.1 Forundersøgelse 15
2.2.2 Formulering af evalueringsgrundlag 16
2.2.3 Spørgeskemaundersøgelser 16
2.2.4 Kvalitativ opfølgning 17
2.2.5 Analyse af datamaterialet 17
2.3 Evalueringens organisering 21
2.4 Læsevejledning 21

3 Evalueringsgrundlag 23
3.1 Lovgrundlagets regler og retningslinjer 24
3.1.1 Lovgrundlaget som evalueringsgrundlag 27
3.1.2 Tre kategorier af tilsyn 30
3.1.3 Anvendelse af evalueringsgrundlag 31

4 Anmeldt tilsyn 33
4.1 Systematik i tilsynet 36
4.1.1 Rammer for tilsyn 38
4.1.2 Grundlag for tilsyn 46
4.1.3 Kadence for tilsyn 50
4.1.4 Opfølgning på tilsyn 54

4.1.5 Opsamling på temaet systematik 59
4.2 Indhold 61
4.2.2 Opsamling på temaet indhold 68
4.3 Uvildighed 70
4.3.1 Den tilsynsførendes rolle overfor institutionen 72
4.3.2 Vurderingsgrundlag for tilsynet 79
4.3.3 Vurderingsgrundlag og den tilsynsførendes rolle 81
4.3.4 Opsamling på temaet uvildighed 83
4.4 Udvikling 84
4.4.1 Formål 86
4.4.2 Tværgående udvikling 88
4.4.3 Opsamling på temaet udvikling 91

5 Uanmeldt tilsyn 95
5.1.2 Opsamling 103

6 Uformelt tilsyn 105
6.1.2 Opsamling 112

7 Kommuners og lederes vurderinger af det pædagogiske tilsyn 115
7.1.1 Opsamling på kommuners og lederes vurderinger af tilsynet 128

Appendiks
Appendiks A: Dokumentation og metode 131
Appendiks B: Lovgrundlag og operationalisering 141
Appendiks C: Spørgsmål og indikatorer 145

Forord

I denne rapport præsenterer Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) en evaluering af kommunernes pædagogiske tilsyn med offentlige og private daginstitutioner.

Vi ved fra forskningen, at dagtilbud af høj kvalitet har afgørende betydning for børns videre liv og uddannelse. Arbejdet med at sikre og udvikle kvaliteten af dagtilbud sker bl.a. via det kommunale tilsyn. Tilsynet skal sikre, at dagtilbuddene lever op til dagtilbudslovens formålsbestemmelser og til de mål og rammer for den pædagogiske kvalitet, som kommunalbestyrelsen har fastlagt.

Lovgrundlaget for kommunernes pædagogiske tilsyn giver kommunerne et stort fortolkningsrum. Tilsynet kan derfor tilrettelægges meget forskelligt inden for lovens rammer.

Evalueringen beskæftiger sig alene med kvaliteten af tilsynet og ikke med kvaliteten i daginstitutionerne. Kommuner kan have et lovligt tilsyn, uden at det nødvendigvis udvikler daginstitutioner af høj kvalitet, ligesom et mangelfuldt tilsyn ikke nødvendigvis er ensbetydende med dårlig kvalitet i daginstitutionerne.

Men uden et ordentligt tilsyn har kommunalbestyrelsen ringere forudsætninger for at forholde sig til den pædagogiske kvalitet i daginstitutionerne i kommunen.

Derfor er evalueringens anbefalinger væsentlige at inddrage i kommunernes arbejde med at styrke kvaliteten af det pædagogiske tilsyn, og derfor udvikler EVA i forlængelse af evalueringen et redskab, kommunerne kan bruge til dette formål.

Det er EVA's håb, at rapportens konklusioner og anbefalinger, samt det kommende redskab, kan være med til at styrke det kommunale tilsyn med daginstitutionerne og derigennem styrke kommunernes arbejde med kvaliteten i danske daginstitutioner.

Mikkel Haarder
Direktør

1 Resume

Pædagogisk tilsyn – evaluering af kommunernes tilsyn med daginstitutioner
Denne rapport handler om kommunernes pædagogiske tilsyn med daginstitutioner. Rapporten fortolker og operationaliserer lovgrundlaget for det pædagogiske tilsyn. Den kortlægger, hvordan kommunerne organiserer, tilrettelægger og følger op på det pædagogiske tilsyn med daginstitutionerne, og den vurderer, i hvilken grad kommunerne opfylder deres tilsynsforpligtelse på området.

Rapportens relevans og målgruppe
I de senere år er der kommet et øget politisk fokus på kvalitet i dagtilbud. Forskning peger på, at dagtilbud af høj kvalitet har stor betydning for børns videre liv og uddannelse. Derfor er det også væsentligt, at kommunernes sikring af den pædagogiske kvalitet i dagtilbuddene fungerer.

Rapporten giver ny viden på nationalt niveau om, hvordan kommunerne løser den vigtige opgave med at sikre den pædagogiske kvalitet i dagtilbuddene.

Rapporten bidrager desuden med viden, som giver kommunerne mulighed for at spejle deres egen tilsynspraksis. Ambitionen er, at evalueringen kan være med til at kvalificere kommunernes overvejelser i forbindelse med evt. justeringer af deres tilsynspraksis på dagtilbudsområdet. For yderligere at understøtte dette arbejde har EVA i forbindelse med evalueringen også udviklet redskabet *Stil skarpt på tilsyn*, der udfolder og operationaliserer lovgrundlaget for det kommunale tilsyn. Redskabet stiller med afsæt i lovgrundlaget en række spørgsmål, kommunerne kan tage udgangspunkt i for at reflektere over deres egen tilsynspraksis på området.

Målgruppen for rapporten er primært de kommunale forvaltninger, men den retter sig også mod kommunalbestyrelser og ministerium.

Lovgrundlag og evalueringsgrundlag
Kvaliteten i danske dagtilbud skal sikres og udvikles af kommunerne, bl.a. gennem det pædagogiske tilsyn. Lovgrundlaget for det pædagogiske tilsyn giver kommunerne udstrakt frihed til selv at tilrettelægge det pædagogiske tilsyn. Med det store fortolkningsrum kan tilsynet organiseres meget forskelligt inden for lovgivningens rammer. Kommunerne kan have et lovligt tilsyn, uden at det nødvendigvis er et tilsyn af høj kvalitet, eller er det mest hensigtsmæssige tilsyn med hensyn til at vurdere kvaliteten i daginstitutionerne.

EVA har fortolket og operationaliseret lovgrundlaget for det kommunale tilsyn og på den baggrund formuleret et evalueringsgrundlag, som består af fire temaer:
- Systematik
- Indhold
- Uvildighed
- Udvikling

Hvert tema indeholder en række elementer, der tilsammen dækker vores fortolkning af de regler og retningslinjer, der er beskrevet i lovgrundlaget. Vi har vurderet kommunernes *anmeldte tilsyn* op imod dette evalueringsgrundlag.

Hovedresultater
Set i forhold til *EVA's operationalisering* af lovgrundlaget opfylder kommunerne overordnet set væsentlige dele af deres tilsynsforpligtelse.

Stort set alle kommuner opfylder – eller arbejder på at opfylde – lovkravet om at have rammer/retningslinjer for tilsynet. Knap en fjerdedel af kommunerne opfylder dog ikke lovkravet om at offentliggøre disse rammer.

Der er også aspekter af tilsynet, hvor kommunerne i mindre grad lever op til lovgrundlagets anbefalinger. Det gælder især *systematikken* i tilsynet: Færre end hver femte kommune har et fuldt ud systematisk tilsyn, og en del kommuner har en meget lav grad af systematik i tilsynet. Det gælder særligt mht. et systematisk *grundlag* og en systematisk *opfølgning* på tilsynet, herunder handleplaner og systematiske opsamlinger på tværs af institutionerne.

Det gælder desuden tilsynets funktion mht. at skabe *udvikling* både i den enkelte daginstitution og i kommunens institutioner generelt. Det er relativt udbredt, at kommunerne anvender viden fra tilsynet med offentlige institutioner i udviklingsøjemed, men den viden, der anvendes, er ikke nødvendigvis systematisk. En betydelig andel af lederne oplever desuden ikke, at de får støtte fra forvaltningen til at følge op på tilsynet.

Øvrige resultater:

Tilsynet med private institutioner er mindre systematisk og mindre udviklingsorienteret
Evalueringen viser en tendens til, at kommunernes tilsyn med private institutioner i mindre grad lever op til lovgrundlagets regler og retningslinjer. Tilsynet med private institutioner er generelt:

- mindre systematisk
- mindre udviklingsorienteret
- mindre uvildigt.

Desuden fører kommunerne generelt set mindre tilsyn med, bl.a. hvordan praksis understøtter børnenes trivsel og læringsmiljøet, med sprogvurderinger og med pædagogiske læreplaner, i private institutioner end i offentlige institutioner.

Private institutioner får til gengæld generelt set lidt hyppigere både anmeldte og uanmeldte tilsyn end offentlige institutioner.

Kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner har generelt et tilsyn, der i mindre grad lever op til lovgrundlaget
Mere end hver tredje kommune har forskellig tilsynspraksis overfor private og offentlige daginstitutioner. Det harmonerer ikke med lovgrundlagets formuleringer om, at tilsynet bør tilrettelægges så rammerne for tilsynet er ensartet for offentlige og private institutioner.

Kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner lever i mindre grad op til lovgrundlagets regler og retningslinjer. Det gælder både tilsynet med offentlige og tilsynet med private institutioner – men det gælder i særlig grad tilsynet med private institutioner. Og det gælder især systematik i tilsynet og anvendelse af viden fra tilsyn til at udvikle praksis.

Uanmeldt og uformelt tilsyn kommer tættere på praksis
Over halvdelen af kommunerne gennemfører uanmeldt tilsyn som supplement til det anmeldte tilsyn.

Metoder, der går tæt på praksis, er langt mere udbredte ved uanmeldt end ved anmeldt tilsyn. Det kan skyldes årsagerne til de uanmeldte tilsyn, som typisk er viden eller henvendelser om særlige udfordringer i en institution, der håndteres ved målrettet at gå tæt på praksis for at undersøge specifikke forhold. Det uanmeldte tilsyn anvendes primært.

Det uanmeldte tilsyn er typisk mindre systematisk og mindre udviklingsorienteret end det anmeldte tilsyn. Det opfattes i mange tilfælde ikke som tilsyn af institutionslederne – det er i mange tilfælde ikke tydeligt for dem, hvornår der er tale om tilsyn, og hvornår der er tale om fx vejledning.

Uformelt tilsyn
Det uformelle tilsyn består i den løbende kontakt mellem institutioner og repræsentanter fra forvaltningen (fx pædagogiske konsulenter), som ligger ud over de formelle tilsyn. Kommunerne har sjældnere denne form for kontakt med private institutioner end med offentlige institutioner.

En væsentlig andel af kommunerne tillægger det uformelle tilsyn stor betydning med hensyn til at få viden om institutionernes praksis. I nogle kommuner opfattes det som den væsentligste kilde til at få et reelt indblik i den pædagogiske praksis og som forudsætning for at kunne få en bestemt type viden ved formelle tilsyn. Det formelle tilsyn opfattes i tilknytning hertil i nogle kommuner som utilstrækkeligt, idet det ofte er baseret på metoder, der ikke giver et direkte indblik i praksis og kun repræsenterer et øjebliksbillede.

I de kommuner, hvor det uformelle tilsyn bliver tillagt afgørende betydning som forudsætning for at få reelt indblik i den pædagogiske kvalitet i institutionerne, risikerer tilsynet med de private institutioner at blive mangelfuldt, idet kommunerne generelt set har mindre kontakt med de private institutioner.

Det uformelle tilsyn er pr. definition ikke systematisk, det hviler ikke på et tydeligt grundlag, og det indebærer en risiko for tilfældige indtryk. Det lever heller ikke op til vejledningens anbefalinger om tydelighed mht., hvornår der er tale om tilsyn, og hvornår der ikke er. Omvendt kan det give kommunerne værdifuld viden om praksis og muligheder for at få yderligere indblik i praksis. Det uformelle tilsyn kan derfor ikke stå alene, hvis kommunerne skal opfylde deres tilsynsforpligtelse, men kan i varierende grad supplere det formelle tilsyn.

Anbefalinger
Med afsæt i EVA's operationalisering og fortolkning af lovgrundlaget for kommunernes pædagogiske tilsyn giver rapporten anledning til følgende anbefalinger til kommunerne:

- **Kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor offentlige og private daginstitutioner bør ensrette tilsynet overfor de to institutionstyper.** Ifølge lovgrundlaget bør rammerne for tilsynet tilrettelægges, så tilsynet er ensartet for både private og offentlige tilbud.

- **En del kommuner kan med fordel overveje, hvordan systematikken i tilsynet kan styrkes**. Det gælder i særlig grad mht. at anvende et systematisk *grundlag* for tilsynet og mht. at sikre en systematisk *opfølgning* på tilsynet, herunder den opfølgning på tværs af institutioner, som skal bidrage til udviklingen af kommunens daginstitutioner generelt.

- **Kommunerne kan med fordel overveje, om de metoder, de anvender ved tilsyn, er de mest velegnede til at få indblik i den pædagogiske praksis**. Ved anmeldte tilsyn er de mest udbredte metoder møde med den daglige leder og rundvisning i det pædagogiske

miljø. Metoder, der kan give den tilsynsførende et mere direkte indblik i praksis (fx observationer), er mindre udbredte. Under halvdelen af kommunerne bruger observationer eller interview med børn som metode. Metoder, der udelukkende giver et formidlet billede af praksis, indebærer en risiko for et "skrivebordstilsyn".

- **Kommunerne kan overveje at styrke uvildigheden i tilsynet**. Det gælder særligt for den rolle, den tilsynsførende i øvrigt har overfor institutionen – herunder om den tilsynsførende kan tilvejebringe en tilstrækkelig grad af eksternalitet i tilsynet. Der *kan* være særlige udfordringer med uvildigheden i tilsynet, hvis tilsynet *både* føres af en person, der også varetager andre opgaver overfor institutionen/har ledelsesansvar over for institutionen, *og* alene baseres på et individuelt skøn fremfor et mere systematisk grundlag.

- **Mange kommuner bør overveje, hvordan udvikling på baggrund af tilsynene sker på et systematisk vidensgrundlag.** Kommunerne kan i den sammenhæng styrke de systematiske opsamlinger på tværs af tilsynene og dermed understøtte, at den viden, der anvendes fra tilsynene til udvikling af dagtilbudsområdet generelt, bygger på et systematisk vidensgrundlag. Kommunerne kan desuden med fordel overveje, hvordan viden fra tilsyn i højere grad kan anvendes til også at skabe udvikling i private institutioner.

- **Kommunerne bør være opmærksomme på den betydning, de tillægger det uformelle tilsyn.** Det uformelle tilsyn bør ikke stå alene. Det kan give værdifuld indsigt i institutionernes praksis, men er ikke systematisk, hviler ikke på et tydeligt grundlag og risikerer at blive tilfældigt. Kommunerne bør i forlængelse heraf overveje, om de kommer tilstrækkeligt tæt på praksis i forbindelse med de formelle tilsyn, eller om deres tilsynskoncept er tilrettelagt, så det alene er i forbindelse med de uformelle tilsyn, at de får et reelt indblik i den pædagogiske praksis. Dette skal ses i sammenhæng med anbefalingen om valg af metoder ved tilsyn.

Om datagrundlaget

Evalueringens datagrundlag består af følgende kilder:

- Spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige kommuner (dagtilbudschefer/ andre personer med ansvar for tilsyn på dagtilbudsområdet)
- Spørgeskemaundersøgelse blandt et repræsentativt udsnit af pædagogiske ledere i daginstitutioner
- Opfølgende interview med dagtilbudschefer/ andre personer med ansvar for tilsyn på dagtilbudsområdet i udvalgte kommuner
- Forud for den egentlige undersøgelse blev der desuden gennemført en forundersøgelse med henblik på at kvalificere evalueringens fokus og dataindsamlingen.

2 Indledning

I de senere år er der kommet et øget politisk fokus på kvalitet i dagtilbud, bl.a. fordi dansk og international forskning peger på, at dagtilbud af høj kvalitet har stor betydning for børns videre liv og uddannelse. Det er i den forbindelse også yderst væsentligt, at sikringen af den pædagogiske kvalitet i dagtilbuddene fungerer.

Kvaliteten i danske dagtilbud skal sikres og udvikles af kommunerne, bl.a. gennem det pædagogiske tilsyn. Det er forhåbningen, at EVA med denne rapport og redskabet *Stil skarpt på tilsyn*, der bliver udviklet i forlængelse af rapporten, kan være med til at understøtte og udvikle kommunernes pædagogiske tilsyn med daginstitutionerne.

Lovgrundlaget for det kommunale tilsyn findes i dagtilbudsloven samt i Vejledning om dagtilbud mv. (2015)[1].

Dagtilbudslovens § 5 beskriver, at kommunalbestyrelserne er forpligtede til at føre tilsyn med indholdet af dagtilbuddene efter dagtilbudsloven, herunder med, at den pædagogiske praksis lever op til dagtilbudslovens formålsbestemmelser på området og til de mål og rammer, som kommunalbestyrelsen har fastlagt efter dagtilbudslovens § 3. Ifølge vejledningen til dagtilbudsloven (kapitel 8) skal den pædagogiske praksis i dagtilbuddene leve op til mål og rammer i lovgivningen samt til kommunalt fastlagte rammer, politikker og retningslinjer og dagtilbuddenes egne mål og værdier.

Det pædagogiske tilsyn skal altså ifølge lovgrundlaget sikre, at dagtilbuddenes praksis lever op til den kommunale operationalisering af dagtilbudslovens bestemmelser om, at dagtilbuddene skal understøtte børns trivsel, udvikling og læring. Tilsynet skal ifølge vejledningen desuden sikre, at personalet har de nødvendige kvalifikationer til at kunne opfylde de kommunale målsætninger og

[1] Vejledningen til dagtilbudsloven udkom i en ny version februar 2015. Evalueringen har taget udgangspunkt i den tidligere vejledning fra 2009, som dog indholdsmæssigt er identisk med den nye version. Der henvises i rapporten til den nye udgave af vejledningen.

de krav, der stilles til det pædagogiske arbejde efter dagtilbudsloven. Kommunernes tilsynsforpligtelse omfatter alle typer af dagtilbud – både kommunale, private og selvejende institutioner samt dagplejen. Tilsyn med dagplejen er dog ikke omfattet af denne evaluering – det er behandlet i EVA's rapport *Kvalitetsarbejde i dagplejen* (2011), som beskriver kommunernes arbejde med kvalitetssikring og kvalitetsudvikling af dagplejen, herunder rammerne for tilsyn.

Lovgrundlaget for kommunernes tilsyn med dagtilbud giver den enkelte kommune udstrakt frihed til selv at fastlægge, hvordan det pædagogiske tilsyn udmøntes. Derudover indgår tilsynsforpligtelsen som et led i kommunernes generelle forpligtelse til at sikre og udvikle kvaliteten i daginstitutionerne (vejledningen kapitel 8, afsnit 127). Kommunerne kan sikre og udvikle den pædagogiske kvalitet via forskellige andre tiltag, fx indsamling af faglige kvalitetsoplysninger[2], evaluering af læreplaner og via supplerende kommunale initiativer, der skal understøtte og udvikle kvaliteten på området. Tilsyn udgør altså blot ét element i kommunernes udvikling af dagtilbud. Organiseringen af tilsynet afhænger dermed også af, hvordan tilsynet integreres i eller suppleres af øvrige kvalitetssikrings-/kvalitetsudviklingstiltag, kommunerne har på området. Der kan derfor være stor forskel på, hvordan tilsynet tilrettelægges og udføres i kommunerne.

Med det store fortolkningsrum, der ligger i lovgrundlaget, kan det pædagogiske tilsyn tilrettelægges meget forskelligt inden for lovgivningens rammer. Kommunerne kan i forlængelse heraf have et lovligt tilsyn, uden at det nødvendigvis er et tilsyn af høj kvalitet eller er det mest hensigtsmæssige tilsyn mht. at vurdere kvaliteten i dagtilbuddene, og uden at det i tilstrækkelig grad sikrer og udvikler kvaliteten af dagtilbuddene.

En rapport fra den daværende Styrelsen for Social Service ("Kommunernes tilsyn med dagtilbud til børn og privat pasning") fra 2004 konkluderede, at der på det tidspunkt var stor variation mht. tilsynspraksis i kommunerne. Og en lav grad af systematik i tilsynet.

EVA undersøgte i 2010 kommunernes arbejde med kvalitetssikring og kvalitetsudvikling i forbindelse med dagplejen, herunder rammerne for tilsyn (jf. *Kvalitetsarbejde i dagplejen, 2011*). Undersøgelsen viste bl.a., at der er relativt stor forskel på retningslinjerne for tilsynet med dagplejen kommunerne imellem, og at der i mange kommuner ikke er formuleret rammer for tilsynsarbejdet.

På den baggrund valgte EVA at undersøge, hvordan kommunerne opfylder deres forpligtelse til at føre pædagogisk tilsyn på daginstitutionsområdet og dermed sikrer kvaliteten i institutionerne.

[2] Aftalen om, at kommunerne hvert andet år skal offentliggøre faglige kvalitetsoplysninger på dagtilbudsområdet, er dog ikke længere gældende.

2.1 Formål med evalueringen

Evalueringen har overordnet set to formål:

- At kortlægge, hvordan kommunerne organiserer, tilrettelægger og følger op på det pædagogiske tilsyn med daginstitutionerne, og vurdere, i hvilken grad kommunerne opfylder deres tilsynsforpligtelse.
- At beskrive og analysere forskellige måder at føre pædagogisk tilsyn på samt udfolde rationaler bag og vurdere muligheder og udfordringer ved forskellige tilgange til tilsyn, herunder hvorvidt de involverede aktører vurderer, at tilsynet bidrager til at styrke kvaliteten.

Evalueringen besvarer nedenstående evalueringsspørgsmål:

- Hvordan organiserer, tilrettelægger og gennemfører kommunerne tilsynet, og i hvilken grad opfylder kommunerne deres tilsynsforpligtelse?
- Hvad fører kommunerne tilsyn med?
- Hvordan vurderes tilsynet af kommuner og ledere af daginstitutioner mht., om tilsynet bidrager til kvalitetsløft?
- Hvilke rationaler ligger bag forskellige tilgange til tilsyn?
- Hvilke muligheder og udfordringer er der ved forskellige måder at føre tilsyn på?

2.2 Evalueringsdesign og datakilder

Forud for den egentlige undersøgelse er der blevet gennemført en *forundersøgelse* med henblik på at kvalificere projektbeskrivelse og dataindsamling.

Der er dernæst blevet formuleret et *evalueringsgrundlag* på baggrund af lovgrundlaget for kommunernes tilsyn med dagtilbuddene.

Evalueringens datagrundlag består af følgende kilder:

- Spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige kommuner (dagtilbudschefer/andre personer med ansvar for tilsyn på dagtilbudsområdet)
- Spørgeskemaundersøgelse blandt et repræsentativt udsnit af pædagogiske ledere i dagtilbud
- Opfølgende interview med en række udvalgte kommuner.

I det følgende beskriver vi kort hvert af disse elementer. For en mere udførlig beskrivelse af den metodiske tilgang, se appendiks A.

2.2.1 Forundersøgelse

Forud for udarbejdelsen af projektbeskrivelse og spørgeskemaer er der blevet gennemført en forundersøgelse, som har bestået dels af en systematisk gennemgang af rammebeskrivelser for det kommunale tilsyn i 15 kommuner, dels af en række interview.

Gennemgangen af kommunale rammebeskrivelser kortlagde kommunernes beskrivelser af, bl.a. hvilke metoder de anvender ved tilsyn, hvem der fører tilsyn, hvordan der følges op på tilsynet, og hvilke formål de har med tilsynet. Gennemgangen af rammebeskrivelserne har dannet grundlag for udvælgelse af de kommuner, som har deltaget i forundersøgelsesinterview. De udvalgte kommuner havde et velbeskrevet tilsynskoncept og blev desuden udvalgt, så de repræsenterede forskellige tilgange til tilsynet. Gennemgangen af de kommunale rammebeskrivelser har desuden bidraget til at præcisere evalueringens fokus og kvalificere spørgeskemaerne, bl.a. ved at give indsigt i variationer i kommunernes tilsynspraksis.

Forundersøgelsesinterviewene er blevet gennemført med dagtilbudschefer, pædagogiske konsulenter og pædagogiske ledere i fire kommuner (Hillerød, Frederiksberg, Aarhus og Herning Kommuner). Interviewene har bidraget til at kvalificere spørgeskemaerne, idet de har bidraget med viden om relevante perspektiver på og udfordringer ved det kommunale tilsyn.

2.2.2 Formulering af evalueringsgrundlag

EVA har på baggrund af lovgrundlaget for kommunernes forpligtelse til at føre pædagogisk tilsyn med dagtilbuddene (som fremgår af dagtilbudsloven og dertilhørende vejledning) udarbejdet et evalueringsgrundlag. Evalueringsgrundlaget er afspejlet i spørgeskemaet til forvaltningerne. Derudover har evalueringsgrundlaget ligget til grund for analysen af data og for vurderingen af, hvordan kommunerne opfylder deres tilsynsforpligtelse på dagtilbudsområdet.

2.2.3 Spørgeskemaundersøgelser

EVA gennemførte i starten af 2014 to spørgeskemaundersøgelser om det pædagogiske tilsyn i dagtilbud: dels en totalundersøgelse blandt samtlige dagtilbudschefer/andre repræsentanter fra dagtilbudsforvaltningen med ansvar for det pædagogiske tilsyn, dels en undersøgelse blandt et repræsentativt udsnit af dagtilbudsledere. Svarprocenterne for de to undersøgelser er hhv. 90 og 51. Spørgeskemaerne blev pilottestet forud for den egentlige undersøgelse.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt forvaltningerne belyser dels de krav til og retningslinjer for kommunernes tilsyn, som fremgår af lovgrundlaget (se kapitel 3), dels en række andre forhold, som er relevante for at få kortlagt kommunernes tilsynspraksis.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt forvaltningerne anvendes bl.a. til at besvare følgende evalueringsspørgsmål:

- Hvordan organiserer, tilrettelægger og gennemfører kommunerne tilsynet, og hvordan opfylder kommunerne deres tilsynsforpligtelse?
- Hvad fører kommunerne tilsyn med?
- Hvordan vurderes tilsynet af de involverede aktører mht., om tilsynet bidrager til kvalitetsløft?

- Hvilke muligheder og udfordringer er der i forbindelse med forskellige måder at føre tilsyn på?

Spørgeskemaundersøgelsen blandt dagtilbudsledere belyser ledernes erfaringer med det pædagogiske tilsyn og deres vurdering af kvaliteten af det tilsyn, de oplever i institutionerne. Data fra undersøgelsen blandt lederne anvendes bl.a. til at besvare følgende evalueringsspørgsmål:

- Hvordan vurderes tilsynet af de involverede aktører mht., om tilsynet bidrager til kvalitetsløft?
- Hvilke muligheder og udfordringer er der i forbindelse med forskellige måder at føre tilsyn på?

2.2.4 Kvalitativ opfølgning

Som opfølgning på spørgeskemaundersøgelserne er der blevet gennemført telefoniske interview med 10 udvalgte kommuner. Interviewene har haft til formål at uddybe og forklare, hvorfor en del kommuner har valgt at have forskellig tilsynspraksis overfor hhv. kommunale/selvejende og private institutioner. De interviewede kommuner har alle forskellig tilsynspraksis overfor kommunale/selvejende og private institutioner og er desuden udvalgt, så de repræsenterer en spredning mht. andelen af private institutioner i kommunen.

De kvalitative interview har bidraget til besvarelsen af følgende evalueringsspørgsmål:

- Hvilke rationaler ligger bag forskellige tilgange til tilsyn?
- Hvilke muligheder og udfordringer er der i forbindelse med forskellige måder at føre tilsyn på?

2.2.5 Analyse af datamaterialet

På baggrund af evalueringsgrundlaget, jf. kapitel 3, har vi foretaget en analyse af data fra spørgeskemaundersøgelsen blandt forvaltningerne vedr. det *anmeldte* tilsyn med henblik på at besvare spørgsmålet om, hvordan kommunerne opfylder deres tilsynsforpligtelse. Vurderingen af, hvordan kommunerne opfylder deres forpligtelse til at føre pædagogisk tilsyn, foretages på tværs af kommuner. Evalueringsgrundlaget bruges altså som afsæt for at vurdere, hvordan kommunerne samlet set opfylder deres tilsynsforpligtelse, og hvilke dele af den lovpligtige tilsynsopgave der muligvis kan give kommunerne udfordringer. I kapitel 3 udfolder vi evalueringsgrundlaget og uddyber, hvordan vi analyserer data på baggrund af det.

Vi kortlægger desuden kommunernes øvrige tilsynspraksis samt forvaltningers og daginstitutionsledere vurdering af tilsynet på baggrund af data fra de to spørgeskemaundersøgelser.

Offentlige og private institutioner

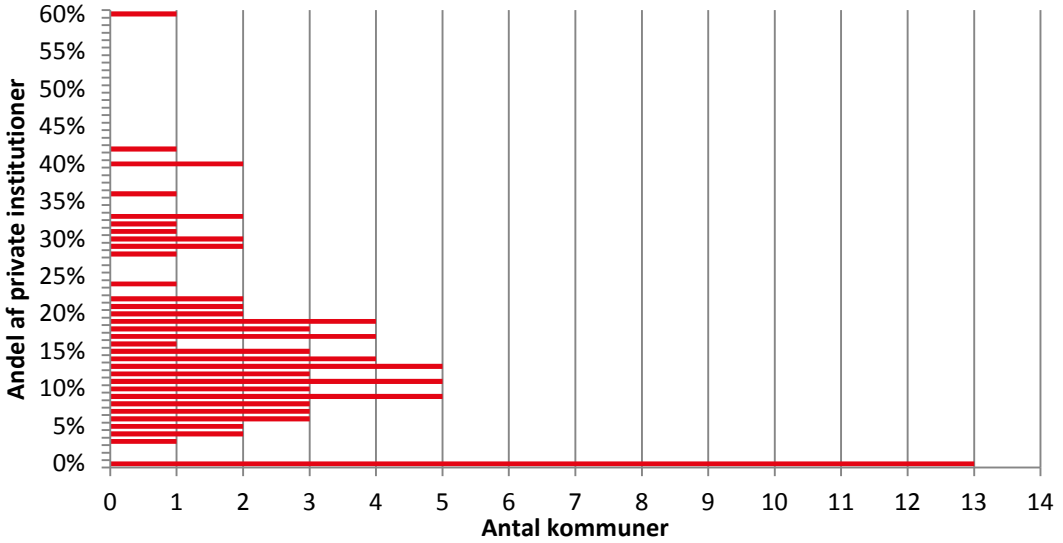
Evalueringen sondrer mellem kommunernes tilsynspraksis overfor på den ene side kommunale og selvejende institutioner og på den anden side private institutioner. I rapporten har vi valgt at bru-

ge termen "offentlige daginstitutioner" som fællesbetegnelse for de kommunale og de selvejende daginstitutioner.

På landsplan fandtes der ved udgangen af 2014 i alt 512 private institutioner. De private institutioner udgjorde på det tidspunkt 13 % af det samlede antal daginstitutioner, mens de kommunale institutioner udgjorde 70 % af institutionerne. 17 % af daginstitutionerne var ved udgangen af 2014 selvejende institutioner[3].

Figur 1 viser fordelingen af private institutioner i kommunerne[4]. Ud fra figuren ses det, at de fleste kommuner har omkring de 13 % private institutioner, som de private institutioner udgør på landsplan. I en mindre gruppe af kommuner udgør de private institutioner omkring 30 % af kommunens samlede antal institutioner, 13 kommuner har *ingen* private institutioner, og i en enkelt kommune udgør private institutioner hele 60 % af daginstitutionerne. Der er altså stor forskel på, hvor stor en andel af private institutioner de enkelte kommuner skal føre tilsyn med.

Figur 1
Andel af private institutioner i kommunerne



Kilde: Tal fra Statistikbanken – PAS22. Tallene er fra 2013.

[3] Tallene stammer fra Danmarks Statistik (PAS22-registret). Tallene er opgjort ved udgangen af 2014.
[4] Andelene i denne tabel stammer fra Danmarks Statistik (PAS22-registret) fra 2013. Tal fra 2014 var endnu ikke tilgængelige, da figuren blev konstrueret.

Ifølge lovgrundlaget bør kommunerne have ens tilsynspraksis overfor offentlige og private dagtilbud. Forundersøgelsen viste imidlertid, at det ikke altid er tilfældet.

I spørgeskemaundersøgelsen blandt forvaltningerne har vi derfor indledningsvist spurgt, om kommunerne har ens tilsynspraksis overfor hhv. offentlige og private institutioner. Hvis kommunerne har angivet, at de har forskellig praksis overfor hhv. offentlige og private institutioner, har de skullet svare særskilt for hver af de to kategorier af institutioner i de efterfølgende spørgsmål. I behandlingen af data fra spørgeskemaet til forvaltningerne har vi opdelt svarene i to kategorier: svar vedr. offentlige institutioner og svar vedr. private institutioner.

Kategorien "private institutioner" indeholder svarene angående private institutioner fra de kommuner, der har angivet, at de har *forskellig* praksis over for hhv. private og kommunale/selvejende institutioner, lagt sammen med svarene fra de kommuner, der har *ens praksis* overfor hhv. kommunale/selvejende og private institutioner, idet disse kommuners praksis jo også gælder overfor private institutioner.

Tilsvarende indeholder kategorien "offentlige institutioner" svarene angående kommunale/selvejende institutioner fra de kommuner, der har *forskellig praksis* overfor hhv. kommunale/selvejende og private institutioner, lagt sammen med besvarelserne fra de kommuner, der har angivet, at de har *ens praksis* overfor hhv. private og offentlige institutioner, idet disse kommuners praksis jo også gælder overfor offentlige institutioner.

Tabellen nedenfor sammenfatter, hvilke data hver af de to kategorier indeholder:

Tabel 1

Offentlige institutioner	Private institutioner
Svarene fra kommuner med *samme* praksis overfor offentlige og private tilbud	Svarene fra kommuner med *samme* praksis overfor offentlige og private tilbud
Svarene angående *offentlige* institutioner fra de kommuner, der har *forskellig praksis* overfor offentlige og private institutioner	Svarene angående *private* institutioner fra de kommuner, der har *forskellig praksis* over for hhv. private og offentlige institutioner

I analysen af data fra spørgeskemaundersøgelsen blandt forvaltningerne afrapporterer vi gennemgående besvarelserne opdelt efter praksis overfor hhv. offentlige og private institutioner. Det gør vi, fordi det rent deskriptivt er interessant at se besvarelserne for både de offentlige og de private institutioner – også selvom der evt. ikke er *statistisk signifikant* forskel på besvarelserne.

Når vi opdeler svarene efter private og offentlige institutioner, vil det fremgå, om forskellen er statistisk signifikant.

Offentlige og private institutioner i undersøgelsen blandt lederne
Besvarelserne fra spørgeskemaundersøgelsen blandt institutionslederne er nogle steder tilsvarende opdelt i svar fra hhv. offentlige og private ledere. Andre steder skelner vi ikke mellem de to kategorier.

Forskellig eller samme tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner
Der er som nævnt kommuner, der har samme tilsynspraksis overfor hhv. offentlige og private institutioner, og kommuner, der har forskellig tilsynspraksis overfor de to institutionstyper.

Svarene i kategorien "forskellig praksis" består af en sammenlægning af de svar, kommuner med forskellig praksis har angivet på spørgsmål om deres tilsynspraksis overfor offentlige institutioner og på spørgsmål om deres tilsynspraksis overfor private institutioner.

Ydermere ser vi i nogle tilfælde på, hvordan svarene fordeler sig på praksis overfor hhv. kommunale og private institutioner i de kommuner, der har forskellig praksis. Dvs. at vi ser isoleret på fx praksis overfor private institutioner i de kommuner, der har forskellig praksis.

Tabel 2 nedenfor viser, hvilke data der indgår i kategorierne:

Tabel 2

Kommuner med forskellig praksis	Private institutioner i kommuner med forskellig praksis	Offentlige institutioner i kommuner med forskellig praksis
Svar vedr. *både offentlige og private* institutioner fra kommuner med forskellig praksis	Svar vedr. *private* institutioner fra kommuner med forskellig praksis	Svar vedr. *offentlige* institutioner fra kommuner med forskellig praksis

Undervejs i analysen vil vi nogle steder beskrive, hvordan data ser ud, når man alene ser på kommuner med *forskellig* praksis overfor hhv. offentlige og private institutioner og i nogle tilfælde også på, hvordan svarene fordeler sig på hhv. kommunale og private institutioner *inden for* kommuner med forskellig praksis. Det vil være angivet i grå bokse. Data for kommuner med forskellig praksis bliver kun beskrevet særskilt de steder, hvor deres svar adskiller sig væsentligt fra svarene fra kommuner med samme tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner.

Se evt. appendiks A for yderligere uddybning af, hvordan data indgår i de forskellige kategorier.

2.3 Evalueringens organisering

Tre faglige eksperter har bidraget med faglig sparring på og kvalificering af evalueringen:

- **Bente Bjørnholt** er seniorforsker ph.d. hos KORA (Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning). Har tidligere været ansat som lektor ved Aalborg Universitet. Har gennem mange år forsket og undervist i evaluering, styring og ledelse.
- **Agneta Ericsson** er undervisningsråd i Skolinspektionen (Sverige), hvor hun fører tilsyn med kommunale daginstitutioner og vurderer tilsynet med private institutioner. Uddannet pædagog (förskollärare) og inden for det samfundsvidenskabelige område (beteendevetenskap). Har stor erfaring med dagtilbudsområdet i kommunal sammenhæng.
- **Kirsten á Rogvi** er juridisk konsulent i Rudersdal Kommune (Skole og Familie). Tidligere kontorchef i Socialministeriet, Familie- og Forbrugerministeriet m.v. med ansvar for bl.a. dagtilbudsloven samt tidligere chef for dagtilbud i to kommuner.

Eksperterne har bidraget med sparring på formulering af evalueringsgrundlaget og analyse af data, herunder vurdering af, hvordan kommunerne opfylder deres forpligtelse til at føre pædagogisk tilsyn. Ekspertgruppen har desuden bidraget med sparring på rapportudkast. Endelig har ekspertgruppen bidraget med yderligere perspektiver på emnet, herunder perspektiveringer til tilsynskoncepter i andre nordiske lande.

Ansvaret for vægtningen af data og rapportens endelige formuleringer og konklusioner er EVA's.

Evalueringen er gennemført af en projektgruppe på EVA, som har bestået af evalueringskonsulent Nanna Louise Pagaard (projektleder), evalueringskonsulent Malene Schmidt Mortensen, specialkonsulent Thomas Hem Pedersen og metodekonsulent Signe Neerup Lassen.

2.4 Læsevejledning

Kapitel 3 udfolder lovgrundlaget for kommunernes tilsyn og redegør for det evalueringsgrundlag, vi har formuleret på baggrund af lovgrundlaget.

I kapitel 4-6 analyserer vi data fra spørgeskemaundersøgelserne blandt forvaltningerne og lederne.

Kapitel 4 fokuserer på det anmeldte tilsyn og undersøger med afsæt i lovgrundlaget og evalueringsgrundlaget, hvordan kommunerne opfylder deres tilsynsforpligtelse. Desuden beskriver vi en række andre forhold ved kommunernes tilsynspraksis, som ikke direkte indgår i lovgrundlaget, men er relevante i relation hertil og mht. at kortlægge, hvordan kommunerne organiserer, tilrettelægger og gennemfører det pædagogiske tilsyn. Kapitel 5 handler om det uanmeldte tilsyn, mens kapitel 6 belyser det uformelle tilsyn.

Kapitel 7 omhandler forvaltningerne og ledernes vurderinger af det pædagogiske tilsyn.

Indledningsvist i kapitel 4-7 og i starten af hvert hovedafsnit i kapitel 4 er der indsat røde resultatbokse, som sammenfatter de væsentligste resultater fra det efterfølgende afsnit eller kapitel. I slutningen af nogle af hovedafsnittene i kapitel 4 og i kapitel 5 er der indsat grå bokse, som kort beskriver resultater, der gør sig gældende for kommuner, der har forskellig tilsynspraksis overfor hhv. offentlige og private institutioner.

3 Evalueringsgrundlag

I dette kapitel beskriver vi det evalueringsgrundlag, som danner afsæt for vurderingen af, hvordan kommunerne opfylder deres forpligtelse til at føre pædagogisk tilsyn med dagtilbud, jf. beskrivelsen af formålet med evalueringen, afsnit 2.1.

Evalueringsgrundlaget er formuleret på baggrund af:
- Dagtilbudsloven (§ 5)
- Vejledning om dagtilbud mv. (2015)

Loven beskriver, hvad kommunerne *skal*. Vejledningen udfolder kravene til, hvad kommunerne *skal*, og beskriver desuden, hvad kommunerne *bør* gøre – vejledningen rummer således både retningslinjer og anbefalinger.

Både lovtekst og vejledning er i store træk formuleret som overordnede rammer og giver dermed kommunerne udstrakt frihed til selv at planlægge, hvordan tilsynet mere konkret skal tilrettelægges. Idet lovgrundlaget har denne karakter af rammelov, har det været nødvendigt at operationalisere dele af lovgrundlaget for at kunne anvende det som evalueringsgrundlag.

Evalueringsgrundlaget er således EVA's systematisering, operationalisering og fortolkning af de regler og retningslinjer, som er formuleret i dagtilbudsloven og den dertilhørende vejledning.

I det følgende beskriver vi først lovgrundlaget for det pædagogiske tilsyn, som det fremgår af hhv. dagtilbudsloven og vejledningen til dagtilbudsloven. Dernæst beskriver vi, hvordan vi har systematiseret og operationaliseret lovgrundlaget, og præsenterer det evalueringsgrundlag, som ligger til grund for vurderingen af, hvordan kommunerne opfylder deres tilsynsforpligtelse.

3.1 Lovgrundlagets regler og retningslinjer

Kommunalbestyrelserne er ifølge dagtilbudslovens § 5 forpligtede til at føre tilsyn med indholdet af dagtilbuddene efter dagtilbudsloven, herunder at den pædagogiske praksis lever op til dagtilbudslovens formålsbestemmelser og til de mål og rammer, som kommunalbestyrelsen har fastlagt efter dagtilbudslovens § 3[5].

Samlet set rummer dagtilbudsloven følgende regler for kommunernes pædagogiske tilsyn:
Kommunerne skal:

- Føre tilsyn
- Fastlægge rammer for tilsyn
- Offentliggøre rammer for tilsynet
- Føre tilsyn med
  - indholdet af dagtilbuddene efter dagtilbudsloven
  - at dagtilbuddene efterlever mål og rammer fastlagt af kommunalbestyrelsen
  - at dagtilbuddene opfylder formålsbestemmelserne for dagtilbud om at understøtte trivsel, sundhed, udvikling og læring.
  - at alle dagtilbud udarbejder pædagogiske læreplaner
  - at alle dagtilbud gennemfører sprogvurderinger af de treårige, der vurderes at have behov for en ekstra sprogindsats

Ifølge *vejledningen* til dagtilbudsloven (kapitel 8) skal den pædagogiske praksis i dagtilbuddene leve op til mål og rammer i lovgivningen samt til kommunalt fastlagte rammer, politikker og retningslinjer og dagtilbuddenes egne mål og værdier. Tilsynet skal ifølge vejledningen undersøge og vurdere, om de mål og rammer, kommunalbestyrelsen har fastlagt efter dagtilbudslovens § 3, efterleves i den pædagogiske praksis i dagtilbuddene. Dvs. at det pædagogiske tilsyn skal sikre, at dagtilbuddenes praksis lever op til den kommunale operationalisering af dagtilbudslovens bestemmelser om, at dagtilbuddene skal understøtte børns trivsel, udvikling og læring. Kommunalbestyrelsen kan uddelegere tilsynsvirksomheden, fx til de kommunale forvaltninger (jf. vejledningens kapitel 8).

Vejledningen uddyber dagtilbudslovens regler for tilsynet med følgende[6] :

- Kommunalbestyrelsen har ansvaret for tilsynsopgaven, herunder ansvaret for at følge op på de forhold, som tilsynet giver anledning til.

[5] Tilsynsforpligtelsen skal ses i sammenhæng med servicelovens § 146, som fastslår, at kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med de forhold, hvorunder børn og unge under 18 år lever, samt retssikkerhedslovens § 16, der omhandler kommunernes pligt til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses – hvad angår både indholdet af tilbuddene og den måde, opgaverne udføres på.

[6] Teksten er nogle steder gengivet i en forkortet eller let redigeret form. Se appendiks B for en mere udførlig gengivelse.

- Det er hensigtsmæssigt med organisatoriske løsninger, der skaber entydighed mht. opgaverne over for dagtilbuddene, herunder tydelighed og fokus mht., hvornår der udføres rådgivning og vejledning, og hvornår der føres tilsyn.
- Hvis tilsynsopgaven er uddelegeret til en person eller en organisation uden for den kommunale forvaltning, bør det præciseres, hvad opgaven går ud på, og hvilke kriterier der skal lægges vægt på i udførelsen.
- Fastlæggelse af rammer for tilsynet skal sikre systematik, der bidrager til, at der føres tilsyn med alle relevante elementer.
- Følgende bør fremgå af rammerne for tilsynet:
  - Formål med tilsyn.
  - Hvad der føres tilsyn med.
  - Frekvens af tilsynsbesøg.
  - Om der gennemføres både anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg.
  - Hvordan tilsynet i øvrigt er tilrettelagt.
  - Hvorvidt der gennemføres brugerundersøgelser som led i tilsynsforpligtelsen.
- Tilrettelæggelsen af tilsynet skal sikre, at børnene får de tilbud, den støtte og den hjælp, som de har behov for, og at tilbuddene er tilrettelagt og bliver gennemført på en faglig forsvarlig måde. Dette gælder også børn med særlige behov.
- Rammerne for tilsynet bør tilrettelægges, så tilsynet er ensartet for både offentlige og private tilbud.
- Offentliggørelse af rammerne for tilsynet indebærer, at forældre og dagtilbud kan gøre sig bekendt med indholdet af tilsynet, frekvensen med videre. Rammerne for tilsynet skal derfor være tilgængelige på kommunens hjemmeside.
- Tilsynet skal ses som et led i kommunalbestyrelsens forpligtelse til at sikre og udvikle kvaliteten på dagtilbudsområdet, dels generelt for alle tilbud i kommunen og dels som led i udvikling af enkelte tilbud i kommunen.
- Viden fra tilsynet bør anvendes i kommunens drøftelser og fastsættelse af serviceniveauet i kommunen samt i forbindelse med de løbende forbedringer og overvejelser om fornyelse og udvikling af dagtilbudsområdet i kommunen.
- Løsning af tilsynsopgaven forudsætter, at den udførende tilsynsmyndighed er opsøgende mht. eventuelle problemer. Den udførende tilsynsmyndighed må derfor løbende være i forbindelse med dagtilbuddet, for at det kan konstateres, om de krav, der stilles, er opfyldte.
- Tilsynet skal tilrettelægges, så kommunalbestyrelsen løbende påser, at dagtilbuddene reelt påtager sig de opgaver, der er fastlagt i kommunens mål og rammer.
- Kommunen skal reagere, hvis den får informationer om, at der er eller kan være grundlag for kritik af den pædagogiske praksis i dagtilbuddene i kommunen, herunder pasningen af børnene og den fysiske samt psykiske omsorg.
- Tilsynet skal sikre, at personalet har de nødvendige kvalifikationer til at varetage de opgaver, der ligger hos dagtilbuddene.

- Tilsynet kan blandt andet bidrage til udvikling af den pædagogiske praksis i dagtilbuddene ved at give ledelsen og personalet viden om forbedringsmuligheder og udviklingspotentialer i dagtilbuddene.

Samlet set indeholder lovgrundlaget altså helt overordnede regler om, at kommunerne skal føre pædagogisk tilsyn med dagtilbuddene og deres indhold, at de skal fastlægge rammer for tilsynet, og at de skal offentliggøre disse rammer.

Derudover rummer lovgrundlaget følgende regler for *organiseringen* af tilsynet:
- Rammerne for tilsynet skal sikre *systematik.*
- Der bør være *tydelighed og fokus mht., hvornår der føres tilsyn, og hvornår der er tale om vejledning*.
- Der skal finde *opfølgning* sted
- Der bør være *ensartet tilsyn* overfor hhv. offentlige og private institutioner
- Tilsynet skal *sikre og udvikle kvaliteten* generelt for alle kommunens dagtilbud og i det enkelte dagtilbud.

Endelig indeholder lovgrundlaget følgende regler for *indholdet* af tilsynet:
- Tilsynet skal sikre, at institutionerne lever op til *dagtilbudslovens formålsbestemmelser* (trivsel, udvikling og læring) og til *kommunale mål og rammer*
- Tilsynet skal sikre, at *personalet har de nødvendige kvalifikationer*
- Tilsynet skal sikre, at institutionerne arbejder med og evaluerer *de pædagogiske læreplaner*
- Tilsynet skal sikre, at institutionerne gennemfører *sprogvurderinger* af de treårige, der vurderes at have behov for en ekstra sprogindsats

Lovgrundlaget giver som nævnt kommunerne stor frihed til at beslutte, hvordan tilsynet skal tilrettelægges. Reglerne i lovgrundlaget har primært karakter af rammer, som kommunerne selv skal udfylde – fx er der krav om, at kommunerne skal angive, med hvilken frekvens og med hvilke metoder de fører tilsyn, men der er ikke retningslinjer for, *hvad* frekvensen bør være, eller *hvilke* metoder der skal anvendes. Der er således mange måder at føre tilsyn på inden for lovens rammer.

De overordnede regler (at der skal føres tilsyn samt formuleres og offentliggøres rammer) og nogle af indholdskravene er konkrete og kan indgå direkte i et evalueringsgrundlag. Retningslinjerne for organiseringen af tilsynet og nogle af indholdskravene er derimod mere komplekse og abstrakte og vanskeligere umiddelbart at "måle op imod". Derfor har EVA operationaliseret og konkretiseret disse dele af lovgrundlaget, så de kan anvendes som grundlag for evalueringen. Det bliver udfoldet i næste afsnit.

Arbejdet med at systematisere og fortolke lovgrundlaget for at kunne anvende det som evalueringsgrundlag afspejler den udfordring, kommunerne står i mht. at organisere og tilrettelægge det pædagogiske tilsyn på baggrund af lovgrundlaget. EVA har derfor også valgt at omsætte arbejdet med at systematisere og fortolke lovgrundlaget til et redskab, kommunerne kan anvende som inspiration til evt. at gennemgå deres egen tilsynspraksis i forhold til lovgrundlaget. Redskabet bliver sendt ud til samtlige kommuner og bliver desuden tilgængeligt på eva.dk.

3.1.1 Lovgrundlaget som evalueringsgrundlag

Dagtilbudsloven og vejledningen beskriver altså en række forhold, som skal eller bør karakterisere det kommunale tilsyn. Vi har operationaliseret disse forhold, så de kan bruges som evalueringsgrundlag. Evalueringsgrundlaget er således EVA's systematisering, operationalisering og fortolkning af de regler og retningslinjer, som er formuleret i dagtilbudsloven og den dertilhørende vejledning.

Ud fra de forhold, der er beskrevet i lovgrundlaget, har vi formuleret fire overordnede *temaer*, som tilsammen kan siges at karakterisere den kommunale tilsynsforpligtelse.

De fire temaer er:

- Systematik
- Indhold
- Uvildighed
- Udvikling

Nogle af disse temaer fremgår eksplicit af lovgrundlaget, andre er vores samlebetegnelser for og fortolkninger af dele, der er beskrevet i lovgrundlaget. De fire temaer kan altså genfindes i lovgrundlaget – enten direkte eller indirekte – men er samtidig valgt ud, fordi vi ser dem som forudsætninger for, at kommunerne kan føre et tilsyn, der lever op til lovgrundlaget.

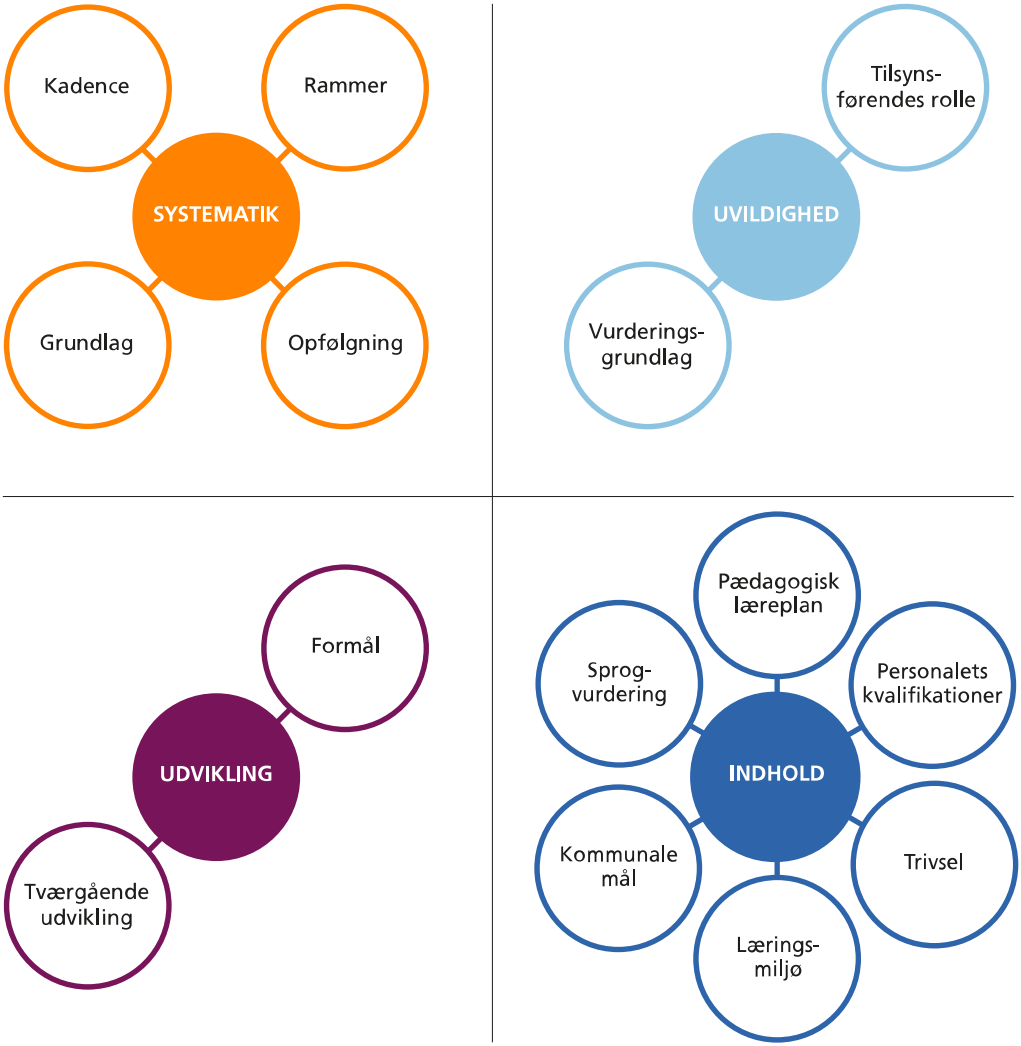
Vi har brudt hvert af de fire temaer ned i *elementer*. Elementerne er ligesom temaerne udledt af lovgivningen. Nogle elementer er nævnt eksplicit i lovgrundlaget og er knyttet direkte til et specifikt tema. Andre elementer er vores operationaliseringer og fortolkninger af, hvilke elementer temaet dækker over. Det gælder nogle af elementerne under systematik og udvikling, som ikke er eksplicit nævnt i lovgrundlaget som dele af temaerne systematik og udvikling, men som vi vurderer, er væsentlige elementer, for at tilsynet kan siges at være systematisk eller udviklende.

På baggrund af lovgrundlaget har vi tolket, at de fire temaer indeholder følgende elementer:

Tema	Elementer
Systematik	• Kadence • Rammer • Grundlag • Opfølgning
Indhold	• Pædagogisk læreplan • Personalets kvalifikationer • Trivsel • Læringsmiljø • Kommunale mål og rammer • Sprogvurderinger
Uvildighed	• Den tilsynsførendes rolle • Vurderingsgrundlag
Udvikling	• Formål • Tværgående udvikling

Operationaliseringen af lovgrundlaget fremgår også af figur 2 på næste side. Temaerne er de fire farvede bobler. Elementerne er de hvide bobler rundt om temaerne.

Figur 2
Evalueringsgrundlag for vurderingen af det kommunale tilsyn



Indholdet af de forskellige temaer og elementer bliver udfoldet nærmere i kapitel 4.

3.1.2 Tre kategorier af tilsyn

I denne evaluering opererer vi med tre forskellige former for tilsyn:

- Anmeldt tilsyn
- Uanmeldt tilsyn
- Uformelt tilsyn

Både anmeldt og uanmeldt tilsyn kan defineres som formelle former for tilsyn. Kommunerne er ikke forpligtede til at føre uanmeldt tilsyn, men en del kommuner anvender denne tilsynsform som led i deres samlede tilsyn med daginstitutionerne. I lovgrundlaget står der desuden, at det bør fremgå af kommunernes rammebeskrivelser for tilsynet, om der gennemføres både anmeldt og uanmeldt tilsyn. Både det anmeldte og det uanmeldte tilsyn er karakteriseret ved, at det skal italesættes som et tilsyn, og at institutionen bliver bekendt med, at der er tale om et tilsyn.

Uformelt tilsyn refererer i modsætning hertil til den løbende kontakt mellem hhv. institution og repræsentanter fra forvaltningen om andre forhold, og som ikke italesættes som et tilsyn. I lovgrundlaget står der, at den udførende tilsynsmyndighed løbende skal være i kontakt med dagtilbuddet, for at det kan konstateres, om de krav, der stilles, er opfyldte. Dvs. at lovgrundlaget lægger op til, at der ud over de egentlige tilsyn er en løbende kontakt mellem forvaltning og institutioner, som giver forvaltningen indsigt i praksis i dagtilbuddene.

Det er vanskeligt at svare entydigt på, i hvilken grad kommunerne opfylder deres tilsynsforpligtelse, dels fordi lovgrundlaget rummer et stort fortolkningsrum, og der dermed er mulighed for at tilrettelægge tilsynet meget forskelligt inden for lovens rammer, dels fordi tilsynet kan bestå af både *anmeldt*, *uanmeldt* og – som vi har valgt at kalde det – *uformelt* tilsyn. For at få et dækkende billede af en kommunes tilsynspraksis er det vigtigt at se på alle tre tilsynsformer, idet fx en spinkel formel tilsynspraksis kan være suppleret med et stærkt uformelt tilsyn og omvendt. Det ville således være for begrænset kun at se på eksempelvis kommunernes praksis mht. anmeldte tilsyn. Derfor kigger vi i denne evaluering på alle tre former for tilsyn.

Samtidig er det vigtigt at understrege, at det er det anmeldte tilsyn, som står mest centralt i vores evaluering af kommunernes tilsynspraksis. Og det er kommunernes praksis mht. det anmeldte tilsyn, der bliver holdt op imod lovgrundlaget/evalueringsgrundlaget. Der er følgende argumenter herfor: Det *uformelle* tilsyn kan aldrig stå alene, idet det per definition ikke kan leve op til en række af de regler, der er for tilsynet i lovgrundlaget. Det uformelle tilsyn må derfor ses som et supplement til de mere formelle tilsynsformer. Vores data viser desuden, at langtfra alle kommuner fører *uanmeldt* tilsyn. Og i de kommuner, der gør, anvendes det uanmeldte tilsyn generelt set som en målrettet ad-hoc-funktion, som supplerer det anmeldte tilsyn, fx når der er en viden eller formodning om, at en institution har nogle særlige udfordringer.

Det er derfor det anmeldte tilsyn, der er kernen i vores analyse af, hvordan kommunerne opfylder deres tilsynsforpligtelse, samtidig med at vi belyser de øvrige tilsynsformer også.

3.1.3 Anvendelse af evalueringsgrundlag

I kapitel 4 kortlægger vi kommunernes tilsynspraksis mht. anmeldt tilsyn. På baggrund af ovenstående evalueringsgrundlag vurderer vi desuden, hvordan kommunerne opfylder deres forpligtelse til at føre pædagogisk tilsyn. Kapitel 4 er struktureret ud fra de fire temaer i evalueringsgrundlaget, hhv. systematik, indhold, uvildighed og udvikling. Hvert tema er som nævnt operationaliseret i nogle elementer, som også fremgår af modellen. I spørgeskemaundersøgelsen blandt forvaltningerne har vi stillet ét eller flere spørgsmål under hvert element. Udvalgte svar på disse spørgsmål fungerer som indikatorer på hvert element. Det fremgår under de enkelte afsnit i kapitel 4, hvilke spørgsmål og indikatorer der er knyttet til de forskellige elementer. Se desuden appendiks C for en oversigt over dette.

Vurderingen af, hvordan kommunerne opfylder deres forpligtelse til at føre pædagogisk tilsyn, foretages på tværs af kommuner. Evalueringsgrundlaget bruges altså ikke til at vurdere den enkelte kommunes praksis i betydningen "bestået/ikke bestået". I stedet fungerer evalueringsgrundlaget som afsæt for at vurdere, hvordan kommunerne samlet set opfylder deres tilsynsforpligtelse, og hvilke dele af den lovpligtige tilsynsopgave der muligvis giver kommunerne udfordringer.

Analysen i kapitel 4 omhandler udelukkende *anmeldte* tilsyn. For at få et fyldestgørende billede af kommunernes tilsynspraksis vil kommunernes brug af *uanmeldt* og *uformelt* tilsyn blive belyst i hhv. kapitel 5 og kapitel 6.

4 Anmeldt tilsyn

Resultater på tværs af temaerne systematik, indhold, uvildighed og udvikling

Set i forhold til *EVA's operationalisering* af lovgrundlaget for det pædagogiske tilsyn opfylder kommunerne generelt set væsentlige dele af deres tilsynsforpligtelse. Der er dog også aspekter af tilsynet, hvor kommunerne i mindre grad lever op til lovgrundlaget. Det gælder især mht. at sikre *systematik* i tilsynet og mht. at sikre, at tilsynet også er med til at skabe *udvikling* både i den enkelte dagsinstitution og i kommunens institutioner generelt.

Datamaterialet viser desuden en tendens til, at kommunernes tilsyn med private institutioner i mindre grad opfylder elementerne i de fire temaer.

Kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner
Kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner lever i mindre grad op til lovgrundlaget end kommuner med samme tilsynspraksis overfor de to institutionstyper. Det gælder mht. deres praksis overfor både offentlige og private institutioner – men i særlig grad deres praksis over for private institutioner. Kommuner med forskellig tilsynspraksis har generelt et mindre systematisk tilsyn – og det gælder særligt tilsynet med de private institutioner. De bruger desuden viden fra tilsyn med de private institutioner meget mindre i udviklingsøjemed end viden fra tilsynet med offentlige institutioner.

Dette kapitel kortlægger kommunernes tilsynspraksis mht. det anmeldte tilsyn og vurderer, hvordan kommunerne lever op til deres tilsynsforpligtelse set i forhold til lovgrundlaget. Kapitlet analyserer dermed kommunernes praksis ud fra det evalueringsgrundlag, som blev præsenteret i kapitel 3, og som er baseret på lovgrundlaget for det kommunale pædagogiske tilsyn.

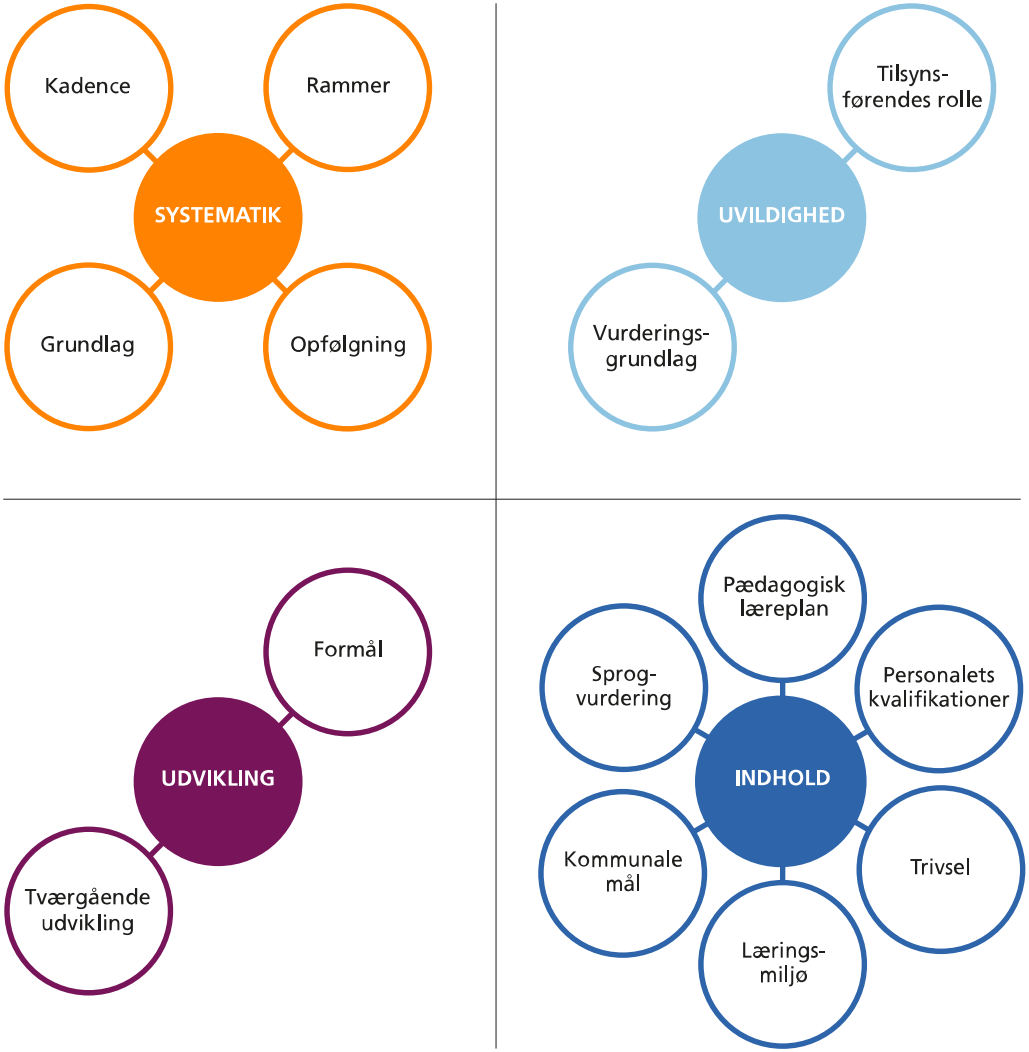
Kommunernes tilsynspraksis over for dagtilbuddene rummer også andre væsentlige dele end dem, der indgår i lovgrundlaget. Som nævnt i kapitel 2 er det en del af formålet med evalueringen at få kortlagt kommunernes tilsynspraksis generelt. Dvs. at vi også belyser dele af kommunernes tilsynspraksis, som rækker ud over de lovpligtige elementer.

Kapitlet er primært baseret på spørgeskemaundersøgelsen blandt de kommunale forvaltninger. Enkelte steder inddrages besvarelser fra spørgeskemaundersøgelsen blandt institutionsledere. Desuden inddrages data fra en række opfølgende interview, som er gennemført blandt kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor hhv. offentlige og kommunale institutioner.

Kapitlet er struktureret ud fra de fire temaer i evalueringsgrundlaget:
- Systematik
- Indhold
- Uvildighed
- Udvikling

Hvert tema består, som beskrevet i kapitel 3, af en række elementer. Elementerne fremgår af figur 3 nedenfor. Figuren, som også blev præsenteret i kapitel 3, illustrerer vores operationalisering af lovgrundlaget for det kommunale tilsyn og dermed evalueringsgrundlaget for vurderingen af kommunernes tilsyn.

Figur 3
Evalueringsgrundlag for vurderingen af det kommunale tilsyn



I spørgeskemaundersøgelsen har vi stillet ét eller flere spørgsmål under hvert element. Svarene på spørgsmålene fungerer som indikatorer på, om kommunerne opfylder de enkelte elementer.

De fire temaer og tilhørende elementer bliver udfoldet i de følgende afsnit. Under nogle temaer er der et særskilt afsnit, som fremhæver pointer, der gør sig særligt gældende for kommuner, der har forskellig tilsynspraksis overfor hhv. offentlige og private institutioner. Disse pointer er placeret i grå bokse i slutningen af afsnittene.

4.1 Systematik i tilsynet

Resultater for temaet systematik

Temaet systematik handler om rammer, grundlag, kadence for og opfølgning på tilsyn. De vigtigste resultater inden for temaet systematik er:

- Stort set alle kommuner (98 %) lever op til – eller arbejder på at leve op til – lovkravet om, at de skal fastlægge rammer/retningslinjer for tilsynet.
- 23 % af kommunerne opfylder ikke lovkravet om, at de skal offentliggøre rammerne for tilsynet.
- 39 % af kommunerne har forskellig tilsynspraksis overfor private og offentlige daginstitutioner – ifølge lovgrundlaget bør der være ensartethed i tilsynet overfor private og offentlige institutioner.
- 95 % af kommunerne fører som minimum anmeldt tilsyn hvert andet år med både offentlige og private institutioner. Omtrent halvdelen af kommunerne fører tilsyn min. en gang årligt. Der er en tendens til, at kommunerne fører anmeldt tilsyn lidt oftere med de private institutioner end med de offentlige.
- Kommunernes tidsforbrug pr. institution mht. det anmeldte tilsyn varierer en del; fra 0 til 40 timer årligt (inkl. forberedelse og opfølgning). Lidt over halvdelen af kommunerne (58 %) bruger 0-10 timer årligt.
- Færre end hver femte kommune (18 %) har ud fra EVA's operationalisering af lovgrundlaget i elementerne "rammer", "grundlag", "kadence" og "opfølgning" et fuldt ud systematisk tilsyn. En del kommuner har en meget lav grad af systematik i tilsynet.
- Omkring tre fjerdedele af kommunerne har en fast frekvens for det anmeldte tilsyn og dermed en systematisk tilgang til tilsynet, hvad angår *kadence*.
- Under halvdelen af kommunerne fører tilsyn på baggrund af et helt systematisk *grundlag*. Det er især vurderinger af læringsmiljøet, som kommunerne er tilbøjelige til ikke at foretage ud fra et systematisk grundlag.

fortsættes næste side …

… fortsat fra forrige side

- Under halvdelen af kommunerne (43 %) har en fuldt ud systematisk *opfølgning* på tilsynet. Især er udarbejdelse af handleplaner og systematiske skriftlige opsamlinger på tværs af institutionerne mindre udbredte.
- Lederne af de offentlige institutioner får betydeligt mere støtte til at følge op på tilsynet, end deres lederkollegaer i private institutioner gør. En betydelig andel af lederne i både offentlige og private institutioner oplever, at forvaltningen ikke understøtter arbejdet med at følge op på tilsynet.
- Der er en tendens til, at kommunerne fører et mindre systematisk tilsyn med private institutioner end med offentlige institutioner.

Kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner

- For kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner gælder det, at de generelt har et mindre systematisk tilsyn end kommuner med samme praksis – og det gælder særligt tilsynet med de private institutioner.

Anbefalinger

- En del kommuner kan med fordel overveje, hvordan systematikken i tilsynet kan styrkes. Det gælder i særlig grad mht. at anvende et systematisk *grundlag* for tilsynet og mht. at sikre en systematisk *opfølgning* på tilsynet, herunder den opfølgning på tværs af institutioner, som skal bidrage til udviklingen af kommunens daginstitutioner generelt.

- Kommuner, der har forskellig tilsynspraksis overfor hhv. offentlige og private daginstitutioner, bør ensrette tilsynspraksis overfor de to institutionstyper.

I dette afsnit belyser vi, om kommunerne har en systematisk tilsynspraksis.
I vejledningen til dagtilbudsloven står: "Fastlæggelse af rammerne for tilsynet skal sikre en systematik, der bidrager til, at der føres tilsyn med alle relevante elementer".[7]

Systematik er i formuleringen i vejledningen altså knyttet til *rammerne* for tilsynet og fremstår som et overordnet krav til tilsynet. Et systematisk tilsyn og en systematisk tilgang er en forudsætning for at kunne efterleve andre elementer i lovgrundlaget. Et systematisk tilsyn er desuden en forudsætning for at kunne bruge den viden, kommunerne indsamler i forbindelse med tilsynet, fx til at udvikle kvaliteten for alle dagtilbud i kommunen eller i forbindelse med de løbende forbed-

[7] *Vejledning om dagtilbud, kapitel 8, afsnit 123.*

ringer og overvejelser om fornyelse og udvikling af dagtilbudsområdet i kommunen, som det står formuleret i lovgrundlaget.

I de følgende afsnit gennemgår vi følgende elementer, som er vores operationalisering af lovgrundlagets formuleringer om systematik i tilsynet, og vurderer, i hvilken grad kommunerne har en systematik mht. hvert af elementerne.

- Rammer
- Kadence
- Grundlag
- Opfølgning

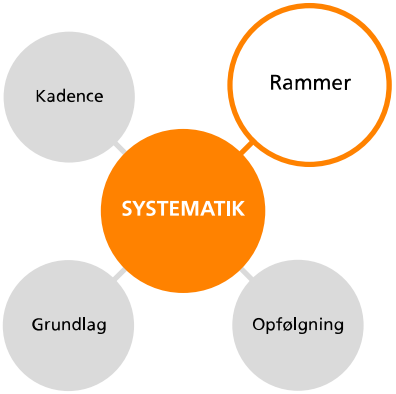
Elementerne fremgår også af nedenstående udsnit af modellen for evalueringsgrundlaget.



4.1.1 Rammer for tilsyn

Det fremgår af dagtilbudsloven, at kommunerne skal fastlægge rammer for tilsynet[8]. Derudover står der i vejledningen, at fastlæggelse af rammerne for tilsynet skal sikre systematik.[9] Hvorvidt kommunerne har formuleret rammer for tilsynet, bliver derfor et væsentligt element i vurderingen af, om kommunerne har et systematisk tilsyn.

[8] *Dagtilbudsloven § 5, stk. 2.*
[9] *Vejledning om dagtilbud mv., kapitel 8, afsnit 123.*



Vi har vurderet, at fastlæggelse af rammer forudsætter, at rammerne er skriftlige, og har på den baggrund operationaliseret elementet rammer på følgende vis:

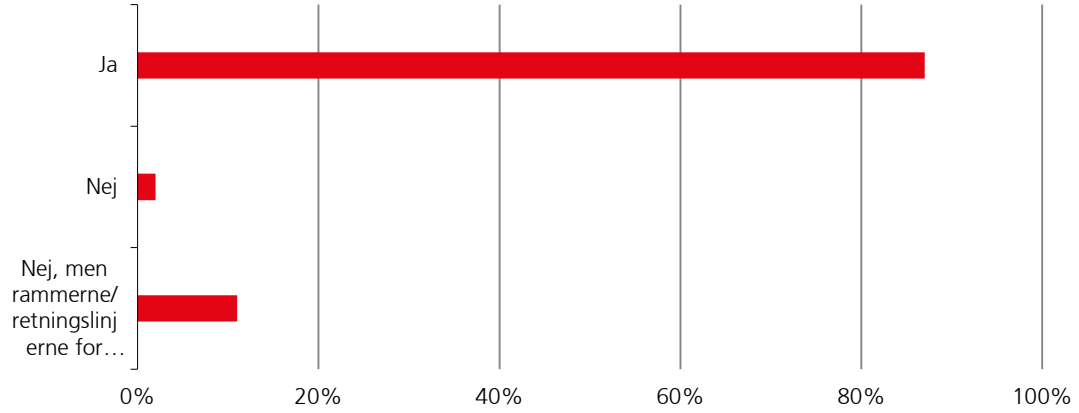
Rammer for tilsynet

Indikatoren for, at kommunerne har en systematisk tilgang til tilsynet, hvad angår rammer, er, at:

- Kommunerne har svaret ja til, at de har formuleret skriftlige rammer for tilsynet

Som det fremgår af figur 4, har 87 % af kommunerne formuleret skriftlige rammer for tilsynet. Disse kommuner har en systematisk tilgang til tilsynet, hvad angår skriftlige rammer. Derudover er der på tidspunktet for spørgeskemaundersøgelsen 11 % af kommunerne, der har svaret, at rammer eller retningslinjer for tilsynet er under udarbejdelse. Det betyder, at stort set alle kommuner lever op til, eller arbejder på at leve op til, lovkravet om, at de skal fastlægge rammer for tilsynet.

Figur 4
Har kommunen formuleret skriftlige rammer/retningslinjer for tilsynet med daginstitutioner? (N = 83)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger

Ifølge vejledningen til dagtilbudsloven bør følgende forhold fremgå af rammerne for tilsyn:

- Formålet med tilsynet.
- Hvad der føres tilsyn med.
- Frekvens af tilsynsbesøg.
- Om der gennemføres både anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg.
- Hvordan tilsynet i øvrigt er tilrettelagt.
- Hvorvidt der gennemføres brugerundersøgelser som led i tilsynsforpligtelsen.[10]

Tabel 3 viser, hvad der fremgår af rammerne for tilsynet i de kommuner, som har fastlagt rammer.

Alle de kommuner, der har formuleret rammer for tilsynet, har beskrevet formålet med tilsynet, og hvad der føres tilsyn med. Langt de fleste (91 %) har beskrevet frekvensen af tilsynet, og hvordan tilsynet i øvrigt er tilrettelagt. 75 % af kommunerne har beskrevet, om der gennemføres både anmeldt og uanmeldt tilsyn. Kun 14 % har beskrevet, om der gennemføres brugerundersøgelser.

[10] *Vejledningen, kapitel 8, afsnit 123.*

Der er dermed enkelte punkter, som kommunerne generelt set bør udfolde mere i rammebeskrivelsen af tilsynet.

Tabel 3
Hvilke af følgende punkter er beskrevet i rammerne/retningslinjerne? (N = 69)

	Antal	Procent
Formålet med tilsynet	69	100
Hvad der føres tilsyn med	69	100
Frekvensen af tilsyn	63	91
Om der gennemføres både anmeldte og uanmeldte tilsyn	52	75
Hvordan tilsynet er tilrettelagt	63	91
Hvorvidt der gennemføres brugerundersøgelser som led i tilsynet	10	14

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Det har været muligt at sætte flere markeringer ved dette spørgsmål
Note: Kun den del af respondenterne, der har svaret, at kommunen har formuleret skriftlige rammer/retningslinjer for tilsynet med daginstitutioner, har haft mulighed for at besvare spørgsmålet.

41 % af de kommuner, der har svaret, at de har formuleret rammer for tilsynet, svarer ja til, at de har planer om at ændre de nuværende rammer for tilsynet.

Tabel 4 viser, at af de 41 % (29 kommuner), som p.t. har planer om at ændre tilsynet, svarer 59 % (17 kommuner), at det skyldes, at tilsynet skal være mere udviklingsorienteret, og 45 % (13 kommuner), at det skal være mere systematisk. 34 % (10 kommuner) har planer om at ændre tilsynet, fordi det i højere grad skal bygge på kvantitative eller kvalitative data, hvilket hænger fint sammen med, at en del kommuner også har planer om at ændre tilsynet, så det er enten mere udviklingsorienteret eller mere systematisk. Kommunerne ser således ud til at være opmærksomme på, at der skal være udviklingsmuligheder i tilsynet, og at det skal være systematisk.

Tabel 4
Hvorfor er der planer om at ændre de nuværende rammer/retningslinjer for tilsynet? (N = 29)

	Antal	Procent
Tilsynet skal være mere udviklingsorienteret	17	59
Tilsynet skal have en mere systematisk karakter	13	45
Tilsynet skal i højere grad bygge på kvantitative dataformer (fx statistikker, testresultater, spørgeskemaundersøgelser)	10	34
Tilsynet skal i højere grad bygge på kvalitative dataformer (fx observationer, interview, dialog)	10	34
Tilsynet skal sikre en højere grad af kontrol	5	17
Andet, skriv:	9	31

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Det har været muligt at sætte flere markeringer
Note: Kun den del af respondenterne, der har svaret, at kommunen har formuleret skriftlige rammer/retningslinjer for tilsynet med daginstitutioner, har haft mulighed for at besvare spørgsmålet.

Offentliggørelse af rammer for tilsynet

Udover reglen om at fastlægge rammer for tilsynet står der også i dagtilbudsloven, at kommunerne skal *offentliggøre* rammerne for tilsynet.[11] Af de 87 % af kommunerne, der har svaret, at de har formuleret skriftlige rammer for tilsynet, angiver 10 % (7 kommuner), at rammerne ikke er offentliggjorte. Dertil kommer de i alt 13 % af kommunerne (11 kommuner), som har angivet, enten at de ikke har formuleret rammer for tilsynet, eller at de er under udarbejdelse, og som derfor heller ikke på tidspunktet for spørgeskemaundersøgelsen har levet op til kravet om offentliggørelse. Dvs. at i alt 18 kommuner ikke har offentliggjort rammerne for tilsynet.

I vejledningen til dagtilbudsloven står desuden, at rammerne for tilsynet skal være tilgængelige på kommunens hjemmeside. Blandt de kommuner, der har angivet, at de har formuleret skriftlige rammer/retningslinjer for tilsynet, svarer 64 %, at rammerne er offentliggjort på kommunens hjemmeside. 26 % af kommunerne med retningslinjer har offentliggjort rammerne andre steder

[11] *Dagtilbudsloven, § 5, stk. 2.*

end på hjemmesiden, mens 10 % som nævnt ikke har offentliggjort rammerne. Samlet set lever lige omkring halvdelen af de deltagende kommuner (45 kommuner) op til kravene om at have formuleret rammer/retningslinjer for tilsynet OG at have offentliggjort dem på kommunens hjemmeside.

Ens praksis over for offentlige og private tilbud

Det fremgår også af vejledningen, at rammerne for tilsynet bør tilrettelægges, så tilsynet er ensartet for både offentlige og private tilbud.[12] Mht. at sikre systematik giver en forskellig tilsynspraksis udfordringer. 39 % af kommunerne angiver, at de har forskellig tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner. I disse kommuner understøtter rammerne for tilsynet ikke ensartethed og dermed heller ikke systematik i tilsynet de to institutionstyper imellem.

Vi har undersøgt, om der er en sammenhæng mellem, om kommunerne har forskellig eller samme tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner på den ene side, og om kommunerne har fastlagt rammer for tilsynet på den anden side. Denne sammenhæng har vi ikke kunnet finde.

Tabel 5 nedenfor viser, at der heller ikke er nogen sammenhæng mellem, om kommunerne har samme eller forskellig tilsynspraksis overfor hhv. offentlige og private institutioner, og om kommunerne har planer om at ændre rammerne for tilsyn.

Tabel 5
Sammenhæng mellem, hvorvidt der er planer om at ændre rammer/retningslinjer for tilsyn, og forskellig/samme tilsynspraksis

		Har kommunen helt samme tilsynspraksis overfor hhv. kommunale/selvejende og private daginstitutioner?		
		Ja (N = 45)	Nej (N = 26)	Total (N = 71)
Er der p.t. planer om at ændre de nuværende rammer/retningslinjer for tilsynet?	Ja	42 %	38 %	41 %
	Nej	58 %	62 %	59 %
	Total	100 %	100 %	100 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger

Note: Kun den del af respondenterne, der har svaret, at kommunen har offentliggjort rammer/retningslinjer for tilsynet, har haft mulighed for at besvare spørgsmålet.

[12] *Vejledningen om dagtilbud, afsnit 123.*

Som det fremgår af tabellen, har 38 % af kommunerne med forskellig tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner planer om at ændre rammerne for tilsynet. Blandt kommuner med samme tilsynspraksis over for offentlige og private tilbud har 42 % planer om at ændre de nuværende rammer/retningslinjer. Forskellene er ikke signifikante.

Tabel 6 viser forholdet mellem andelen af private institutioner i kommunerne, og om kommunen har svaret ja til, at de har samme tilsynspraksis.

Tabel 6
Om kommunerne har samme tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner, fordelt på andelen af private institutioner i kommunen (N = 88)

	Ja	Nej	Antal kommuner
0-10 % private institutioner	73 %	27 %	33
11-20 % private institutioner	54 %	46 %	35
Mere end 20 % private institutioner	55 %	45 %	20
Total	61 %	39 %	88

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale forvaltninger og tal fra Statistikbanken – PAS22
Note: Tallene fra Statistikbanken er fra 2013. Tal fra 2014 var endnu ikke tilgængelige, da tabellen blev konstrueret.

Som det fremgår af tabellen, er der en tendens til, at hvis kommunerne kun har et begrænset antal private institutioner, er de mere tilbøjelige til at have samme tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner. Forskellen er dog ikke signifikant.

Årsager til, at nogle kommuner vælger at have forskellig tilsynspraksis

Vi har gennemført opfølgende telefoniske interview blandt 10 kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor hhv. offentlige og private institutioner. Af disse interview fremgår det, at der kan være store variationer i, hvordan og hvor meget tilsynet med hhv. offentlige og private institutioner adskiller sig i den enkelte kommune. Nogle steder består tilsynet med offentlige og private institutioner fx af samme "grundpakke", men er suppleret i de offentlige institutioner. Nogle steder adskiller tilsynet med de to institutionstyper sig mht. frekvens, indhold, den tilsynsførende, opfølgningen på tilsynet osv. Kommunerne har i interviewene beskrevet forskellige årsager til, at de har forskellig praksis overfor de to institutionstyper. Overordnet set er følgende begrundelser for forskellig praksis kommet frem i interviewene:

- **Forskelligt vidensgrundlag for hver af de to institutionstyper.** Kommunerne har typisk mere løbende kontakt (uformelt tilsyn) med de offentlige institutioner. Det giver en anden baggrundsviden og et andet indblik i praksis, end kommunerne har i de private institutioner. Desuden har kommunerne adgang til flere data vedr. de offentlige institutioner. Den øgede indsigt i de offentlige institutioner danner ifølge nogle kommuner grundlag for et mere detaljeret og nuanceret tilsyn, som kommer tættere på den pædagogiske praksis, end tilsynet med de private institutioner gør. Tilsynet med de private institutioner er i nogle kommuners optik præget af distance og bliver i højere grad et tjek af formalia. Kommunerne argumenterer dermed også for, at et tilsyn, der går tæt på praksis, forudsætter et forhåndskendskab og – som en kommune udtrykker det – "den nære relation". Det står i modsætning til evalueringsgrundlagets kriterium om uvildighed.

- **Forskellige kommunale krav til de to institutionstyper.** Nogle kommuner med forskellig praksis nævner, at der er kommunale initiativer, krav og indsatser, som kun gælder for de offentlige institutioner, og som der derfor kun føres tilsyn med i de offentlige institutioner. I en kommune nævnes det fx, at der er et fælles pædagogisk grundlag, som kun de offentlige institutioner er underlagt, og som derfor kun indgår i tilsynet med de offentlige institutioner. Tilsvarende forklarer en kommune, at de private institutioner kun er underlagt "minimumskrav", og at kommunen ikke kan bestemme, hvordan de skal arbejde, hvilket har betydning for, hvad der føres tilsyn med: "Tilsynet med de private handler primært om at tjekke, at de lever op til læreplaner og dagtilbudsloven. I de kommunale institutioner er der flere forvaltningsmæssige/kommunale tiltag, som de skal leve op til".

- **Tilsynet med de private institutioner har ikke et udviklingssigte**. Det er også fremgået af interviewene, at den forskellige tilsynspraksis kan hænge sammen med, at kommunen ikke har en udviklingsorienteret tilgang til tilsynet med de private institutioner. En kommune nævner i den sammenhæng, at tilsynet med de private kun er kontrolbesøg, mens tilsynet med de offentlige institutioner er udviklingsbesøg.

- **Kommunen har kun ledelsesret i de offentlige institutioner, og det har betydning for tilsynet**. Det er også blevet nævnt blandt kommuner med forskellig praksis, at det har indflydelse på tilsynet, at kommunen har ledelsesretten i offentlige, men ikke i private institutioner. En kommune nævner fx, at den fører tilsyn med og arbejder med udvikling af ledelsesfunktionen i de offentlige institutioner, men ikke i de private. Desuden er det blevet nævnt, at det har konsekvenser mht. opfølgning på tilsynet: Det kan være sværere at påvirke ledere af de private institutioner som led i opfølgningen på tilsyn, fordi kommunen ikke har ledelsesretten her.

Af de opfølgende interview fremgik også en række synspunkter vedr. fordele og ulemper ved at have forskellig tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner.

Blandt andet blev det nævnt, at det er uhensigtsmæssigt overfor borgere, der vælger et privat tilbud, at der ikke er det samme tilsyn med de private institutioner og dermed "ikke i samme grad er styr på, hvad der foregår," og ikke er samme indblik i de private institutioners kvalitet. En kommune nævner fx, at det er svært at vurdere, hvordan der reelt arbejdes med den pædagogiske indholdsmæssige del i private institutioner, fordi de ikke har løbende kontakt med private institutioner, og "de private er langt væk fra kommunen".

Der blev også udtrykt bekymring over, at der ikke er de samme krav til de private institutioner i kommunen, fx krav om personalets uddannelsesmæssige baggrund.

Det blev desuden fremhævet som en ulempe, at de private institutioner ikke bliver understøttet i deres udviklingsarbejde. Endelig blev det nævnt, at det er problematisk, at kommunen ikke har ledelsesretten over de private institutioner.

Omvendt blev det også nævnt i en kommune, at der trods forskelligheder i tilsynene gennemføres lige gode tilsyn, uanset om det er en privat eller en offentlig institution.

4.1.2 Grundlag for tilsyn

Som det er fremgået, bør tilsynet helt overordnet være systematisk. Det betyder også, at *grundlaget* for tilsynet bør være systematisk.

Det fremgår af lovgrundlaget, at tilsynet skal sikre, at børnene får de tilbud, de har behov for, og at dagtilbuddene har et fagligt forsvarligt miljø. Vi fortolker det som, at der som minimum skal være et systematisk grundlag for tilsynet med de aspekter af lovgivningen, som forholder sig til daginstitutionernes læringsmiljø, til børnenes trivsel og til, om daginstitutionerne lever op til kommunale målsætninger, jf. operationaliseringen af lovgivningen i kapitel 3.



Hvis et tilsyn bliver foretaget på grundlag af dels en dagsorden, der anvendes på tværs af alle institutioner, dels nedskrevne kriterier, kvalitative beskrivelser eller et særligt koncept/redskab til at vurdere indholdet af dagtilbuddet, vil det betyde, at der er et systematisk grundlag for vurderingen. Ud over at give mulighed for en systematik i det enkelte tilsyn giver det også mulighed for systematik i tilsynet på tværs af institutioner, idet det understøtter ensartethed og kontinuitet mht., med hvad og hvordan der bliver ført tilsyn på tværs af institutionerne. Det står i modsætning til et tilsyn, hvor vurderingen fx sker alene på baggrund af den eller de tilsynsførendes individuelle skøn.

Elementet grundlag handler dermed om, hvorvidt der føres tilsyn ud fra et systematisk grundlag, som anvendes på tværs af institutioner, eller ud fra et mere individuelt skøn.

Grundlag

Følgende er valgt som indikatorer for et systematisk tilsyn, hvad angår grundlaget for tilsynet:

- Kommunerne anvender kriterier, kvalitative beskrivelser ELLER koncepter/redskaber til at vurdere daginstitutionens læringsmiljø
- Kommunerne anvender kriterier, kvalitative beskrivelser ELLER koncepter/redskaber til at vurdere, om den pædagogiske praksis understøtter børnenes trivsel

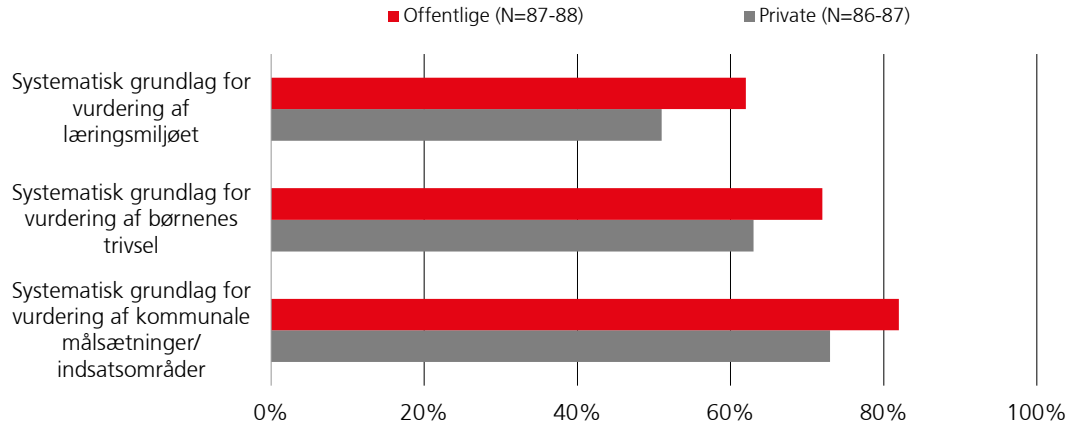
fortsættes næste side …

… fortsat fra forrige side

- Kommunerne anvender kriterier, kvalitative beskrivelser ELLER koncepter/redskaber til at vurdere, om den pædagogiske praksis lever op til kommunale målsætninger
- Tilsynet tager udgangspunkt i en dagsorden, som anvendes på tværs af alle daginstitutioner, evt. målrettet den enkelte institution.

Figur 5 viser, hvor mange kommuner der fører tilsyn med hhv. læringsmiljøet og børnenes trivsel, og om daginstitutionerne lever op til kommunale målsætninger/indsatsområder ud fra enten kriterier, kvalitative beskrivelser eller koncepter/redskaber, som vi definerer som et systematisk grundlag.

Figur 5
Andel af kommuner, hvor tilsynet med hhv. læringsmiljø, børns trivsel og opfyldelse af kommunale målsætninger hviler på et systematisk grundlag



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Betegnelsen "offentlige institutioner" dækker over kommunale og selvejende institutioner. Det gælder samtlige figurer og tabeller i dette kapitel, jf. evt. afsnit 2.2.5.
Note: Grafen illustrerer den andel af respondenterne, der på spørgsmålene om, hvordan kommunen fører tilsyn med hhv. læringsmiljø, børns trivsel og kommunale målsætninger/indsatsområder, har svaret, at det sker enten ud fra kriterier, kvalitative beskrivelser eller koncepter/redskaber. Disse tre svarkategorier i hvert spørgsmål er valgt som indikatorer på, at kommunen har et systematisk grundlag for at vurdere hhv. læringsmiljø, børnenes trivsel og kommunale målsætninger/indsatsområder. Se evt. appendiks C.

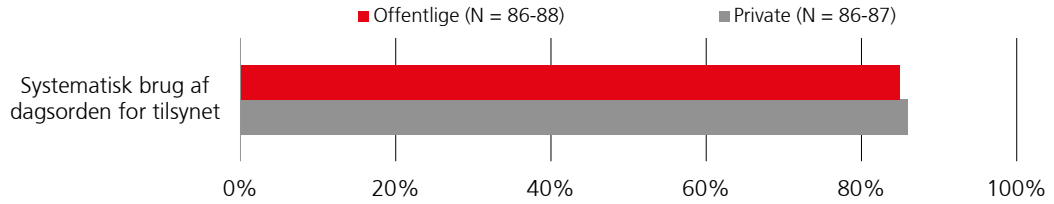
Det fremgår, at læringsmiljøet er det, som færrest kommuner vurderer ud fra et systematisk grundlag. Mht. tilsynet med de private institutioner vurderer kun halvdelen af kommunerne (51 %) læringsmiljøet ud fra et systematisk grundlag som fx nedskrevne kriterier, kvalitative beskrivelser eller koncepter/redskaber. For de offentlige institutioner er det 62 %.

Omvendt er det spørgsmålet om, hvorvidt den pædagogiske praksis lever op til kommunale målsætninger/indsatsområder, som kommunerne er mest tilbøjelige til at vurdere ud fra et systematisk grundlag: 82 % af kommunerne fører tilsyn med dette ud fra et systematisk grundlag i de offentlige institutioner, 73 % af kommunerne fører tilsyn med det ud fra et systematisk grundlag i de private institutioner.

Generelt set tyder det på, at kommunerne er mere tilbøjelige til at anvende et systematisk grundlag for tilsynet med offentlige institutioner sammenlignet med private institutioner. Det gælder for tilsyn med hhv. læringsmiljøet og børnenes trivsel, og om daginstitutionerne lever op til kommunale målsætninger, jf. figur 5. Forskellen er dog ikke statistisk signifikant.

Figur 6 viser, at en stor del af kommunerne (85 %/86 %) gør systematisk brug af dagsorden, sådan at tilsynet tager udgangspunkt i en dagsorden, som anvendes på tværs af alle daginstitutioner, evt. målrettet den enkelte institution.

Figur 6
Systematik mht. brug af dagsorden for tilsynet

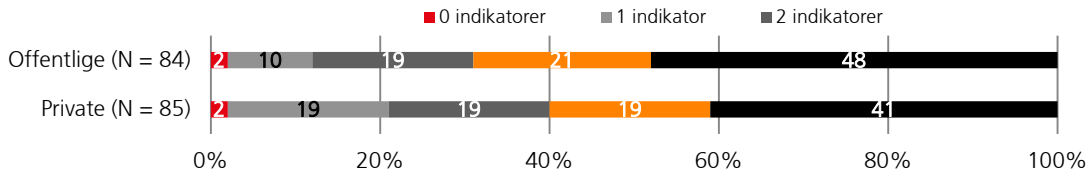


Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Figuren er konstrueret ud fra to spørgsmål og viser den andel af respondenterne, der dels svarer, at anmeldte tilsyn tager udgangspunkt i en fælles dagsorden/spørgeguide, dels svarer, at denne dagsorden/spørgeguide anvendes på tværs af daginstitutioner, evt. målrettet de enkelte institutioner. Se evt. appendiks C.

Figur 7 viser, at 48 % af kommunerne har svaret positivt på alle fire indikatorer på et systematisk grundlag for tilsynet med offentlige institutioner. 41 % af kommunerne har svaret positivt på alle fire indikatorer for tilsynet med de private institutioner. Figuren viser også, at 10 % af kommunerne kun har svaret positivt på én indikator for systematisk grundlag for tilsyn med offentlige

institutioner, mens 19 % af kommunerne kun har svaret positivt på én indikator for tilsynet med de private institutioner.

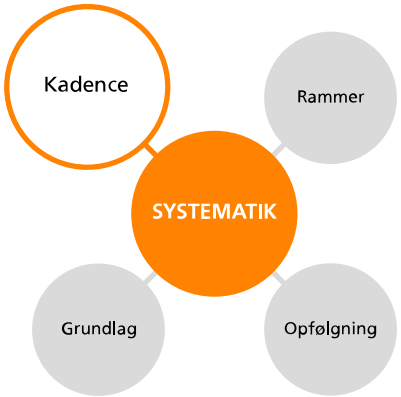
Figur 7
Antal indikatorer for et systematisk grundlag for tilsynet, som kommunerne har svaret positivt på



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger

4.1.3 Kadence for tilsyn

Formuleringen i dagtilbudsloven om, at rammerne for tilsynet skal sikre systematik, forudsætter også en systematik mht., hvor ofte der føres anmeldt tilsyn. Dvs. at der er en fast kadence for tilsynet. Elementet kadence dækker dermed over, hvorvidt kommunerne har en fast kadence for, hvor ofte de enkelte daginstitutioner får anmeldt tilsyn eller ej. En systematisk tilgang er her vurderet som tilsyn efter en fast kadence, så der sikres et kontinuerligt tilsyn med alle institutioner. Der kan dog stadig være institutioner, som af forskellige årsager får tilsyn *ud over* denne faste kadence, fx pga. henvendelser om institutionen eller i forbindelse med opfølgning på tidligere tilsyn.



Kadence

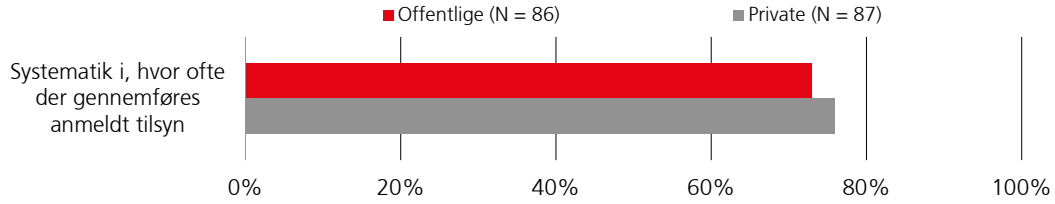
Følgende er valgt som indikator for et systematisk tilsyn mht. kadence:

- Kommunerne har svaret, at det *ikke* varierer fra institution til institution, hvor ofte der føres anmeldt tilsyn

Ud over at undersøge, hvorvidt kommunerne fører tilsyn ud fra en fast kadence, belyser vi i dette afsnit også, med *hvilken* frekvens kommunerne fører tilsyn, og hvad tidsforbruget i forbindelse med tilsyn er i kommunerne.

Figur 8 viser, at 73 % af kommunerne har en systematik mht., hvor ofte der føres anmeldt tilsyn i de offentlige institutioner. 76 % af kommunerne har det for de private institutioner. Forskellen er ikke statistisk signifikant. Dvs. at ca. tre fjerdedele af kommunerne har en systematisk tilgang, hvad angår kadence for det anmeldte tilsyn.

Figur 8
Systematik mht. kadence for tilsynet



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger

Frekvens for tilsyn

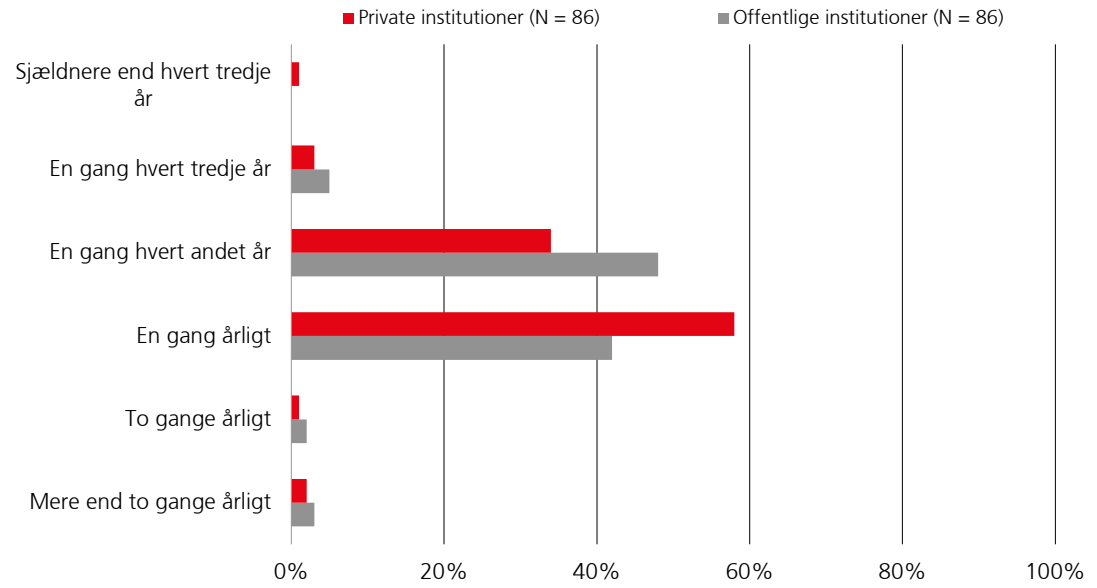
I lovgrundlaget står der, at frekvensen af tilsynsbesøg bør fremgå af rammerne for tilsynet. Lovgrundlaget nævner derimod ikke noget om, *hvad* frekvensen af tilsynet bør være. I vejledningen står der dog, at den udførende tilsynsmyndighed "… *løbende [må]* være i forbindelse med tilbuddet, for at det kan konstateres, om de krav, der stilles, er opfyldte", og desuden, at "tilsynet skal tilrettelægges, så kommunalbestyrelsen *løbende* påser, at tilbuddene reelt påtager sig de opgaver, der er fastlagt i kommunens mål og rammer" (EVA's kursiveringer)[13]. Dvs. at der i lovgrundlaget er et krav om, at tilsynet finder sted løbende, men det er ikke nærmere specificeret,

[13] *Vejledning om dagtilbud, afsnit 125*

hvilken frekvens det indebærer. Kravet om et "løbende tilsyn" kan også tolkes som den form for løbende uformelt tilsyn, der i nogle kommuner finder sted i forbindelse med den almindelige kontakt, der er mellem institutioner og repræsentanter fra forvaltninger. Det vil blive uddybet i kapitel 6 om uformelt tilsyn.

Som det fremgår af figur 9, fører størstedelen af kommunerne *i gennemsnit* anmeldt tilsyn enten hvert eller hvert andet år med både offentlige og private institutioner: 47 % af kommunerne fører i gennemsnit anmeldt tilsyn med de offentlige institutioner en gang årligt eller mere, 61 % af kommunerne fører i gennemsnit anmeldt tilsyn med de private institutioner en gang årligt eller mere. 48 % af kommunerne fører tilsyn hvert andet år med de offentlige institutioner, mens 34 % fører tilsyn hvert andet år med de private institutioner. Samlet set fører i alt 95 % af kommunerne som minimum tilsyn hvert andet år med både offentlige og private institutioner. Figuren viser også, at 5 % af kommunerne fører tilsyn hvert tredje år eller sjældnere med de offentlige institutioner og 4 % af kommunerne hvert tredje år eller sjældnere med de private institutioner.

Figur 9
Hvor ofte gennemføres der i gennemsnit anmeldt tilsyn med den enkelte daginstitution?



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger

Der er en tendens til, at kommunerne fører lidt hyppigere anmeldt tilsyn med de private institutioner end med de offentlige. Denne sammenhæng er dog ikke statistisk signifikant. Det er desu-

den vigtigt at understrege, at der er tale om et *gennemsnit* inden for den enkelte kommune: Det kan i nogle kommuner dække over, at nogle private institutioner får hyppige tilsyn (fx pga. af konkrete henvendelser om eller erfaringer med en institution), mens andre institutioner sjældent får tilsyn. Som nævnt angiver ca. en fjerdedel af kommunerne, at det varierer fra institution til institution, hvor ofte de fører anmeldt tilsyn. Det gælder for både private og offentlige institutioner.

I forbindelse med opfølgende interview med kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner blev det i en kommune nævnt, at der er hyppig løbende kontakt (uformelt tilsyn) med de offentlige institutioner. Kommunen har derfor valgt, at der ikke behøver at være så hyppige anmeldte tilsyn i de offentlige institutioner som i de private. I dette tilfælde erstatter det uformelle tilsyn med de offentlige institutioner altså nogle af de anmeldte formelle tilsyn. Det kan være en mulig forklaring på tendensen til, at de private institutioner får hyppigere anmeldt tilsyn end de offentlige.

Tidsforbrug

Tidsforbruget i forbindelse med det anmeldte tilsyn varierer en del kommunerne imellem.

Tabel 7 viser, hvor mange timer kommunerne *i gennemsnit* bruger pr. daginstitution om året på *anmeldt* tilsyn inklusive forberedelse og evt. opfølgning på tilsynet. Tallene dækker for nogle kommuners vedkommende, jf. forrige afsnit, over en varierende tilsynskadence overfor de enkelte institutioner.

Tabel 7
Hvor mange timer bruger I årligt i gennemsnit pr. daginstitution på anmeldte tilsyn? (N = 82)

0-5 timer	29 %
6-10 timer	29 %
11-15 timer	21 %
16-20 timer	7 %
21-25 timer	2 %
26-30 timer	1 %
31-35 timer	0 %
36-40 timer	1 %
Mere end 41 timer	9 %
Total	100 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger

Note: I dette spørgsmål er der ikke sondret mellem offentlige og private institutioner

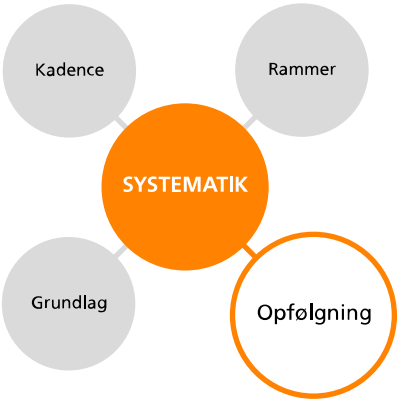
Knap en tredjedel af kommunerne (29 %) bruger 0-5 timer årligt på anmeldt tilsyn inklusive forberedelse og opfølgning. Det kan betyde, at de fører tilsyn en gang årligt eller mere med et relativt lille timeforbrug, eller det kan betyde, at de fører tilsyn sjældnere med et større timeforbrug, fx hvert andet år med det dobbelte antal timer pr. tilsyn. Vi kan ud fra svarene ikke vide, om kommunerne i denne svarkategori ligger nærmest 0 eller 5 timer i årligt tidsforbrug, men der er selvfølgelig en væsentlig forskel på, om man anvender 0 eller 5 timer.

Knap en tredjedel (29 %) af kommunerne angiver, at de bruger 6-10 timer årligt på tilsyn inkl. forberedelse og opfølgning, mens ca. en femtedel (21 %) af kommunerne bruger 11-15 timer årligt. De øvrige kommuner angiver, at de bruger fra 16 og op til 41+ timer årligt. Som det fremgår af tabellen, har 9 % af kommunerne angivet, at de bruger mere end 41 timer årligt på tilsyn pr. institution. Det virker umiddelbart som et meget højt timetal – særligt set i lyset af, hvor få kommuner der er placeret i de kategorier, der ligger tættest på. Tallet skal formodentligt læses med forbehold. En mulig forklaring kan hænge sammen med, at to tredjedele af kommunerne i denne kategori har områdeledelse – disse kommuner har muligvis angivet det samlede timetal for en række institutionsenheder, der er samlet under én områdeinstitution.

Over halvdelen af kommunerne bruger altså maks. 10 timer årligt, mens lidt over en fjerdedel bruger mellem 11 og 20 timer årligt på det anmeldte tilsyn inkl. forberedelse og evt. opfølgning.

4.1.4 Opfølgning på tilsyn

Ifølge lovgrundlaget har kommunen ansvar for opfølgning på tilsynet. Ud over at kommunerne skal reagere, hvis det enkelte dagtilbud ikke lever op til kravene, fremgår det ikke af lovgrundlaget, *hvordan* kommunerne skal følge op på tilsynet. Det fremgår imidlertid, at tilsynet skal indgå som led i udvikling af dagtilbud, og at viden fra tilsynet bør indgå i udviklingsarbejdet. For at tilsynet kan indgå i udvikling af dagtilbud i kommunen, kræver det, dels at opfølgningen på tilsynet med den enkelte institution følger en systematik, dels at der gennemføres systematisk opfølgning på tilsyn på tværs af daginstitutioner i kommunen.



På den baggrund er følgende valgt som indikatorer på en systematisk tilgang til opfølgning.

Systematisk opfølgning

- Kommunerne har faste procedurer for opfølgning på tilsyn.
- Som opfølgning på tilsyn udarbejder kommunerne konkrete handle-/udviklingsplaner for det videre arbejde i alle daginstitutioner eller i institutioner, hvor der er forhold, der skal rettes op på.
- Forvaltningen gennemfører systematiske skriftlige opsamlinger på tilsynet på tværs af daginstitutionerne.

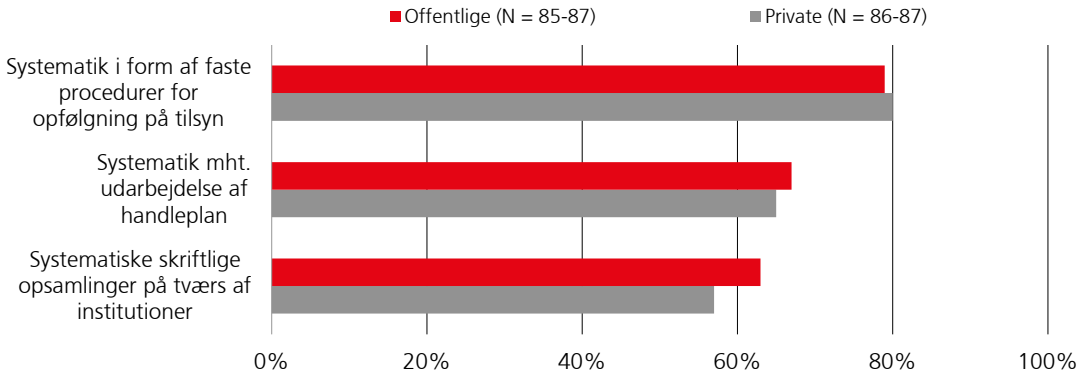
Figur 10 viser, at ca. fire ud af fem kommuner (79 %) har systematik i opfølgningen i form af faste procedurer for opfølgning på de anmeldte tilsyn – det gælder både offentlige og private institutioner.

Omkring to ud af tre kommuner (hhv. 67 % for de offentlige institutioner og 65 % for de private institutioner) har en systematik mht. udarbejdelse af handleplaner. I disse kommuner bliver der enten altid udarbejdet handleplaner til alle institutioner eller altid til de institutioner, hvor der er forhold, der skal rettes op på.

63 % af kommunerne har en systematik mht., om der efter tilsynet bliver udarbejdet systematiske skriftlige opsamlinger på tværs af institutionerne, når det gælder offentlige institutioner. Fordelingerne for de private institutioner adskiller ikke sig nævneværdigt.

Hvis kommunerne ikke har en systematik mht. at udarbejde skriftlige opsamlinger på tværs af institutionerne, kan det være vanskeligt at afrapportere resultater fra tilsynet, fx til det politiske niveau, hvilket andre tal i undersøgelsen også peger på, jf. afsnit 4.4 om "tværgående udvikling".

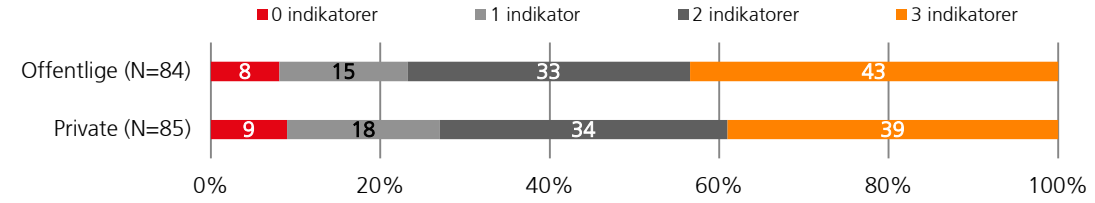
Figur 10
Systematisk tilgang til opfølgning på tilsyn i form af faste procedurer, handleplaner og opsamlinger på tværs af daginstitutioner



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger

Figur 11 nedenfor viser, hvordan billedet samlet set ser ud mht., om kommunerne har en systematisk tilgang til opfølgning på tilsynet. Som det fremgår, svarer 43 % af kommunerne positivt på alle tre indikatorer for systematisk opfølgning på tilsyn med de offentlige institutioner. 39 % har svaret positivt på alle tre indikatorer for systematisk opfølgning på tilsyn med de private institutioner. Forskellen er ikke statistisk signifikant.

Figur 11
Antal indikatorer på systematisk opfølgning på tilsynet, som kommunerne har svaret positivt på



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger

De kommuner, der har svaret positivt på alle tre indikatorer, kan siges at have en fuldt ud systematisk opfølgning på tilsynet ud fra vores operationalisering af systematisk opfølgning. Det gælder for lidt under halvdelen af kommunerne (43 % når det gælder offentlige institutioner og 39 % når det gælder private institutioner).

Ledernes vurdering af opfølgning på tilsynet
Tabel 8 nedenfor viser ledernes vurdering af, hvordan forvaltningen/de tilsynsførende understøtter dem i at følge op på tilsynet:

Tabel 8
Ledernes oplevelse af, hvordan forvaltningen/de tilsynsførende understøtter institutionerne i at følge op på tilsynet

	Offentlige institutioner (n = 202)	Private institutioner (n = 120)
Ved at bidrage til at formulere konkrete handleplaner	15 %	10 %
Ved at tilbyde løbende sparring/vejledning fra fx en pædagogisk konsulent/udviklingskonsulent om de områder, der skal udvikles/rettes op på	46 %	20 %
Ved at understøtte mig som leder i mit arbejde med pædagogisk ledelse	40 %	14 %
Ved at understøtte vores områdeleder	9 %	1 %
Ved at følge op på, om vi har udviklet os mht. de forhold, vi skulle arbejde med	29 %	29 %
Forvaltningen understøtter ikke institutionen i arbejdet med at følge op på tilsynet	14 %	28 %
Ved ikke	14 %	18 %
Andet	8 %	10 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere
Note: Det har været muligt at sætte flere markeringer ved dette spørgsmål, men hvis respondenter har brugt en af kategorierne "Forvaltningen understøtter ikke institutionen i arbejdet med at følge op på tilsynet" og "Ved ikke", har de ikke kunnet angive andre svar.

Som det ses af tabellen, angiver 46 % af de offentlige ledere, at de får tilbudt løbende sparring/vejledning fra fx en pædagogisk konsulent/udviklingskonsulent om de områder, der skal udvikles/rettes op på, mens kun 20 % af lederne i private institutioner oplever dette. 40 % af de offentlige ledere svarer desuden, at forvaltningen understøtter dem som ledere i arbejdet med pædagogisk ledelse, mens kun 14 % af de private ledere angiver dette. Forskellene er statistisk signifikante.

14 % af de offentlige ledere og 28 % af de private ledere oplever, at forvaltningen ikke understøtter dem/institutionen i arbejdet med at følge op på tilsynet. Hhv. 14 og 18 % af lederne har desuden svaret "Ved ikke" på spørgsmålet om, hvordan forvaltningen/den tilsynsførende understøtter dem i at følge op på tilsynet. Hvis lederne har anvendt en af disse svarkategorier, har de ikke kunnet angive andre svar. Dvs. at mere end en fjerdedel (28 %) af de offentlige ledere og næsten halvdelen af de private ledere (46 %) enten ikke oplever, at de får støtte til at følge op på tilsynet eller ikke kan afgøre, om de får støtte til dette arbejde. Der er altså et væsentligt udsnit af lederne, der ikke oplever støtte til udvikling på baggrund af viden fra tilsynet, mens en stor gruppe ledere også oplever at få støtte på en række områder.
Samlet set tegner der sig et billede af, at lederne af de offentlige institutioner får betydeligt mere støtte til at følge op på tilsynet, end deres lederkollegaer i private institutioner gør. Men en betydelig andel af lederne i både offentlige og private institutioner oplever, at forvaltningen ikke understøtter arbejdet med at følge op på tilsynet.

I tilknytning hertil angiver kun hver fjerde (24 %) af lederne i offentlige institutioner og hver femte private leder (20 %), at der blev udarbejdet en konkret handleplan/udviklingsplan efter det seneste tilsyn i deres institution, jf. tabel 9. Det tyder på, at institutionerne ikke altid er bekendte med de handleplaner, der bliver formuleret.

Tabel 9
Blev der udarbejdet en konkret handleplan/udviklingsplan efter tilsynet?

	Offentlige institutioner (n = 186)	Private institutioner (n = 119)
Ja	24 %	20 %
Nej	76 %	80 %
Total	100 %	100 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere
Note: Data er vægtet således, at de offentlige institutioner er tildelt en vægt, mens de private institutioner ikke er vægtet. Se appendiks A for nærmere beskrivelse.

4.1.5 Opsamling på temaet systematik

Stort set alle kommuner lever op til – eller arbejder på at leve op til – lovkravet om, at de skal fastlægge *rammer/retningslinjer* for tilsynet. Der er enkelte punkter i rammebeskrivelserne, som kommunerne generelt set bør udfolde mere. Knap en fjerdedel af kommunerne lever ikke op til lovkravet om, at rammerne for tilsynet skal offentliggøres.
39 % af kommunerne har forskellig tilsynspraksis overfor hhv. offentlige og private daginstitutioner – ifølge lovgrundlaget bør der ellers være ensartede rammer for tilsynet med private og offentlige institutioner.

95 % af kommunerne gennemfører som minimum anmeldt tilsyn hvert andet år med både offentlige og private institutioner. Omtrent halvdelen af kommunerne fører tilsyn min. en gang årligt.

Kommunernes tidsforbrug i forbindelse med det anmeldte tilsyn varierer en del. Knap en tredjedel af kommunerne bruger mellem 0 og 5 timer årligt pr. institution på anmeldt tilsyn inkl. forberedelse og evt. opfølgning, knap en tredjedel bruger mellem 6 og 10 timer årligt, mens lidt over en fjerdedel bruger mellem 11 og 20 timer årligt på det anmeldte tilsyn.

Der er nogle elementer inden for temaet systematik, hvor kommunerne generelt set er tilbøjelige til at have en systematisk tilgang. Det gælder mht. rammer for tilsynet og mht. at have en fast kadence for tilsyn. Omvendt har kommunerne generelt set en lav grad af systematik mht. grundlaget for tilsynet og mht. opfølgning.

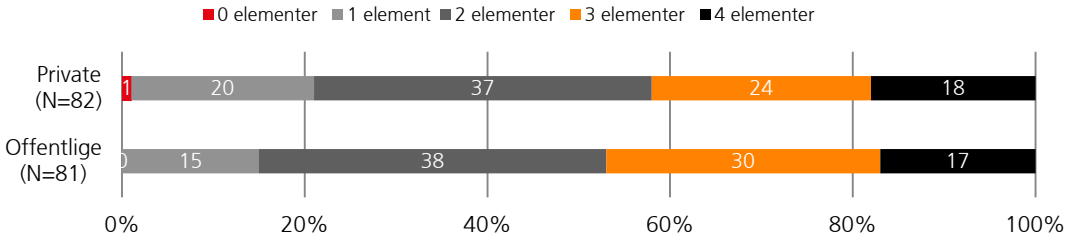
I en stor del af kommunerne (85 %) tager tilsynet udgangspunkt i en dagsorden, som anvendes på tværs af alle institutioner, evt. målrettet den enkelte institution. Men under halvdelen af kommunerne fører tilsyn på baggrund af et fuldt ud systematisk *grundlag*, når de fører tilsyn med, om den pædagogiske praksis understøtter læringsmiljø og trivsel samt lever op til kommunale målsætninger. Det er især vurderinger af læringsmiljøet, som kommunerne er tilbøjelige til ikke at foretage ud fra et systematisk grundlag. Kommunerne er mere tilbøjelige til at anvende et systematisk grundlag for tilsynet med offentlige institutioner sammenlignet med private institutioner. Forskellen er dog ikke statistisk signifikant.

Lidt under halvdelen af kommunerne kan siges at have en fuldt ud systematisk *opfølgning* på tilsynet. Her er det især udarbejdelse af handleplaner og mangel på systematiske skriftlige opsamlinger på tværs af institutionerne, der er mindre udbredte, mens mange kommuner har systematik i opfølgningen i form af faste procedurer for opfølgning på de anmeldte tilsyn.

Lederne af de offentlige institutioner får betydeligt mere støtte til at følge op på tilsynet, end lederne i private institutioner gør. En væsentlig andel af lederne i både offentlige og private institutioner oplever, at forvaltningen ikke understøtter arbejdet med at følge op på tilsynet.

Kigger man på tværs af de fire elementer inden for temaet systematik, ses det, at lidt under hver femte kommune har systematik i tilsynet inden for alle fire elementer. Dvs. at de lever op til alle indikatorerne inden for hvert af elementerne. Og 15 % af kommunerne har kun en systematisk tilgang til ét element i tilsynet med offentlige institutioner, mens 21 % af kommunerne kun har en systematisk tilgang indenfor maks. et element i tilsynet med de private institutioner. Det fremgår af figur 12. Forskellene mellem offentlige og private institutioner er ikke statistisk signifikante.

Figur 12
Andel kommuner, der opfylder hhv. 1, 2, 3 eller 4 elementer indenfor temaet systematik



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale forvaltninger

Der er altså en betydelig andel af kommuner, som med fordel kan styrke systematikken i tilsynet. Det gælder for tilsynet med både offentlige og private institutioner. Og det gælder i særlig grad mht. at anvende et systematisk grundlag for tilsynet og mht. at sikre, at der sker en systematisk opfølgning på tilsynet, herunder især den opfølgning på tværs af institutioner, som skal bidrage til udviklingen af kommunens daginstitutioner generelt.

Særligt for kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner

- Kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor hhv. offentlige og private institutioner har generelt et mindre systematisk tilsyn end kommuner med samme praksis overfor de to institutionstyper – det gælder særligt i forhold til de private institutioner.

fortsættes næste side …

… fortsat fra forrige side

- Kommuner med forskellig tilsynspraksis er mindre tilbøjelige end kommuner, der har samme tilsynspraksis, til at …
  - have en systematik mht. kadence for tilsynet
  - anvende et systematisk grundlag til at vurdere, om praksis understøtter læringsmiljø og børnenes trivsel samt opfylder kommunale mål i de private institutioner.
  - have en systematik for udarbejdelse af handleplaner
  - have en systematik for skriftlige opsamlinger på baggrund af tilsynet.

- Der er en tendens til, at kommuner med forskellig tilsynspraksis lidt sjældnere fører anmeldt tilsyn med offentlige institutioner, end kommuner med samme praksis gør.

4.2 Indhold

Resultater for temaet indhold

Temaet indhold handler om, hvorvidt kommunerne fører tilsyn med de elementer, der fremgår af lovgrundlaget: læreplaner, sprogvurderinger, personalets kvalifikationer, trivsel, læringsmiljø og kommunale målsætninger. De vigtigste resultater inden for temaet indhold er:

- Knap to tredjedele af kommunerne (64 %) fører tilsyn med alle seks lovpligtige elementer inden for temaet indhold i de offentlige institutioner. Knap halvdelen (49 %) af kommunerne fører tilsyn med alle seks elementer i private institutioner.
- Flest kommuner (97 %) fører tilsyn med arbejdet med de pædagogiske læreplaner. Færrest kommuner fører tilsyn med personalets kvalifikationer og rekruttering af personale (ca. tre fjerdedele).
- Kommunerne fører i signifikant højere grad tilsyn med personalets faglige kvalifikationer i offentlige institutioner end i private institutioner.
- Kommunerne fører i signifikant højere grad tilsyn med, hvorvidt kommunale indsatsområder er udfoldet i hverdagen, i offentlige institutioner end i private institutioner.

fortsættes næste side …

… fortsat fra forrige side

- Ved anmeldte tilsyn er de mest udbredte metoder møde med den daglige leder og rundvisning i det pædagogiske miljø. Metoder, der kan give den tilsynsførende et mere direkte indblik i praksis (fx observationer), er mindre udbredte. Over halvdelen af kommunerne bruger hverken interview med børn eller observationer som metode.

Anbefaling
Kommunerne kan med fordel overveje, om de metoder, de anvender ved tilsyn, er de mest velegnede til at få indblik i den pædagogiske praksis.

I dette afsnit gennemgår vi kommunernes besvarelser mht. temaet indhold. Afsnittet beskriver desuden, hvilke metoder kommunerne anvender i forbindelse med det anmeldte tilsyn.
Ifølge dagtilbudsloven skal kommunerne føre tilsyn med indholdet af dagtilbuddene efter dagtilbudslovens bestemmelser.

Der er flere paragraffer i dagtilbudsloven, som beskæftiger sig med det indholdsmæssige. Indledningsvis er det beskrevet, at der skal føres tilsyn med, at den pædagogiske praksis lever op til de mål og rammer, som kommunalbestyrelsen har fastlagt, jf. § 3 om kommunernes pligt til at udarbejde en sammenhængende børnepolitik og fastlægge mål og rammer for dagtilbud.

Formålsbestemmelsen i dagtilbudslovens § 7 handler om det specifikke formål for dagtilbud. Her står, at børn i dagtilbud skal have et fysisk, psykisk og æstetisk børnemiljø, som fremmer deres trivsel, sundhed, udvikling og læring. Derudover handler § 8 og § 11 om, at dagtilbuddene skal udarbejde pædagogiske læreplaner, som skal give rum for leg, læring og udvikling, og gennemføre sprogvurderinger af de treårige, der vurderes at have behov for en ekstra sprogindsats. Desuden fremgår det af vejledningen til dagtilbudsloven, at tilsynet skal sikre, at personalet har de nødvendige kvalifikationer til at varetage de opgaver, der ligger i tilbuddene.

Vi har på den baggrund operationaliseret temaet indhold til seks elementer, som er:
- Børnenes trivsel
- Læringsmiljøet
- Arbejdet med kommunale målsætninger/indsatsområder
- Arbejdet med pædagogiske læreplaner
- Sprogvurderinger
- Personalets kvalifikationer

Elementerne fremgår også af figuren på næste side.



For hvert af de seks elementer har vi valgt en indikator for, om elementet indgår i tilsynet.

Indhold

Nedenstående er valgt som indikatorer for, at tilsynet lever op til lovgrundlaget mht. temaet indhold:

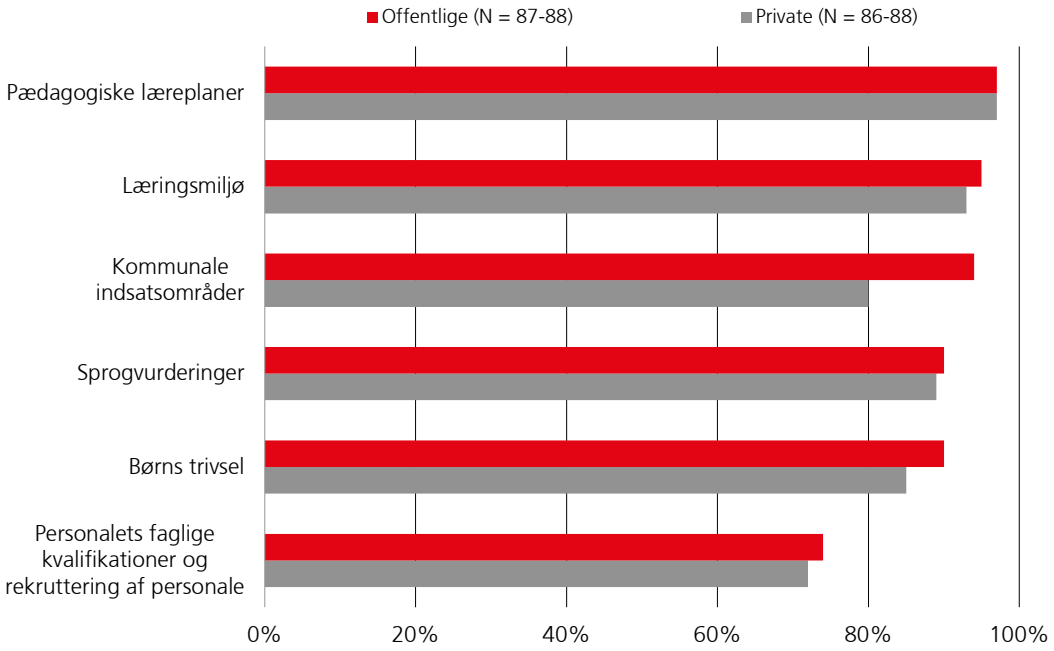
Kommunen har angivet, at følgende elementer som hovedregel indgår i tilsynet:

- Kommunale målsætninger/indsatsområder er udfoldet i hverdagen
- Børnenes trivsel
- Daginstitutionens arbejde med den pædagogiske læreplan
- Daginstitutionens arbejde med sprogvurderinger
- Personalets faglige kvalifikationer
- Daginstitutionens læringsmiljø

Mht. læringsmiljø har vi i spørgeskemaundersøgelsen ikke spurgt direkte til, *om* vurdering af læringsmiljøet indgår i tilsynet, men i stedet spurgt til, hvordan der føres tilsyn med læringsmiljøet.

En stor del af kommunerne svarer positivt på, at de fører tilsyn med de seks elementer under indhold. Det fremgår af figur 13.

Figur 13
Indholdet af kommunernes pædagogiske tilsyn



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Figuren er konstrueret på baggrund af to spørgsmål: "Hvilke af nedenstående forhold/emner indgår som hovedregel i de anmeldte tilsyn med daginstitutioner?" og "Hvilke af følgende udsagn beskriver, hvordan kommunen fører tilsyn med, at den pædagogiske praksis er kendetegnet ved et godt læringsmiljø?"
Note: Det har været muligt at afgive flere svar på begge spørgsmål.

Figur 13 viser, at flest kommuner (97 %) angiver, at de fører tilsyn med daginstitutionernes arbejde med pædagogiske læreplaner både i offentlige og i private institutioner. I tilknytning hertil svarer 83 % af kommunerne desuden, at daginstitutionernes arbejde med den pædagogiske læreplan indgår "som en væsentlig del af tilsynet" med de offentlige institutioner, mens 17 % sva-

rer, at institutionens arbejde med læreplanen indgår i tilsynet i "begrænset omfang". For private institutioner er andelene hhv. 78 % og 21 %.

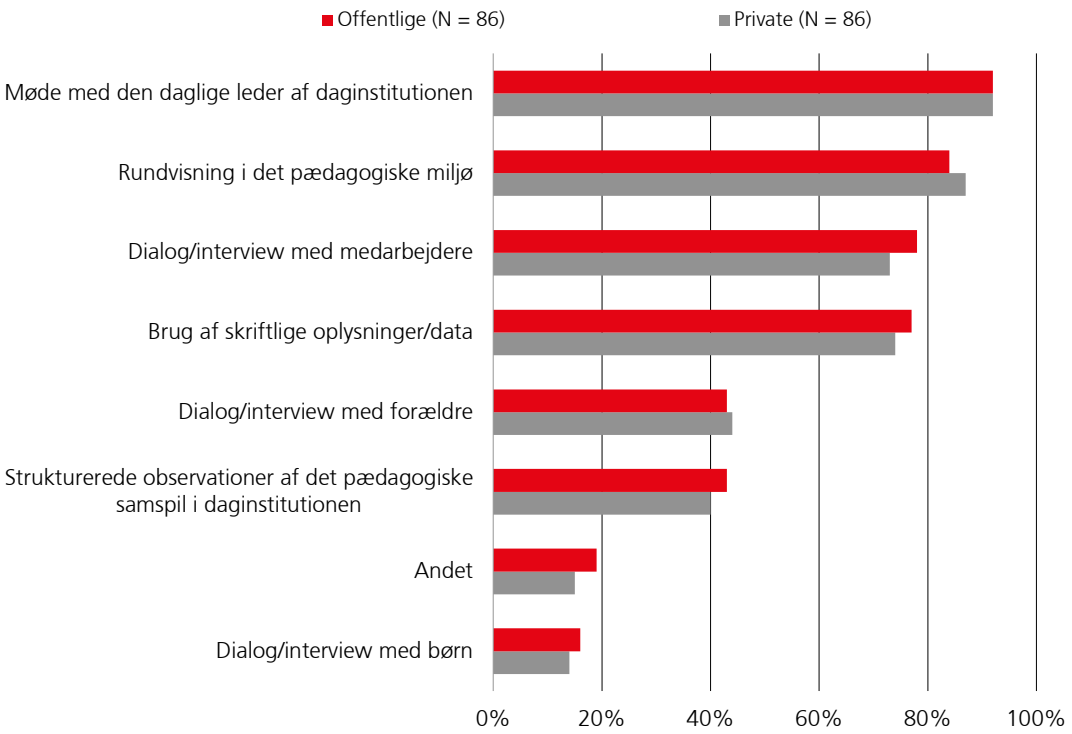
Færrest kommuner angiver at føre tilsyn med personalets kvalifikationer og rekruttering af personale: 74 % af kommunerne svarer, at de fører tilsyn med dette i de offentlige institutioner, 72 % fører tilsyn med det i de private institutioner. Dvs. at ca. en fjerdedel af kommunerne ikke fører tilsyn med, at personalet har de nødvendige kvalifikationer, sådan som lovgrundlaget foreskriver. Det eneste element under temaet indhold, hvor der er en statistisk signifikant forskel på praksis overfor hhv. offentlige og private institutioner, er, hvorvidt kommunale indsatsområder er udfoldet i hverdagen. Som det fremgår af figur 13, svarer 95 % af kommunerne, at de fører tilsyn med, om kommunale indsatsområder udfoldes i praksis i offentlige institutioner, mens 80 % svarer, at de fører tilsyn med det i de private institutioner. Forskellen kan skyldes, at det ikke er alle kommunale mål, som de private institutioner er forpligtede til at arbejde med. Af de opfølgende interview med en række kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner fremgår det netop, at der kan være en del af de kommunale indsatsområder og målsætninger, som de private institutioner ikke er underlagt, og som der derfor heller ikke føres tilsyn med i de private institutioner.

Metoder brugt i forbindelse med tilsynet

I relation til spørgsmålet om indholdet af kommunernes tilsyn er spørgsmålet om, *hvordan* kommunerne fører tilsyn med de forskellige elementer, relevant. Som beskrevet i kapitel 3 er der ikke noget krav i lovgrundlaget om, hvilke metoder kommunerne skal anvende ved tilsynet. Det kan dog have betydning for den tilsynsførendes vurdering, hvilke metoder der anvendes. Derfor belyser vi kommunernes brug af metoder ved tilsynet her. Spørgsmålet om indhold og metoder hænger desuden også sammen med, hvilket *grundlag* der vurderes ud fra ved tilsynet. Det blev behandlet i afsnit 4.1.

Som det fremgår af figur 14, er metoder, der kommer helt tæt på praksis (fx observationer), mindre udbredte i forbindelse med de anmeldte tilsyn end metoder, der belyser praksis mere indirekte. Figuren viser også, at der ikke er væsentlige forskelle på brugen af metoder i forbindelse med tilsynet med hhv. offentlige og private institutioner.

Figur 14
Brug af metoder ved anmeldte tilsyn



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Det har været muligt at sætte flere markeringer ved dette spørgsmål
Note: Spørgsmålet lød: "Hvilke metoder indgår som hovedregel i de anmeldte tilsyn med daginstitutioner?"

Som det fremgår af figur 14, er 'møde med den daglige leder' den mest udbredte metode og indgår som del af det anmeldte tilsyn i langt de fleste kommuner (92 %). Rundvisning i det pædagogiske miljø er også en udbredt metode: 84 % af kommunerne bruger denne metode ved tilsynet i de offentlige institutioner, mens 87 % af kommunerne bruger metoden i forbindelse med tilsyn med de private institutioner. 78 % af kommunerne anvender dialog/interview med medarbejdere som metode, når de fører tilsyn med de offentlige institutioner, 73 % bruger denne metode ved tilsynet med private institutioner. Brug af skriftlige oplysninger/data indgår også som led i tilsynet for ca. tre fjerdedele (77 % og 74 %) af kommunerne. Forskellene mellem offentlige og private institutioner er ikke statistisk signifikante.

Strukturerede observationer af det pædagogiske samspil er til gengæld en noget mindre udbredt metode i kommunernes pædagogiske tilsyn. Denne metode anvendes i under halvdelen af kommunerne: 43 % af kommunerne bruger observationer i forbindelse med tilsynet med offentlige institutioner, 40 % anvender dem i forbindelse med tilsynet med private institutioner. Dialog/interview med børn er den mindst udbredte metode: 16 % af kommunerne anvender denne metode som led i tilsynet med offentlige institutioner, 14 % som led i tilsynet med de private.

Over halvdelen (56 %) af kommunerne anvender hverken interview med børn eller observationer af praksis i forbindelse med tilsynet med offentlige institutioner, 59 % anvender ingen af de to metoder i forbindelse med tilsynet med private institutioner.

To kommuner anvender udelukkende møde med lederen og/eller brug af skriftlige oplysninger som metoder ved tilsynet, dvs. at de slet ikke møder praksis i institutionerne.

Svarene i kategorien 'andet' dækker primært over, at der deltager forældre- eller ledelsesrepræsentanter ved tilsynet, eller at der indgår yderligere skriftlige data.

Metoden 'rundvisning i det pædagogiske miljø' kan have meget forskellig karakter. Det kan dække over en rundvisning, som blot er en udvidelse af samtalen med lederen, hvor den tilsynsførende ser lokaliteterne, men ikke er i kontakt med ansatte eller børn og heller får lejlighed til at opleve praksis. Og det kan på den anden side dække over en rundvisning, hvor den tilsynsførende får lejlighed til at tale med børn og/eller ansatte og til at se pædagogikken udfolde sig i praksis. Dvs. at rundvisning i det pædagogiske miljø ikke nødvendigvis er en metode, der giver et regulært indblik i praksis, som fx observationer kan gøre, men i nogle tilfælde kan gøre det.

Samlet set er metoder, der vurderer praksis mere indirekte, mere udbredte ved anmeldt tilsyn end metoder, hvor den tilsynsførende har et direkte møde med den pædagogiske praksis, fx observationer. I tilknytning hertil er det i opfølgende interview blevet nævnt, at det mere direkte indblik i praksis snarere opnås i forbindelse med den løbende kontakt (det uformelle tilsyn) end ved de formelle tilsyn. Det vil blive udfoldet yderligere i kapitel 6 om uformelt tilsyn.

Metoder til vurderinger af personalets faglige kvalifikationer
Som nævnt indgår vurderinger af personalets faglige kvalifikationer i forbindelse med det anmeldte tilsyn i knap tre fjerdedele af kommunerne. Den mest udbredte metode til at vurdere de faglige kvalifikationer er dialog med institutionens ledelse (ca. tre fjerdedele), jf. tabel 10. Knap en tredjedel angiver, at det foregår via observation af personalets pædagogiske arbejde. 28 % af kommunerne angiver også, at de fører tilsyn med personalets faglige kvalifikationer i de offentlige institutioner ud fra en minimumsnorm for, hvor stor en andel af daginstitutionens personale der skal være uddannet. Kun 9 % af kommunerne angiver, at denne metode anvendes til at vur-

dere personalets faglige kvalifikationer i de private institutioner. Denne sammenhæng er statistisk signifikant. En mulig forklaring på forskellen er, at de private institutioner ikke i samme udstrækning er underlagt evt. kommunale minimumsnormer for uddannet personale.

Tabel 10
Hvordan indgår vurderinger af personalets faglige kvalifikationer i tilsynet?

	Offentlige (N = 88)	Private (N = 81)
Ved observation af personalets pædagogiske arbejde	32 %	32 %
Ved at indhente CV'er for personalet	1 %	4 %
Det bliver vurderet ud fra en minimumsnorm for, hvor stor en andel af daginstitutionens personale der skal være uddannet	28 %	9 %
Via dialog med ledelsen af daginstitutionen om personalets faglige kvalifikationer	76 %	74 %
Vurdering af personalets faglige kvalifikationer indgår ikke i tilsynet	3 %	6 %
Andet	17 %	19 %
Total	158 %	143 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Det har været muligt at sætte flere markeringer ved dette spørgsmål, hvorfor andelene summerer til mere end 100 %.

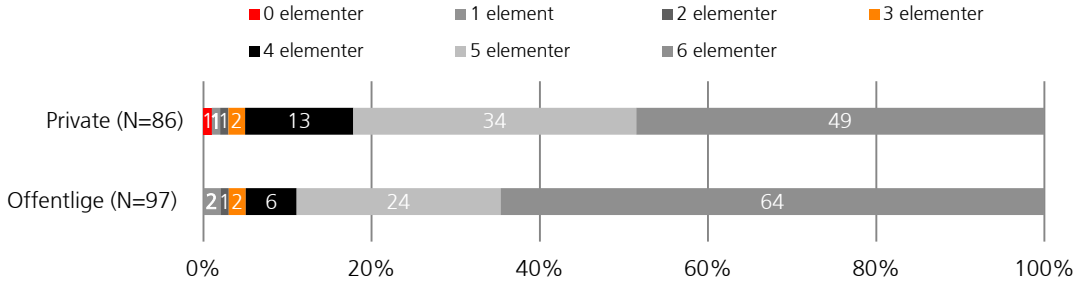
4.2.2 Opsamling på temaet indhold

En stor del af kommunerne svarer positivt på, at de fører tilsyn med de seks elementer under indhold.

Flest kommuner (97 %) fører tilsyn med arbejdet med de pædagogiske læreplaner. Færrest kommuner fører tilsyn med personalets kvalifikationer og rekruttering af personale (ca. tre fjerdedele).

Ser man på tværs af de seks elementer, fremgår det af figur 15, at knap to tredjedele af kommunerne (64 %) fører tilsyn med alle seks lovpligtige elementer inden for temaet indhold i de offentlige institutioner, mens det mht. private institutioner er knap halvdelen af kommunerne, der fører tilsyn med alle seks elementer. 5 % af kommunerne fører tilsyn med tre eller færre af de seks lovpligtige elementer.

Figur 15
Andel kommuner, der fører tilsyn med de seks elementer under temaet indhold



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger

Der er signifikant forskel på, om kommunerne fører tilsyn med personalets faglige kvalifikationer ud fra en minimumsnorm for andelen af uddannet personale i hhv. offentlige og private institutioner, jf. tabel 10. En mulig forklaring på forskellen er, at private institutioner evt. ikke er underlagt kommunale minimumsnormer for uddannet personale.

Der er også statistisk signifikant forskel på praksis overfor hhv. offentlige og private institutioner, når det drejer sig om tilsynet med, hvorvidt kommunale indsatsområder er udfoldet i hverdagen. Forskellen kan skyldes, at det ikke er alle kommunale mål, som de private institutioner er forpligtede til at arbejde med.

Der tegner sig desuden et billede af, at de mest udbredte metoder i forbindelse med anmeldte tilsyn er metoder, hvor den tilsynsførende får formidlet et billede af praksis fremfor fx at observere den. Metoder, der kan give den tilsynsførende en mere direkte oplevelse af praksis, anvendes i mindre grad: Observationer af praksis bruges i mindre end halvdelen af kommunerne, mens dialog/interview med børn bruges i færre end hver sjette kommune. Over halvdelen af kommunerne bruger hverken interview med børn eller observationer som metode.

4.3 Uvildighed

Resultater for temaet uvildighed

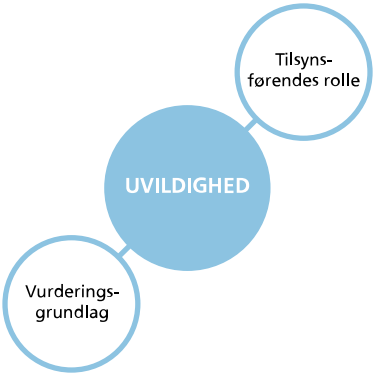
Temaet uvildighed handler om, hvilken rolle den tilsynsførende i øvrigt har overfor institutionerne, og om der er et tydeligt grundlag for tilsynet, eller om tilsynet foretages ud fra et individuelt skøn. De vigtigste resultater er:

- Det er mest udbredt, at en pædagogisk konsulent, som også yder løbende rådgivning/sparring til institutionen, fører tilsyn (det gælder i 80 % af kommunerne for tilsynet med offentlige institutioner og i 74 % af kommunerne for tilsynet med private institutioner).
- Lidt over halvdelen af kommunerne har tilrettelagt tilsynet, så det *alene* er enten en områdeleder med ansvar for institutionen eller en pædagogisk konsulent, som også yder sparring/rådgivning over for institutionen, som fører tilsyn. Dvs. at den tilsynsførende er en person, som i forvejen har et samarbejde med eller et særligt ansvar for institutionen. I disse kommuner er der en risiko for, at tilsynet ikke bliver baseret på en uvildig vurdering.
- I kommunernes og institutionsledernes optik er der både fordele og ulemper ved, at en person, der også har sparringsfunktioner/ledelsesansvar overfor institutionerne, fører tilsyn. Forvaltningerne er mere tilbøjelige end lederne til at fremhæve ulemper ved modellen.
- Mellem hver tredje og hver femte kommune har en tilsynspraksis, der begrænser muligheden for uvildighed, når der føres tilsyn med læringsmiljø og trivsel, idet tilsynet dels er baseret udelukkende på et individuelt skøn, dels alene føres af en person, der også har vejlednings- eller ledelsesfunktioner overfor institutionen. Kommunerne har i højere grad en praksis, der understøtter muligheden for et uvildigt tilsyn, når det skal vurderes, om den pædagogiske praksis lever op til kommunale målsætninger og indsatsområder.
- Tilsynet med de offentlige institutioner er i lidt højere grad baseret på et grundlag, der understøtter uvildighed, sammenlignet med de private institutioner.

Anbefaling

Uvildighed i tilsynet er et forhold, kommunerne med fordel kan overveje at styrke. Det gælder særligt mht. den rolle, den tilsynsførende i øvrigt har overfor institutionen – herunder om den tilsynsførende kan tilvejebringe en tilstrækkelig grad af eksternalitet i tilsynet. Der *kan* være særlige udfordringer med hensyn til uvildigheden i tilsynet, hvis tilsynet *både* føres af en person, der også varetager andre opgaver overfor institutionen/har ledelsesansvar over for institutionen, *og* alene baseres på et individuelt skøn fremfor et mere systematisk grundlag.

I dette afsnit undersøger vi, hvordan kommunerne opfylder tilsynsforpligtelsen mht. temaet uvildighed. Temaet uvildighed er operationaliseret i to elementer: *vurderingsgrundlag for den tilsynsførende* og *den tilsynsførendes rolle*.



I vejledningen til dagtilbudsloven opfordres kommunerne til at vælge "organisatoriske løsninger, der skaber tydelighed i forhold til, hvornår det er vejledning, og hvornår det er tilsyn". Derudover står der i vejledningen, at "hvis tilsynsopgaven er uddelegeret[14], bør det præciseres, hvad opgaven går ud på, og hvilke kriterier der er for tilsynet".

Lovgrundlaget peger altså på, at det er væsentligt, hvilken rolle den tilsynsførende har overfor institutionen ud over at være tilsynsførende. I de tilfælde, hvor den tilsynsførende også har en vejledningsfunktion overfor institutionerne, bør rollerne som hhv. tilsynsførende og vejleder være klart adskilte, så den tilsynsførende ikke blander sine øvrige funktioner overfor og relationer til institutionen ind i tilsynet. Desuden opfordrer vejledningen til, at der er et tydeligt vurderingsgrundlag for tilsynet, hvis tilsynsopgaven er uddelegeret, og – som det fremgik af afsnit 4.1 – at tilsynet er systematisk, hvilket indebærer et klart grundlag for tilsynet på tværs af institutioner. Med andre ord peger vejledningen på, at tilsynet foretages på et tydeligt defineret grundlag af en tilsynsførende, hvis rolle er klart defineret.

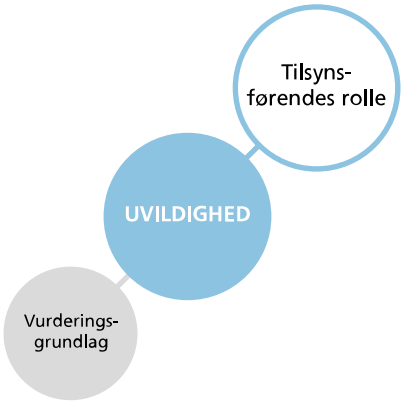
Vi fortolker disse formuleringer i lovgrundlaget som, at der samlet set skal være basis for en uvildig vurdering, og har på den baggrund valgt at samle formuleringerne fra lovgrundlaget under betegnelsen uvildighed. Uvildighed i tilsynet står ikke som modsætning til, at tilsynet samtidig kan hvile på en faglig vurdering.

[14] *Fx til en tilsynsførende, der ikke er ansat i forvaltningen.*

Et uvildigt tilsyn indebærer en form for neutralitet eller objektivitet og eksternalitet hos den tilsynsførende. Et pædagogisk tilsyn kan naturligvis aldrig være fuldstændigt neutralt eller objektivt – bl.a. fordi det indebærer en faglig vurdering. Det, vi undersøger i denne sammenhæng, er, hvorvidt kommunerne har et tilsynskoncept, som *understøtter* et uvildigt tilsyn. Eller om kommunerne omvendt har et koncept, som begrænser mulighederne for et uvildigt tilsyn.

4.3.1 Den tilsynsførendes rolle overfor institutionen

Elementet den tilsynsførendes rolle handler om, hvilken rolle den tilsynsførende har overfor institutionen ud over at føre tilsyn. I spørgeskemaet bliver dette belyst ud fra spørgsmålet om, hvem der typisk fører anmeldt tilsyn med institutionerne.



Som nævnt peger lovgrundlaget på, at det er væsentligt, at rollen som tilsynsførende er tydeligt adskilt fra evt. øvrige roller eller funktioner overfor institutionerne, som den tilsynsførende evt. kan have. Det kan fx være, hvis tilsynet føres af en pædagogisk konsulent, som ud over tilsynsopgaven også løbende yder sparring eller rådgivning til institutionen. Eller hvis tilsynet føres af en områdeleder, som samtidig er ansvarlig for den pågældende institution. Adskillelse af rollerne som hhv. vejleder/områdeleder og tilsynsførende skal være med til at sikre, at tilsynet er baseret på en uvildig faglig vurdering af den viden, der indsamles ved tilsynet, og ikke på mere uformel viden og den relation til eller interesse i institutionen og de ansatte, den tilsynsførende i øvrigt har.

I forbindelse med interviewene i forundersøgelsen til evalueringen blev der peget på, at der potentielt kan være udfordringer mht. uvildigheden i tilsynet, hvis en områdeleder med ledelsesansvar for den pågældende institution eller en pædagogisk konsulent, der også yder løbende sparring/rådgivning til institutionen, fører tilsyn. Hvis en områdeleder med ansvar for institutionen fører tilsyn, kan man lidt firkantet sige, at vedkommende fører tilsyn med sin egen ledelse. Hvis en pædagogisk konsulent, der også varetager andre opgaver overfor institutionen, fører tilsynet, kan

der være en risiko for, at vedkommende har svært ved at adskille de to roller og påpege evt. problematikker, enten fordi han/hun har en anden relation til lederen/personalet i institutionen, eller fordi han/hun kan være "hjemmeblind" og have svært ved at få øje på evt. problematikker.

For at sikre et uvildigt tilsyn er det altså vigtigt, at der er en klar adskillelse af de forskellige roller. Derfor er det valgt som en indikator på uvildighed, at tilsynet ikke *alene* føres af en person, der også har enten sparringsfunktioner eller ledelsesansvar over for den pågældende institution.

Den tilsynsførendes rolle overfor institutionen

For elementet den tilsynsførendes rolle er følgende valgt som indikator for, at kommunerne har en tilgang, der understøtter muligheden for et uvildigt tilsyn:

- Tilsynet føres ikke udelukkende af enten en pædagogisk konsulent, der også har en vejledningsfunktion overfor institutionen, eller en områdeleder med ansvar for institutionen.

Af figur 16 fremgår det, at det er mest udbredt, at en pædagogisk konsulent, som også yder løbende rådgivning/sparring til den pågældende institution, fører tilsyn eller er med til at føre tilsyn – 80 % angiver dette mht. de offentlige institutioner, og 74 % mht. de private institutioner. Vi har ikke kunnet finde en sammenhæng imellem brugen af konsulenter/områdeledere, der også har øvrige funktioner overfor institutionerne, som tilsynsførende på den ene side og institutionstæthed i kommunerne på den anden side.

Figuren viser også, at det er få kommuner, hvor områdeledere fører tilsyn med de institutioner, de selv er ansvarlige for. I det hele taget er det ikke særligt udbredt, at områdeledere fører tilsyn: Kun i 7 % af kommunerne fører områdeledere tilsyn med de offentlige institutioner, og kun i 2 % af kommunerne fører områdeledere tilsyn med de private institutioner.

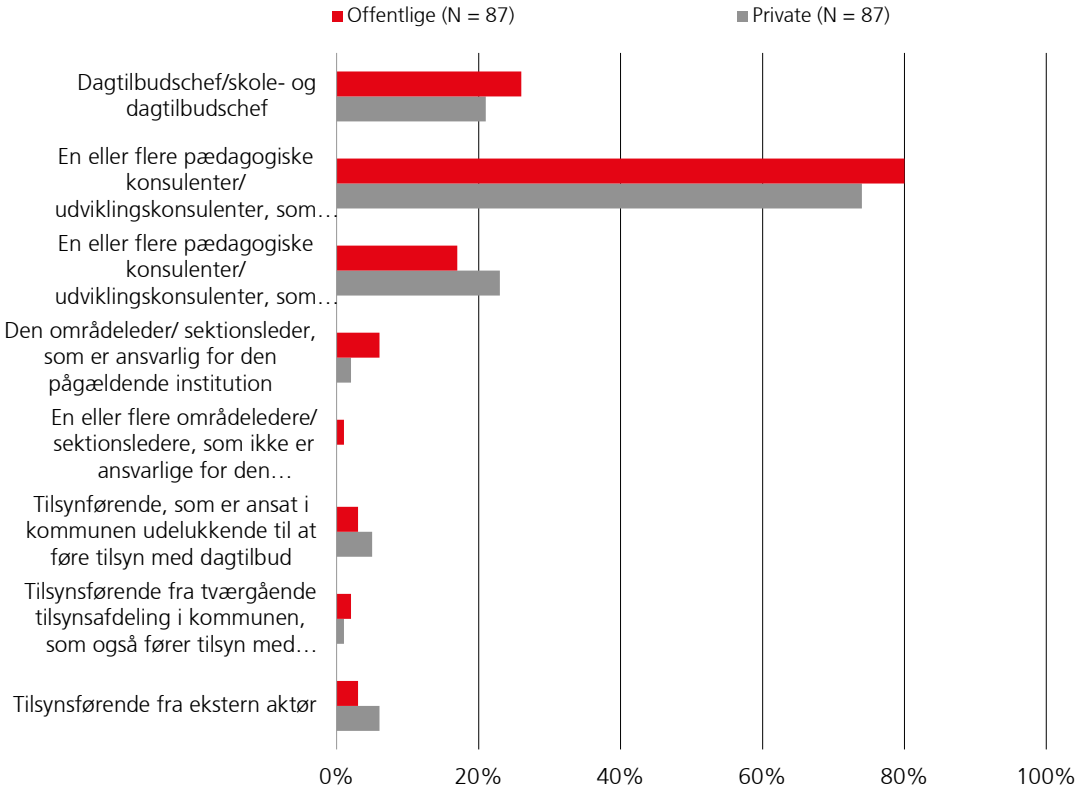
Dagtilbudschefer er med til at føre anmeldt tilsyn med de offentlige institutioner i 26 % af kommunerne og med de private institutioner i 21 % af kommunerne. At dagtilbudschefen er involveret i det anmeldte tilsyn, er mest udbredt i kommuner, hvor der er en lav grad af institutionstæthed. Det kan skyldes, at der i disse mindre befolkningstætte kommuner typisk også er en mindre forvaltning til at føre tilsyn.

Pædagogiske konsulenter, der *ikke* yder rådgivning/sparring til den pågældende institution, fører i 17 % af kommunerne anmeldt tilsyn med de offentlige institutioner og i 23 % af kommunerne

tilsyn med de private institutioner. Forskellene mellem private og offentlige institutioner er ikke statistisk signifikante.

Der er en tendens til, at kommuner med en høj grad af institutionstæthed (dvs. typisk større byer) i højere grad gør brug af konsulenter, der *ikke* også har en sparringsfunktion overfor institutionen. Det kan hænge sammen med, at disse kommuner kan have en større forvaltning med flere pædagogiske konsulenter og dermed også større mulighed for at "bytte institutioner".

Figur 16
Hvem fører typisk anmeldt tilsyn?

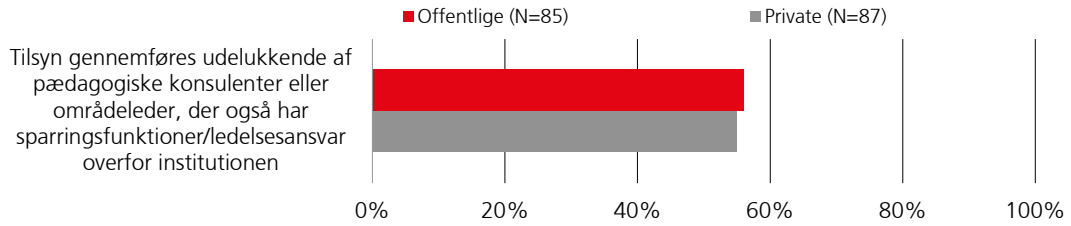


Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Det har været muligt at sætte flere markeringer ved dette spørgsmål
Note: Spørgsmålet lød: Hvilken person/hvilke personer gennemfører typisk anmeldte tilsyn med daginstitutioner?

Kommunerne har kunnet afgive flere svar på spørgsmålet om, hvem der typisk fører tilsyn. Man kan derfor ikke se ud fra denne figur, i hvor mange kommuner det *alene* er en pædagogisk konsulent med vejledningsfunktion eller en områdeleder med ansvar for institutionen, der fører tilsyn.

Det fremgår i stedet af figur 17, som viser, at lidt over halvdelen af kommunerne har tilrettelagt tilsynet, så det *alene* er enten en områdeleder med ansvar for institutionen eller en pædagogisk konsulent med sparrings-/rådgivningsfunktion over for institutionen, som fører tilsyn. Lidt over halvdelen af kommunerne har altså en tilsynsmodel, der ikke understøtter et uvildigt tilsyn for så vidt angår den tilsynsførendes rolle.

Figur 17
Tilsyn gennemføres udelukkende af en pædagogisk konsulent eller en områdeleder, der også har sparringsfunktioner/ledelsesansvar overfor institutionen



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Figuren er baseret på oplysninger fra spørgsmålet "Hvilken person/hvilke personer gennemfører typisk anmeldt tilsyn med daginstitutionen?". Figuren viser, hvor mange forvaltninger der udelukkende har benyttet en eller begge af følgende svarkategorier: "En eller flere pædagogiske konsulenter/udviklingskonsulenter, som også yder løbende rådgivning/sparring til den pågældende institution" og/eller "Den områdeleder/sektionsleder, som er ansvarlig for den pågældende daginstitution".

38 % af kommunerne svarer i tilknytning hertil, at de er enten enige eller overvejende enige i, at det er en udfordring, at en konsulent fører tilsyn med de institutioner, han/hun også har vejlednings-/sparringsfunktioner over for, fordi konsulenten bliver "blind" for evt. problemer i institutionen. 20 % af kommunerne er enten enige eller overvejende enige i, at det er en udfordring, fordi konsulenten "er berøringsangst og har svært ved at tage den svære samtale". Omvendt peger kommunerne også på, at der kan være fordele ved, at konsulenter fører tilsyn med institutioner, de også har sparringsfunktioner overfor. Stort set alle kommuner (96 %) er således enten

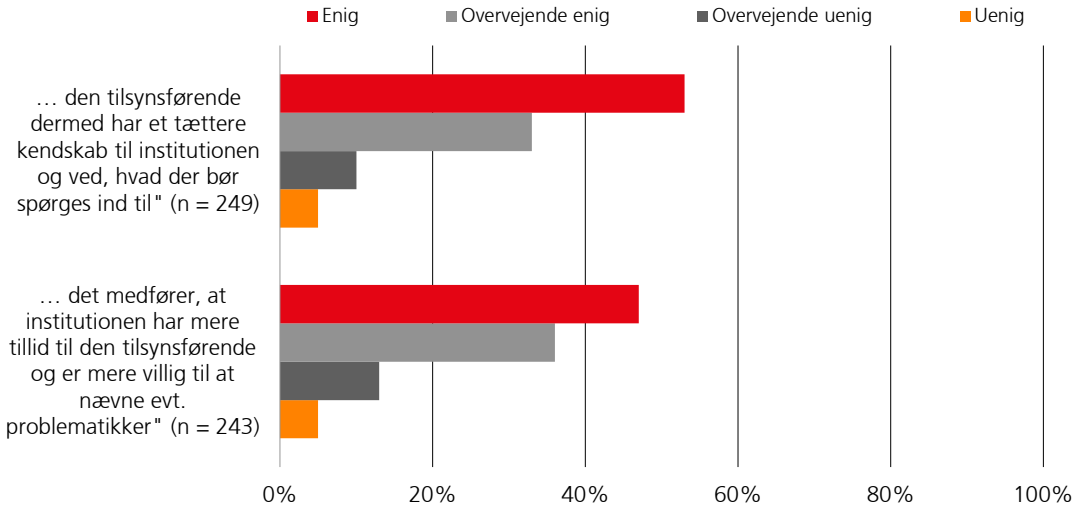
enige eller overvejende enige i, at det er en fordel, dels fordi disse konsulenter har et tættere kendskab til institutionen og ved, hvad der bør spørges ind til, dels fordi institutionerne har mere tillid til den tilsynsførende og er mere villige til at nævne evt. problematikker.

Institutionsledernes vurdering af den tilsynsførendes rolle

De institutionsledere, der svarer, at en pædagogisk konsulent, der også har vejledningsfunktioner overfor institutionen, fører tilsyn, er blevet bedt om at vurdere, hvor enige eller uenige de er i en række udsagn om evt. fordele og ulemper ved denne model. Generelt set vurderer lederne ikke, at det er en problematisk model – størstedelen af lederne ser fordele ved modellen, og kun en mindre del erklærer sig enige i, at den har udfordringer.

Institutionsledernes vurderinger af fordele ved modellen er angivet i figur 18.

Figur 18
"Det er en fordel, at den pædagogiske konsulent/udviklingskonsulent fører tilsyn med de daginstitutioner, han/hun også har vejlednings-/sparringsfunktion over for, fordi …



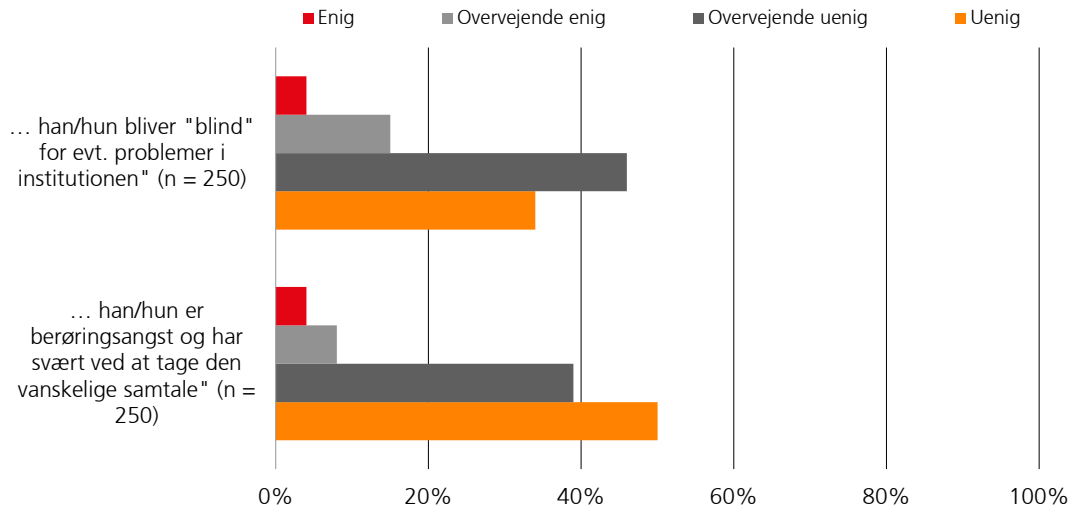
Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere

Note: Kun de daginstitutionsledere, der har svaret, at pædagogiske konsulenter/udviklingskonsulenter, der også løbende yder sparring til institutionen, er med til at føre anmeldt tilsyn med institutionen, har besvaret spørgsmålene

Figuren viser, at de fleste ledere (86 %) er enige eller overvejende enige i, at det er en fordel, at en pædagogisk konsulent, der også yder løbende sparring og rådgivning, fører tilsyn, fordi konsulenten kender institutionen. 83 % er enige/overvejende enige i, at det medfører mere tillid.

Som det fremgår af figur 19 nedenfor, er flertallet af lederne (80 %) samtidig overvejende uenige eller uenige i udsagnet om, at det er en udfordring, fordi konsulenten bliver blind for eventuelle problemer i institutionen, eller fordi konsulenten er berøringsangst og ikke tager den svære samtale (89 %). Omvendt fremhæver en del af lederne også ulemperne ved denne model, idet de er enten enige eller overvejende enige i, at det er en udfordring, at den pædagogiske konsulent fører tilsyn med de institutioner, han/hun har sparringsfunktion overfor, fordi konsulenten bliver blind overfor evt. problemer i institutionen eller er berøringsangst og ikke tager den svære samtale (hhv. 19 og 12 %).

Figur 19
"Det er en udfordring, at den pædagogiske konsulent/udviklingskonsulent fører tilsyn med de daginstitutioner, han/hun også har vejlednings-/sparringsfunktion overfor, fordi …



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere

Note: Kun de institutionsledere, der har svaret, at pædagogiske konsulenter/udviklingskonsulenter, der også løbende yder sparring til institutionen, er med til at føre anmeldt tilsyn med institutionen, har fået spørgsmålet

Det samme gør sig stort set gældende for de institutioner, hvor områdelederen er med til at føre tilsyn. Her er lidt flere ledere dog enige eller overvejende enige i, at der kan være udfordringer ved, at områdelederen er med til at føre tilsyn med institutioner, han/hun selv er ansvarlig for. Da det ikke er så udbredt, at områdelederen fører tilsyn med de institutioner, han/hun er ansvarlig for, er der tale om et ret lille antal respondenter, der har svaret på disse spørgsmål, og derfor er tallene mindre valide.

I relation hertil fremhævede nogle kommuner i forbindelse med opfølgende interview også fordelene ved, at den tilsynsførende kender institutionen mere indgående. Fx blev der argumenteret for, at forhåndskendskab og "den nære relation" er en forudsætning for at føre et tilsyn, der går tæt på praksis.

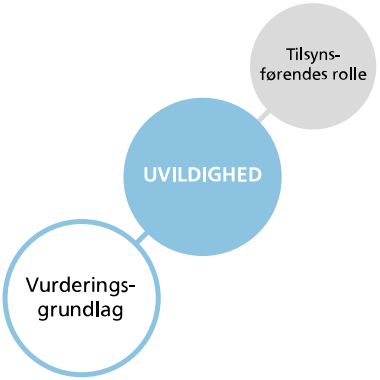
Der kan altså i kommunernes og institutionsledernes optik være både fordele og ulemper ved at have en tilsynsmodel, hvor en person, der også har sparringsfunktioner/ledelsesansvar overfor institutionerne, fører tilsyn. Lederne er generelt mere positive overfor modellen sammenlignet med forvaltningerne, der i højere grad end lederne fremhæver udfordringerne.

Det er ikke et krav i lovgrundlaget, at den tilsynsførende ikke må varetage andre opgaver overfor institutionen end tilsynet. Som nævnt beskriver lovgrundlaget blot, at der skal være en tydelig adskillelse af rollerne i de tilfælde, hvor den tilsynsførende har flere funktioner overfor institutionen. Den tilsynsførende skal altså træde i karakter som tilsynsførende og gennemføre et uvildigt tilsyn, der ikke er præget af de relationer, vedkommende i øvrigt har til institutionen.

Hvorvidt uvildigheden i tilsynet er udfordret af, at den tilsynsførende også har andre roller overfor institutionen, er i høj grad også betinget af, hvilket *grundlag* den tilsynsførende skal vurdere ud fra. Det ser vi på i næste afsnit.

4.3.2 Vurderingsgrundlag for tilsynet

Elementet vurderingsgrundlag for den tilsynsførende handler om, hvilket grundlag den tilsynsførende fører tilsyn ud fra.



Som nævnt beskriver vejledningen, at tilsynet bør være systematisk. Et systematisk tilsyn forudsætter i vores fortolkning også et klart vurderingsgrundlag. Vejledningen nævner desuden, at det skal præciseres, hvilke kriterier der ligger til grund for tilsynet, hvis opgaven er uddelegeret. Et tydeligt vurderingsgrundlag understøtter dels en uvildig tilgang til tilsynet med den enkelte institution, dels en ensartet tilgang til tilsynet på tværs af institutioner.

Det understøtter mulighederne for en uvildig vurdering, hvis tilsynet foretages ud fra et klart formuleret grundlag i form af fx kriterier eller kvalitative beskrivelser. Omvendt kan det udfordre uvildigheden, hvis tilsynet baseres udelukkende på et individuelt skøn – det gælder både mht. tilsynet overfor den enkelte institution og mht. vurderingen på tværs af institutioner.
Elementet vurderingsgrundlag for den tilsynsførende er blevet belyst ud fra spørgsmål om, hvordan kommunen fører tilsyn med en række forhold (hhv. læringsmiljø, trivsel samt kommunale målsætninger og indsatsområder). Hvis kommunerne har angivet, at de belyser disse forhold på baggrund af enten kriterier for/indikatorer på god praksis, har formuleret kvalitative beskrivelser af god praksis eller anvender et koncept/redskab til måling af, om den pædagogiske praksis understøtter disse forhold, vurderer vi, at det betyder, at de fører tilsyn med disse centrale områder ud fra et tydeligt grundlag, der understøtter en uvildig vurdering. Hvis kommunerne omvendt svarer, at de fører tilsyn med disse områder udelukkende ud fra et individuelt, professionelt skøn, eller svarer, at de ikke fører tilsyn med disse områder, vurderer vi, at de ikke fører tilsyn ud fra et grundlag, der understøtter et uvildigt tilsyn[15].

[15] *Disse spørgsmål indgik også i afsnit 4.1.2 om systematisk grundlag.*

Vi har dermed operationaliseret det at have et vurderingsgrundlag, der understøtter et uvildigt tilsyn, til tre indikatorer, som fremgår af nedenstående boks.

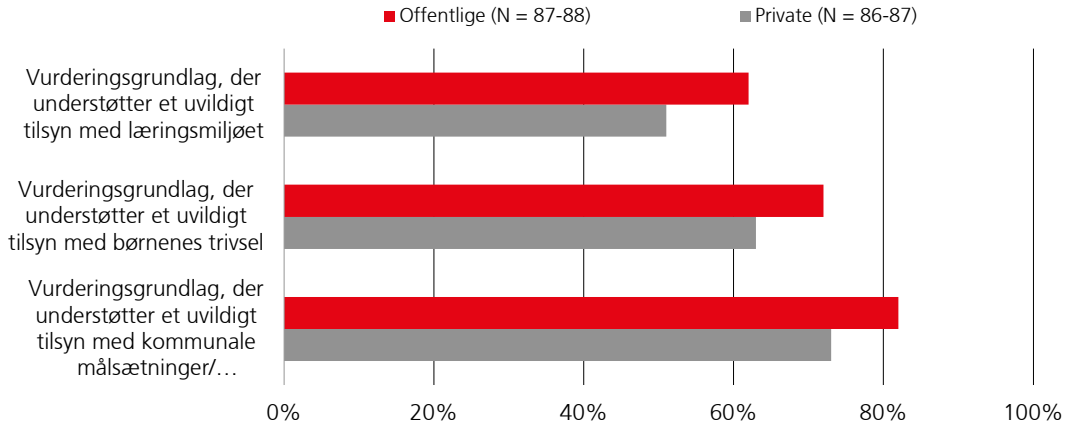
Vurderingsgrundlag for den tilsynsførende

Følgende er valgt som indikatorer for, at kommunerne fører tilsyn ud fra et vurderingsgrundlag, der understøtter et uvildigt tilsyn:

- Kommunen har fastlagt **kriterier for og indikatorer på** en pædagogisk praksis, der understøtter børnenes trivsel, et godt læringsmiljø, kommunale målsætninger og indsatsområder
  ELLER
- Kommunen har formuleret **kvalitative beskrivelser** af en pædagogisk praksis, der understøtter børnenes trivsel, et godt læringsmiljø, kommunale målsætninger og indsatsområder
  ELLER
- Kommunen anvender **et koncept/redskab til måling** af, om den pædagogiske praksis understøtter børnenes trivsel, et godt læringsmiljø, kommunale målsætninger og indsatsområder

Figur 20 viser, hvor mange kommuner der har et klart vurderingsgrundlag, som *understøtter* et uvildigt tilsyn.

Figur 20
Kommunernes mulighed for et uvildigt tilsyn ud fra et klart vurderingsgrundlag



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Et grundlag, der understøtter et uvildigt tilsyn med de tre områder (læringsmiljø, trivsel og kommunale mål/rammer), er defineret som et grundlag, hvor tilsynet måler op imod enten kriterier og indikatorer eller kvalitative beskrivelser, som kommunen har formuleret eller et koncept/redskab, der er udviklet af andre (fx forskningscentre, KL eller private leverandører).

Som det fremgår af figur 20, har mindst halvdelen af kommunerne et grundlag, der understøtter muligheden for et uvildigt tilsyn, når de vurderer praksis mht. hhv. læringsmiljø, børnenes trivsel, og om praksis lever op til kommunale målsætninger/indsatsområder. Figuren viser også, at tilsynet med de offentlige institutioner i lidt højere grad er baseret på et sådant grundlag, end det er tilfældet for tilsynet med de private institutioner. Forskellene mellem offentlige og private institutioner er dog ikke statistisk signifikante.

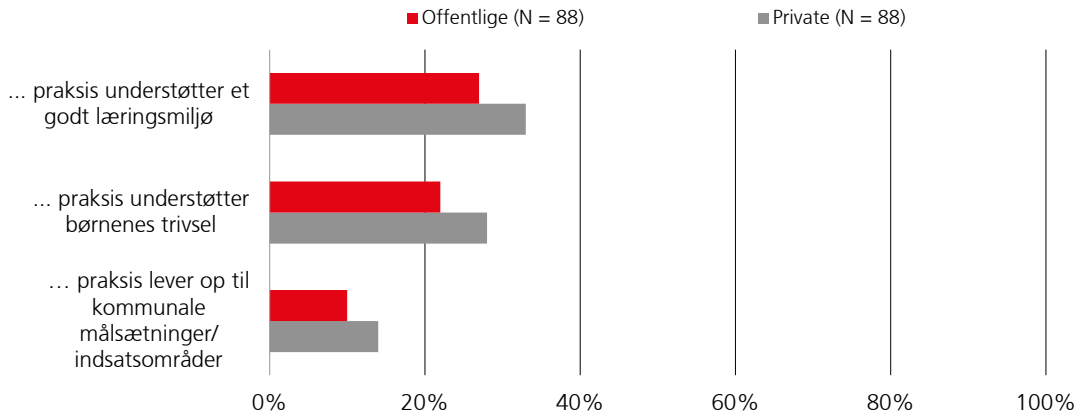
Hvorvidt den pædagogiske praksis lever op til kommunale mål/indsatsområder, er det område, kommunerne er *mest* tilbøjelige til at vurdere ud fra et uvildigt grundlag. Læringsmiljøet er det område, kommunerne er *mindst* tilbøjelige til at vurdere ud fra et uvildigt grundlag bestående af kriterier, kvalitative beskrivelser eller andet koncept/redskab.

4.3.3 Vurderingsgrundlag og den tilsynsførendes rolle

Som nævnt kan uvildigheden i tilsynet i særlig grad være udfordret i de tilfælde, hvor tilsynet er baseret udelukkende på et individuelt skøn, OG det samtidig føres af en person, der også har enten ledelsesansvar for eller sparringsfunktioner overfor institutionen.

For at belyse, hvor mange kommuner der har et sådant tilsynskoncept, har vi kombineret spørgsmålet om, hvem der fører tilsyn, med spørgsmålene om, ud fra hvilket grundlag der føres tilsyn.

Figur 21
Tilsynskoncept, som begrænser muligheden for uvildighed i vurderingen af, om …



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Figuren viser de kommuner, hvor tilsynet dels er baseret udelukkende på et individuelt/professionelt skøn, dels foretages af enten den områdeleder, som også er ansvarlig for den pågældende daginstitution, eller en pædagogisk konsulent/udviklingskonsulent, der også yder sparring/rådgivning overfor institutionen. Figuren er konstrueret ud fra følgende spørgsmål: "Hvilke personer gennemfører typisk anmeldt tilsyn med daginstitutioner?", og "Hvilke af følgende udsagn beskriver, hvordan kommunen fører tilsyn med, at den pædagogiske praksis understøtter hhv. et godt læringsmiljø, trivsel og kommunale målsætninger/indsatsområder?".

Af figur 21 ses det, at 27 % af kommunerne har et tilsynskoncept, som i særlig grad begrænser muligheden for uvildighed, når de skal vurdere, om praksis understøtter *læringsmiljøet* i de offentlige institutioner, fordi tilsynet *både* er baseret på et individuelt skøn og er foretaget alene af en eller flere personer, som samtidig har enten rådgivningsfunktion eller ledelsesansvar overfor institutionen. 22 % har denne begrænsede mulighed for uvildighed i forbindelse med vurderingen af, om praksis understøtter *børnenes trivsel* i de offentlige institutioner. For tilsynet med de private institutioner er tallene hhv. 33 og 28 %.

Mht. tilsynet med, om den pædagogiske praksis lever op til kommunale målsætninger og indsatsområder, er der 10 % af kommunerne, der har en praksis, der i særlig grad begrænser mu-

ligheden for uvildighed i tilsynet med de offentlige institutioner. 14 % af kommunerne har denne praksis over for de private institutioner.

Ser man på tværs af de tre områder, viser tallene, at 8 % af kommunerne har en tilsynspraksis overfor offentlige institutioner, der begrænser muligheden for et uvildigt tilsyn med alle tre områder (læringsmiljø, trivsel og kommunale mål og rammer). Det samme gælder for 11 % af kommunerne mht. private institutioner. Forskellene mellem offentlige og private institutioner er ikke statistisk signifikante.

4.3.4 Opsamling på temaet uvildighed

Den mest anvendte tilsynsførende er en pædagogisk konsulent, som også yder løbende rådgivning/sparring til institutionen – i 80 % af kommunerne fører en pædagogisk konsulent, der også har sparringsopgaver over for institutionen, tilsyn med eller er med til at føre tilsyn med offentlige institutioner. Det samme gør sig gældende i tilsynet med private institutioner i 74 % af kommunerne.

Lidt over halvdelen af kommunerne har tilrettelagt tilsynet, så det *alene* er enten en områdeleder med ansvar for institutionen eller en pædagogisk konsulent med sparrings-/rådgivningsfunktion over for institutionen, som fører tilsyn. Lidt over halvdelen af kommunerne har altså en tilsynsmodel, der ikke understøtter et uvildigt tilsyn for så vidt angår den tilsynsførendes rolle.

I kommunernes og institutionsledernes optik kan der være både fordele og ulemper ved at have en tilsynsmodel, hvor en person, der også har sparringsfunktioner/ledelsesansvar overfor institutionerne, fører tilsyn. Stort set alle kommuner (96 %) er enige eller overvejende enige i, at det er en fordel, dels fordi disse konsulenter har et tættere kendskab til institutionen og ved, hvad der bør spørges ind til, dels fordi institutionerne har mere tillid til den tilsynsførende og er mere villige til at nævne evt. problematikker. Omvendt er mere end en tredjedel af kommunerne (38 %) også enige eller overvejende enige i, at det er en udfordring, at en konsulent fører tilsyn med de institutioner, han/hun også har vejlednings/sparringsfunktioner over for, fordi den tilsynsførende bliver "blind" over for evt. problemer i institutionen. Lederne er generelt mindre tilbøjelige til at se udfordringer ved modellen.

Ca. hver fjerde kommune (27 %) har en tilsynspraksis, der begrænser muligheden for uvildighed, når der i de offentlige institutioner føres tilsyn med, om praksis understøtter et godt *læringsmiljø*, idet tilsynet dels er baseret udelukkende på et individuelt skøn, dels alene føres af en person, der også varetager vejledning eller ledelse af institutionen. Hver tredje kommune (33 %) har denne praksis over for private institutioner.

Ca. hver femte kommune (22 %) har en begrænset mulighed for uvildighed, når de i de offentlige institutioner fører tilsyn med, om praksis understøtter *trivsel* hos børnene, fordi tilsynet er baseret på et individuelt skøn og alene føres af en person, der også varetager vejledning eller ledelse af institutionen. For de private institutioner gælder det ca. hver fjerde kommune (28 %).

Kommunerne har i højere grad en praksis, der understøtter muligheden for et uvildigt tilsyn, når det skal vurderes, om den pædagogiske praksis lever op til kommunale målsætninger og indsatsområder.

Overordnet set tegner der sig et billede af, at uvildighed i tilsynet er et forhold, som kommunerne med fordel kan arbejde videre med at udvikle. Det skyldes især, at tilsynet føres af en person, der også varetager enten vejledningsfunktioner overfor eller ledelse af institutionen.

4.4 Udvikling

Resultater for temaet udvikling

Temaet udvikling handler om kommunernes formål med tilsynet, og om viden fra tilsynet anvendes til udvikling på tværs af daginstitutioner. De vigtigste resultater er:

- Kommunerne har generelt en mindre udviklingsorienteret tilgang til tilsynet med de private institutioner, end de har til tilsynet med de offentlige institutioner.
- 90 % af kommunerne er enige i, at udvikling er en del af formålet med tilsynet med de offentlige institutioner. 72 % af kommunerne er enige i, at det er en del af formålet med tilsynet med private institutioner.
- 88 % af kommunerne anvender viden fra tilsynet med de offentlige institutioner til udvikling af dagtilbudsområdet generelt, mens 62 % af kommunerne anvender viden fra tilsyn med private institutioner til dette formål.
- Det er relativt udbredt, at kommunerne anvender viden fra tilsynet i udviklingsøjemed, men den viden, der anvendes, er ikke nødvendigvis systematisk:'
- Lidt over halvdelen af kommunerne (57 %) gennemfører både systematiske opsamlinger på tilsynet på tværs af institutioner og anvender viden fra tilsynet til et eller flere udviklingsorienterede formål, når det drejer sig om offentlige institutioner. 41 % af kommunerne opfylder begge disse indikatorer for de private institutioner.

fortsættes næste side …

… fortsat fra forrige side

Kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner

- Blandt kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor offentlige og private dagtilbud angiver 30/34 kommuner (88 %), at de er "enige" i, at tilsynet skal støtte den pædagogiske udvikling i *offentlige* institutioner, mens 14/33 kommuner (42 %) er "enige" i, at tilsynet skal støtte den pædagogiske udvikling i *private* institutioner.
- I kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor hhv. offentlige og private institutioner bruges viden fra tilsyn med de private institutioner meget mindre i udviklingsøjemed end viden fra tilsynet med offentlige institutioner.

Anbefalinger

Det vil være relevant for mange kommuner at overveje, hvordan de sikrer, at udvikling af dagtilbudsområdet på baggrund af tilsynene sker på et systematisk vidensgrundlag. Kommunerne kan i den sammenhæng styrke de systematiske opsamlinger på tværs af tilsynene og dermed understøtte, at den viden, der anvendes fra tilsynene til udvikling af dagtilbudsområdet (fx i forbindelse med planlægning af udviklingsarbejde, indsatsområder og strategiske overvejelser), bygger på et systematisk vidensgrundlag.

Kommunerne kan desuden med fordel overveje, om viden fra tilsyn i højere grad kan anvendes til også at skabe udvikling i private institutioner.

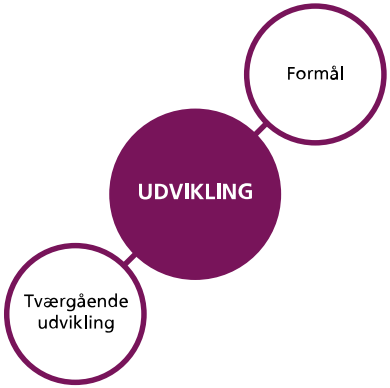
I dette afsnit undersøger vi, hvordan kommunerne opfylder deres tilsynsforpligtelse mht. temaet udvikling.

Som det fremgår af lovgrundlaget skal tilsynet ses som led i kommunalbestyrelsens forpligtelse til at sikre og udvikle kvaliteten af både det enkelte dagtilbud og alle dagtilbud i kommunen. Det fremgår bl.a., at viden fra tilsynet bør anvendes i forbindelse med de løbende forbedringer og overvejelser om fornyelse og udvikling af dagtilbudsområdet i kommunen. Mere præcist står der i vejledningen, at det pædagogiske tilsyn skal "indgå som led i udvikling af dagtilbud", og at "viden fra tilsynet bør indgå i udviklingsarbejdet". Lovgrundlaget lægger altså op til, at kommunerne skal have et udviklingssigte med tilsynet, og at den viden, der indsamles fra tilsyn, skal bruges i udviklingsregi. Dvs. at udvikling ifølge lovgrundlaget skal være en del af formålet med kommunens tilsyn.

Vi fortolker vejledningsteksten som, at dette udviklingsformål knytter sig til kommunens dagtilbud generelt (ud fra formuleringen "udvikling af dagtilbud" i ubestemt form). Lovgrundlaget lægger således op til, at kommunerne via tilsynet med de enkelte institutioner også genererer vi-

den, som kan anvendes i forbindelse med udviklingstiltag og opfølgning på tværs af dagtilbuddene.

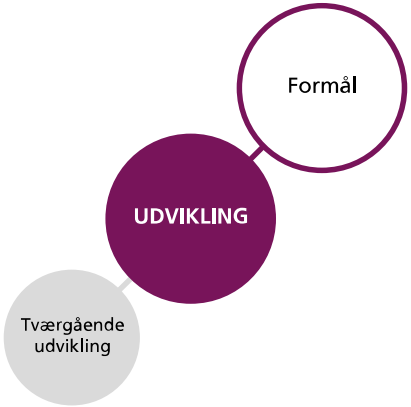
Vi har på den baggrund operationaliseret temaet udvikling, så det består af elementerne *formål med tilsynet* og *tværgående udvikling*.



I det følgende vurderer vi kommunernes praksis mht. hvert af de to elementer.

4.4.1 Formål

Elementet formål dækker over, om det er en del af kommunernes formål med tilsynet, at det skal understøtte udvikling i dagtilbuddene.



Kommunerne er i den sammenhæng blevet bedt om at tage stilling til, hvor enige eller uenige de er i en række udsagn om, hvad formålet med tilsynet er. Bl.a. er kommunerne blevet spurgt, hvor enige eller uenige de er i, at tilsynet skal støtte den pædagogiske udvikling i dagtilbuddene. Indikatoren på et udviklingsorienteret tilsyn er her, at de svarer, at de er enten enige eller overvejende enige i, at udvikling er en del af formålet med tilsynet.

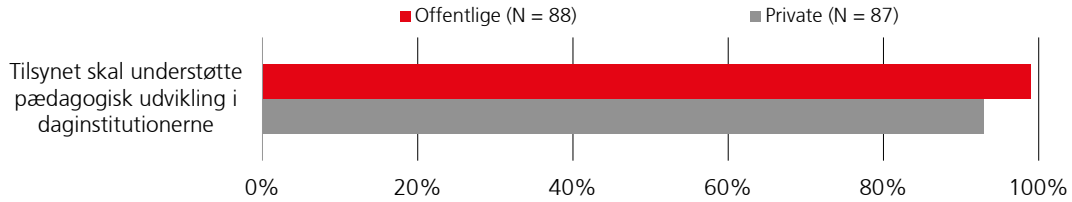
Formål

Følgende er valgt som indikator for, at kommunerne har et udviklingsorienteret tilsyn:

- At formålet med tilsyn bl.a. er at støtte den pædagogiske udvikling af daginstitutionerne

Det fremgår af figur 22, at stort set samtlige kommuner (99 %) er enige eller overvejende enige i, at en del af formålet med tilsynet med de offentlige institutioner er, at det skal understøtte den pædagogiske udvikling i institutionerne. 93 % af kommunerne har denne opfattelse af formålet med tilsynet med de private institutioner. Forskellen mellem offentlige og private institutioner er ikke statistisk signifikant. Ser vi alene på kategorien "enig", har 90 % af kommunerne angivet, at de er enige i, at udvikling er en del af formålet med tilsynet med de offentlige institutioner, mens 72 % af kommunerne er enige i, at det er en del af formålet med tilsynet med private institutioner. Forskellen er signifikant.

Figur 22
Andel af kommuner, der er enige eller overvejende enige i, at tilsynet skal støtte den pædagogiske udvikling i daginstitutionerne



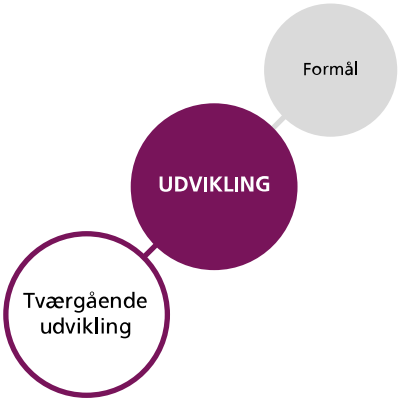
Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Spørgsmålet lød: "Hvor enig eller uenig er du i, at følgende udsagn beskriver kommunens opfattelse af formålet med tilsynet? – Tilsynet skal støtte den pædagogiske udvikling i daginstitutionerne". Kommunerne er ikke blevet bedt om at vælge mellem eller prioritere rækkefølgen af formål.

At kommunerne er lidt mindre tilbøjelige til at svare, at der er et udviklingsformål i tilsynet med de private institutioner, kan hænge sammen med, at de private institutioner ikke nødvendigvis er omfattet af de offentlige udviklingsinitiativer på området. Derudover kan det hænge sammen med, at kommunerne har færre beføjelser mht. opfølgning overfor de private institutioner, som det også blev beskrevet i afsnittet om systematik. Opfølgende interview blandt kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner peger også på disse forklaringer. Fx nævnes det, at de private institutioner ikke understøttes i udviklingsarbejde, og at der ikke er udviklingspligt overfor de private institutioner. En kommune omtaler også tilsynet med offentlige institutioner som "udviklingsbesøg", mens tilsynet med private institutioner er "kontrolbesøg".

88 % af kommunerne er desuden enige eller overvejende enige i, at tilsynet med de offentlige institutioner også er en kontrolopgave. 91 % af kommunerne er enige eller overvejende enige i, at tilsynet med de private institutioner er en kontrolopgave. Ser vi alene på kategorien "enig", er 56 % af kommunerne enige i, at tilsynet med de offentlige institutioner er en kontrolopgave, mens 71 % af kommunerne er enige i, at det samme gælder for tilsynet med de private institutioner.

4.4.2 Tværgående udvikling

Elementet tværgående udvikling dækker dels over, om forvaltningerne gennemfører systematiske skriftlige opsamlinger på tilsynet på tværs af institutioner, dels over, hvordan kommunerne anvender denne tværgående viden fra tilsynene.



Indikatorerne på, at kommunerne har et udviklingssigte i deres tilsyn mht. elementet opfølgning på tværs, fremgår af nedenstående boks.

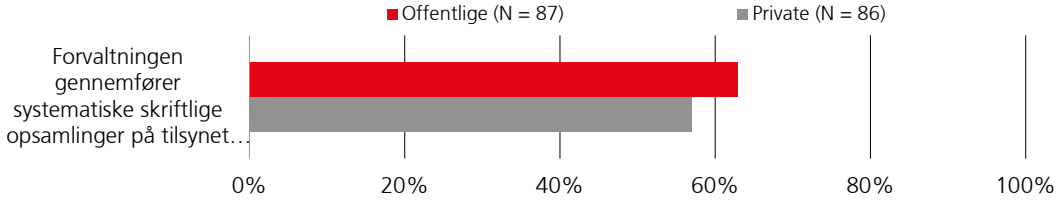
Tværgående udvikling

Følgende er valgt som indikatorer på, at kommunerne har et udviklingsorienteret tilsyn:

- At forvaltningen gennemfører systematiske skriftlige opsamlinger på tilsyn på tværs af institutioner
- At kommunen bruger den tværgående viden fra tilsynet til
  - planlægning af udviklingsarbejde og nye indsatsområder og/eller
  - kommunale strategiske overvejelser

Som det fremgår af figur 23, svarer 63 % af kommunerne, at de gennemfører systematiske skriftlige opsamlinger på tilsynet på tværs af de offentlige institutioner. 57 % af kommunerne gennemfører sådanne opsamlinger på tilsynet med private institutioner. Forskellen er ikke statistisk signifikant.

Figur 23
Andel af kommuner, der gennemfører systematiske skriftlige opsamlinger på tilsynet på tværs af daginstitutionerne



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger

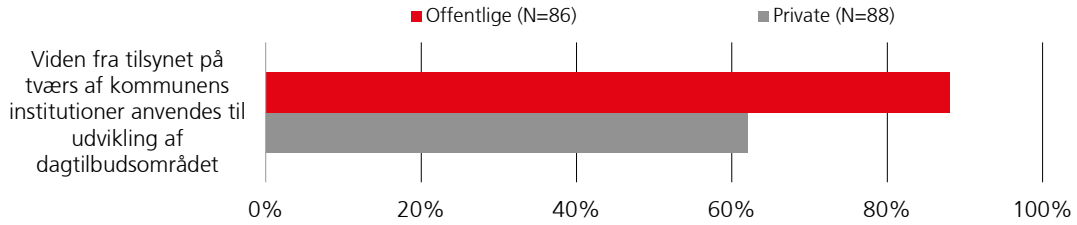
En tværgående og systematisk opsamling/opfølgning er ikke i sig selv en garanti for udvikling af den pædagogiske praksis, men den kan udgøre et væsentligt grundlag for at skabe udvikling i dagtilbuddene og kan være med til at sikre, at viden fra tilsynene indgår i det videre udviklingsarbejde på området.

I den forbindelse er det relevant at bemærke, at mere end en tredjedel af kommunerne ikke gennemfører systematiske skriftlige opsamlinger på tilsynet på tværs af institutionerne.

Brug af tværgående viden til udvikling af dagtilbud
Den anden del af elementet tværgående udvikling vedrører, hvordan kommunerne *anvender* den tværgående viden fra tilsynet.

På spørgsmålet om, hvad de anvender den indsamlede viden til, har kommunerne bl.a. kunnet svare, at den tværgående viden fra tilsynet bruges "i forbindelse med planlægning af udviklingsarbejde og nye indsatsområder på dagtilbudsområdet", eller at den bruges "i forbindelse med kommunale strategiske overvejelser, fx strukturændringer". Hvis kommunerne har angivet mindst ét af de to svar, vurderer vi, at de anvender viden fra tilsynet i udviklingsøjemed.

Figur 24
Andel af kommunerne, der anvender viden fra tilsyn til udvikling af dagtilbudsområdet



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Spørgsmålet lød: "På hvilke af følgende måder bruger kommunen den viden fra tilsynet, som er indsamlet på tværs af kommunens daginstitutioner?" Figuren viser de kommuner, der har svaret "I forbindelse med planlægning af udviklingsarbejde og nye indsatsområder på dagtilbudsområdet" og/eller "I forbindelse med kommunale strategiske overvejelser, fx strukturændringer, sammenlægninger etc.".

Som det fremgår af figur 24, anvender 88 % af kommunerne viden fra tilsynet med de offentlige institutioner til udvikling af dagtilbudsområdet, mens 62 % af kommunerne anvender viden fra tilsyn med private institutioner til dette formål. Forskellen er dog ikke statistisk signifikant.

Dvs. at det er relativt udbredt, at kommunerne anvender viden fra tilsynet i udviklingsøjemed, men at den viden, der anvendes, ikke nødvendigvis er systematisk, jf. spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne gennemfører systematiske opsamlinger på tværs af daginstitutionerne.

71 % af kommunerne angiver i relation hertil, at viden fra tilsynene med de offentlige institutioner enten altid formidles videre til det politiske niveau eller formidles videre, hvis der er fundet forhold i institutionerne, der skal rettes op på. 69 % af kommunerne svarer dette for de private institutioner. Formidling af viden fra tilsynene til det politiske niveau kan være en forudsætning for, at kommunerne kan anvende denne viden som baggrund for kommunalt initieret udviklingsarbejde og strategiske overvejelser på dagtilbudsområdet.

57 % af kommunerne opfylder begge indikatorer på et udviklingsorienteret tilsyn i elementet *tværgående udvikling*, når det drejer sig om offentlige institutioner. De gennemfører altså både systematiske opsamlinger på tilsynet på tværs af institutioner og anvender viden fra tilsynet til et eller flere udviklingsorienterede formål. 41 % af kommunerne opfylder begge indikatorer for de private institutioner. Forskellen er ikke statistisk signifikant.

7 % af kommunerne opfylder ingen af indikatorerne for de offentlige institutioner, mens 23 % ikke opfylder nogen af indikatorerne for de private institutioner. Denne forskel mellem offentlige og private institutioner er statistisk signifikant.

Kommunerne er altså mere tilbøjelige til at anvende viden fra tilsynet med offentlige institutioner til et eller flere udviklingsorienterede formål sammenlignet med viden fra tilsynet med de private institutioner. Knap en fjerdedel af kommunerne anvender slet ikke viden fra tilsynet med private institutioner i udviklingsøjemed. Generelt set har kommunerne altså tilsyneladende en mere udviklingsorienteret tilgang til tilsynet med de offentlige institutioner end til tilsynet med de private institutioner, når vi ser på elementet *tværgående udvikling*.

4.4.3 Opsamling på temaet udvikling

Stort set samtlige kommuner (99 %) er enige i, at det er en del af formålet med tilsynet med de offentlige institutioner, at det skal understøtte pædagogisk udvikling i institutionerne. 93 % af kommunerne har denne opfattelse af formålet med tilsynet med de private institutioner. Kommunerne er altså lidt mindre tilbøjelige til at mene, at det er et formål med tilsynet med private institutioner, at det skal understøtte pædagogisk udvikling. Forskellen er dog ikke signifikant.

Inden for begge elementer under temaet udvikling har kommunerne en mindre udviklingsorienteret tilgang til tilsynet med de private institutioner, end de har til tilsynet med de offentlige institutioner.

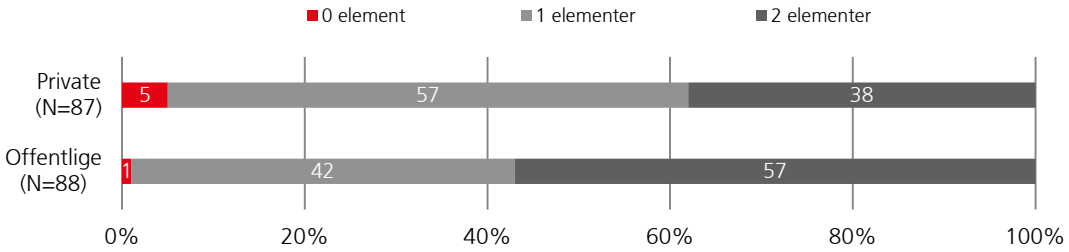
88 % af kommunerne anvender viden fra tilsynet med de offentlige institutioner til udvikling af dagtilbudsområdet generelt, mens 62 % af kommunerne anvender viden fra tilsyn med private institutioner til dette formål. Forskellen er dog ikke statistisk signifikant.

Mere end en tredjedel af kommunerne gennemfører ikke systematiske opsamlinger på tværs af tilsynene. Dvs. at det er relativt udbredt, at kommunerne anvender viden fra tilsynet i udviklingsøjemed, men at den viden, der anvendes, ikke nødvendigvis er systematisk.

57 % af kommunerne opfylder begge indikatorer på et udviklingsorienteret tilsyn i elementet *tværgående opfølgning*, når det drejer sig om offentlige institutioner. De gennemfører altså både systematiske opsamlinger på tilsynet på tværs af institutioner og anvender viden fra tilsynet til et eller flere udviklingsorienterede formål. 41 % af kommunerne opfylder begge indikatorer for de private institutioner. 7 % af kommunerne opfylder ingen af indikatorerne for de offentlige institutioner, mens 23 % ikke opfylder nogen af indikatorerne for de private institutioner.

Figur 25 viser, hvor mange kommuner der opfylder begge elementer, *formål* og *tværgående udvikling*, inden for temaet udvikling. Her ses det, at 57 % af kommunerne opfylder begge elementer, når det gælder tilsynet med offentlige institutioner, og 38 % af kommunerne opfylder begge elementer, når det gælder tilsynet med private institutioner. Kun ganske få kommuner opfylder ingen af elementerne inden for temaet udvikling.

Figur 25
Antal elementer, som kommunerne opfylder



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger

Særligt for kommuner med forskellig praksis overfor offentlige og private institutioner

I kommuner med forskellig tilsynspraksis over for hhv. offentlige og private institutioner bruges viden fra tilsyn med de private institutioner meget mindre i udviklingsøjemed (udviklingsarbejde, nye indsatsområder og/eller strategiske overvejelser), end viden fra tilsynet med offentlige institutioner gør.

Blandt kommuner med forskellig tilsynspraksis gælder det, at …

- 30/34 kommuner (88 %) er "enige" i, at tilsynet skal støtte den pædagogiske udvikling i de *offentlige* institutioner, mens 14/33 kommuner (42 %) er "enige" i, at tilsynet skal støtte den pædagogiske udvikling i de *private* institutioner.
- 21/34 kommuner (62 %) gennemfører systematiske opsamlinger på tværs af tilsynene med de offentlige institutioner. 15/33 kommuner (45 %) gennemfører systematiske tværgående opsamlinger på tilsynene med de private institutioner.
- 32/34 kommuner (94 %) anvender viden fra tilsynet med offentlige institutioner til planlægning af udviklingsarbejde og nye kommunale indsatsområder, mens kun 5/32 kommuner (24 %) anvender viden fra tilsynet med de private institutioner til dette formål.

5 Uanmeldt tilsyn

I dette kapitel redegør vi for, i hvilket omfang og hvordan kommunerne fører uanmeldt tilsyn. Kapitlet er baseret på spørgeskemaundersøgelserne blandt hhv. kommuner og institutionsledere.

Resultater

- Over halvdelen af kommunerne (ca. 60 %) gennemfører uanmeldt tilsyn.
- Det uanmeldte tilsyn er sammenlignet med det anmeldte tilsyn mindre udviklingsorienteret og mindre systematisk.
- De mest udbredte årsager til, at kommunerne vælger at gennemføre et uanmeldt tilsyn, er viden om særlige udfordringer i en institution eller henvendelser fra fx forældre, pædagogiske konsulenter eller PPR.
- Kun en lille andel af kommunerne har et systematisk kriterium for, hvornår de gennemfører uanmeldt tilsyn – det er mest udbredt med en ad-hoc-tilgang til, hvor ofte der føres uanmeldt tilsyn.
- Det uanmeldte tilsyn anvendes primært reaktivt – fx når kommunerne har en formodning om konkrete problemer eller særlige udfordringer.
- Strukturerede observationer af pædagogisk praksis og interview med børn er langt mere udbredte metoder ved uanmeldt end ved anmeldt tilsyn. Det skyldes evt., at årsagerne fx er konkrete klager eller en specifik formodning, som håndteres ved mere målrettet at gå tæt på praksis for at undersøge specifikke forhold.
- 83 % af institutionslederne har aldrig oplevet et uanmeldt tilsyn. De uanmeldte tilsyn opfattes tilsyneladende sjældent som tilsyn af institutionerne. Det tyder på, at det ved uanmeldt tilsyn i mange tilfælde *ikke* er tydeligt, hvornår der er tale om tilsyn, og hvornår der er tale om fx vejledning.

Det er ikke lovpligtigt for kommunerne at føre uanmeldt tilsyn, men ifølge lovgrundlaget bør det fremgå af kommunens rammer og retningslinjer for tilsyn, hvorvidt kommunerne fører uanmeldt tilsyn eller ej. Mere præcist står der i vejledningen til dagtilbudsloven, at rammerne "bør indeholde beskrivelser af, om der gennemføres både anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg".

60 % af kommunerne fører uanmeldt tilsyn med offentlige institutioner. 63 % fører uanmeldt tilsyn med private institutioner. Over halvdelen af kommunerne vælger altså at gennemføre uanmeldt tilsyn som supplement til det anmeldte tilsyn.

De mest almindelige årsager til, at kommunerne vælger at gennemføre uanmeldt tilsyn, fremgår af tabel 11.

Tabel 11
Hvad er de mest almindelige årsager til, at I vælger at gennemføre uanmeldt tilsyn med daginstitutioner?

	Offentlige institutioner (N = 48)	Private institutioner (N = 51)
Vi har en generel viden om, at en daginstitution har nogle særlige udfordringer	81 %	73 %
Henvendelse fra forældre/andre borgere	73 %	65 %
Henvendelse fra pædagogisk konsulent/udviklingskonsulent, PPR eller andre fagfolk, som har været i kontakt med den pågældende daginstitution	54 %	51 %
Henvendelser fra medarbejdere i den pågældende daginstitution	21 %	20 %

Fortsættes på næste side ...

... fortsat fra forrige side

	Offentlige institutioner (N = 48)	Private institutioner (N = 51)
Henvendelse fra områdeleder/sektionsleder med ansvar for den pågældende daginstitution	8 %	8 %
Vi vurderer, at det er længe siden, daginstitutionen har haft uanmeldt tilsyn	4 %	10 %
Henvendelse fra den daglige leder i den pågældende institution	2 %	2 %
Andet	19 %	18 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Kategorien "offentlige institutioner" dækker over både selvejende og kommunale institutioner. Det gælder for samtlige tabeller og figurer i dette kapitel, jf. afsnit 2.2.5.
Note: Det er kun de kommuner, der har svaret, at de gennemfører uanmeldt tilsyn, der har fået spørgsmålet.
Note: Det har været muligt at afgive flere svar på spørgsmålet.

Som det fremgår af tabel 11, er den mest almindelige grund til, at kommunerne vælger at gennemføre uanmeldt tilsyn, at de har "en generel viden om, at en institution har nogle særlige udfordringer". 81 % af de kommuner, der har svaret, at de fører uanmeldt tilsyn, har angivet dette for de offentlige institutioner. 73 % af kommunerne har svaret det samme mht. de private institutioner. Denne forskel i praksis overfor offentlige og private institutioner kan skyldes, at kommunerne generelt set har hyppigere kontakt med de offentlige institutioner, og at de derfor i højere grad vil have viden om evt. udfordringer i en offentlig institution.

73 % af kommunerne nævner desuden "henvendelser fra forældre/andre borgere" som årsag til uanmeldt tilsyn med de offentlige institutioner. 65 % angiver dette for de private institutioner. Den tredje mest udbredte årsag til uanmeldt tilsyn er "henvendelser fra pædagogisk konsulent/udviklingskonsulent, PPR …". Her er udbredelsen for hhv. offentlige og private institutioner 54 % og 51 %. Det fremgår også af tabellen, at årsagen "vi vurderer, at det er længe siden, daginstitutionen har haft uanmeldt tilsyn" kun er angivet af 4 % af kommunerne mht. de offentlige institutioner og af 10 % af kommunerne mht. de private institutioner. Forskellene mellem offentlige og private institutioner er ikke statistisk signifikante.

Af ovenstående fremgår det, at kun en lille andel af kommunerne har et mere systematisk kriterium for, hvornår de gennemfører uanmeldt tilsyn. Tallene peger dermed på, at det uanmeldte tilsyn anvendes som supplement til det anmeldte tilsyn og dels ikke er systematisk, dels primært anvendes reaktivt – dvs. når kommunerne har en viden eller formodning om, at en institution har

nogle særlige udfordringer. Med andre ord kan man sige, at det uanmeldte tilsyn generelt set fungerer som en målrettet ad-hoc-funktion, der skal belyse konkrete problemer. Dermed er det uanmeldte tilsyn i udgangspunktet heller ikke udviklingsorienteret. Det uanmeldte tilsyn behøver dog heller ikke at være hverken udviklingsorienteret eller systematisk, hvis kommunens anmeldte tilsyn er det.

At kommunernes brug af uanmeldt tilsyn ofte ikke er systematisk, understøttes delvist af tabel 12. Tabellen viser, hvor mange kommuner (blandt de kommuner, der har angivet, at de gennemfører uanmeldt tilsyn) der gennemfører uanmeldt tilsyn ud fra en fast kadence, og hvor mange kommuner der fører uanmeldt tilsyn på ad-hoc-basis.

Tabel 12
Hvilke af nedenstående udsagn passer bedst på jeres praksis i forhold til uanmeldte tilsyn med daginstitutioner?

	Offentlige institutioner (N = 52)	Private institutioner (N = 54)
Vi har en fast kadence/en nedre grænse for, hvor ofte der skal gennemføres uanmeldt tilsyn med den enkelte daginstitution, og gennemfører ikke uanmeldte tilsyn derudover	4 %	2 %
Vi har en fast kadence/en nedre grænse for, hvor ofte der skal gennemføres uanmeldt tilsyn med den enkelte daginstitution, men gennemfører derudover også uanmeldte tilsyn på ad-hoc-basis, fx på baggrund af konkrete henvendelser	33 %	37 %
Vi har ingen fast kadence/nedre grænse for, hvor ofte der skal gennemføres uanmeldt tilsyn med den enkelte daginstitution, men gennemfører uanmeldte tilsyn på ad-hoc-basis, fx på baggrund af konkrete henvendelser	63 %	61 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Det har været muligt at afgive flere svar på spørgsmålet.
Note: Kun den del af respondenterne, der har svaret, at de gennemfører uanmeldte tilsyn, har haft mulighed for at besvare dette spørgsmål.

Som det fremgår af tabel 12, er det mest udbredt med en ad-hoc-tilgang og ingen nedre grænse for antallet af uanmeldte tilsyn. Knap to tredjedele af de kommuner, der gennemfører uanmeldt tilsyn (63 % for de offentlige institutioner og 61 % for de private), har denne model. Omkring en tredjedel af de kommuner, der fører uanmeldt tilsyn (hhv. 33 % og 37 %), har *både* løbende

uanmeldt tilsyn på ad-hoc-basis og en minimumsgrænse for frekvensen af uanmeldte tilsyn. Forskellene mellem offentlige og private institutioner er ikke statistisk signifikante.

Tabellen viser altså også, at der for nogle kommuner *er* en systematik mht., hvornår der føres uanmeldt tilsyn. Det fremgår imidlertid ikke af tabellen, *hvad* kadencen er i de tilfælde, hvor der er en minimumskadence. Det kan forklare det ellers tilsyneladende modsætningsfyldte i, at henvendelser eller viden om en institutions udfordringer er en udbredt årsag til uanmeldt tilsyn, og dét, at der samtidig er en fast nedre grænse for kadencen for uanmeldte tilsyn i mere end en tredjedel af kommunerne: Det kan skyldes, at ad-hoc-tilsyn, der er begrundet i konkrete henvendelser/viden om udfordringer, er hyppigere end den enkelte kommunes nedre grænse for frekvensen af uanmeldt tilsyn.

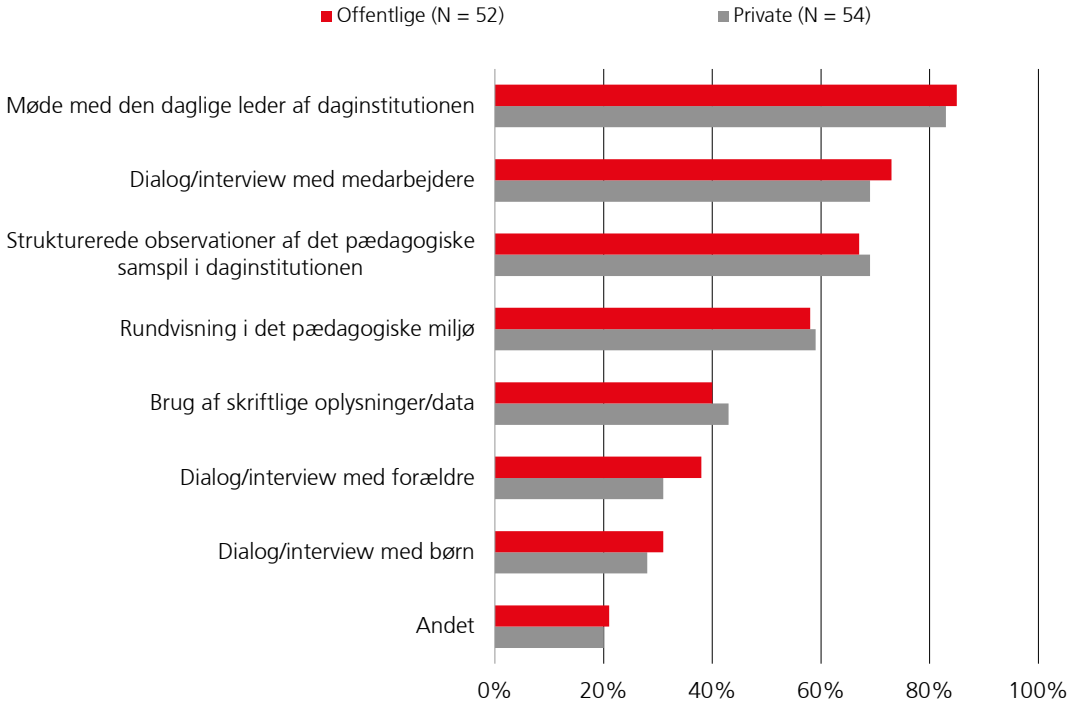
Metoder ved uanmeldt tilsyn

For en del af kommunernes vedkommende er der en tendens til, at tilsynet går tættere på praksis ved uanmeldt tilsyn.

Som det fremgår af figur 26, er "møde med daglig leder" den metode, der er mest udbredt ved uanmeldte tilsyn, ligesom det var tilfældet for anmeldt tilsyn. Metoden er dog mindre udbredt end ved de anmeldte tilsyn: 85 % og 83 % anvender denne metode ved *uanmeldt* tilsyn med hhv. offentlige og private institutioner, mens den 92 % af kommunerne anvender denne metode ved *anmeldt* tilsyn.

Strukturerede observationer af det pædagogiske samspil i daginstitutionen er langt mere udbredt ved uanmeldt tilsyn end ved anmeldt tilsyn: 67 % af de kommuner, der fører uanmeldt tilsyn, anvender denne metode ved uanmeldte tilsyn med offentlige institutioner, og 69 % anvender den ved tilsyn med de private institutioner. Dialog/interview med børn er også væsentligt mere udbredt end ved anmeldte tilsyn: 31 % af de kommuner, der gennemfører uanmeldt tilsyn, anvender som hovedregel børneinterview/dialog med børn som metode ved uanmeldte tilsyn med de offentlige institutioner, mens 28 % anvender metoden ved uanmeldt tilsyn med private institutioner. Rundvisning i det pædagogiske miljø er væsentligt mindre udbredt ved uanmeldte tilsyn end ved anmeldte tilsyn. Forskellene mellem offentlige og private institutioner er ikke statistisk signifikante.

Figur 26
Brug af metoder ved uanmeldt tilsyn



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Det har været muligt at sætte flere markeringer ved dette spørgsmål
Note: Kun de forvaltninger, der har svaret, at de gennemfører uanmeldt tilsyn, har fået spørgsmålet.
Note: Spørgsmålet lød: "Hvilke metoder indgår som hovedregel i de uanmeldte tilsyn med daginstitutioner?"

En mulig forklaring på, at metoderne "observationer af pædagogisk samspil" og "dialog/interview med børn" er mere udbredte ved uanmeldt tilsyn end ved anmeldt tilsyn, kan evt. findes i årsagerne til de uanmeldte tilsyn. Kommunerne er som nævnt blevet spurgt om, hvad der er de tre mest udbredte årsager til uanmeldte tilsyn. Som det fremgik af tabel 11, er de mest almindelige årsager hhv. "vi har en generel viden om, at en institution har nogle særlige udfordringer", "henvendelser fra forældre/andre borgere" eller "henvendelser fra pædagogisk konsulent, udviklingskonsulent, PPR eller andre fagfolk". Samtidig angiver knap to tredjedele af de kommuner, der gennemfører uanmeldt tilsyn, at de ikke har en fast kadence for de uanmeldte tilsyn, men fører dem på baggrund af bl.a. henvendelser. Dvs. at årsagerne til uanmeldt tilsyn kan være kon-

krete klager eller lignende, som håndteres ved mere målrettet at gå helt tæt på praksis for at undersøge specifikke forhold.

Det illustrerer, at de forskellige tilsynsformer (her hhv. anmeldt og uanmeldt tilsyn) i nogle kommuner supplerer hinanden mere end blot mht. frekvensen af tilsynsbesøg. Tilsynsformerne supplerer i nogle tilfælde også hinanden mht., hvilke metoder der anvendes, og dermed også mht., hvilket indblik i praksis de giver. Det understreger den tidligere nævnte pointe om, at det ikke er tilstrækkeligt at se isoleret på det anmeldte tilsyn for at få et dækkende billede af kommunernes tilsynspraksis. I denne undersøgelse er det dog ikke muligt at svare entydigt på, i hvor høj grad det uanmeldte eller det uformelle tilsyn komplementerer for evt. mangler eller uhensigtsmæssigheder ved det anmeldte tilsyn i den enkelte kommune, idet data bliver behandlet på tværs af kommunerne. En del af svarene vedr. uanmeldt og uformelt tilsyn har desuden for få respondenter (pga. "filtre" i spørgeskemaet, der sorterer i, hvilke kommuner der skal have de enkelte spørgsmål) til, at disse sammenhænge kan efterprøves statistisk.

Lidt over en fjerdedel af de kommuner, der har svaret, at de gennemfører uanmeldte tilsyn, gør dog hverken brug af observationer ved anmeldt eller ved uanmeldt tilsyn. Disse kommuner oplever muligvis praksis mere direkte i forbindelse med det uformelle tilsyn, som vil blive beskrevet i næste kapitel.

Ledernes oplevelse af uanmeldte tilsyn

Der er forskel på de offentlige og de private institutionslederes svar på, hvor mange uanmeldte tilsyn de har oplevet i den tid, de har været ledere i deres nuværende institution. Jf. tabel 13 svarer 86 % af lederne i de offentlige institutioner, at de "aldrig" har oplevet et uanmeldt tilsyn, 7 % har oplevet ét uanmeldt besøg, og 6 % har oplevet to til tre uanmeldte tilsyn. Blandt lederne i de private institutioner svarer 62 %, at de aldrig har oplevet et uanmeldt besøg, mens 15 % har oplevet ét uanmeldt tilsyn, og 8 % 2-3 uanmeldte tilsyn. Forskellen mellem offentlige og private ledere, der aldrig har oplevet uanmeldt tilsyn, er statistisk signifikant. De øvrige forskelle er ikke statistisk signifikante.

Der er to pointer, som er væsentlige at fremhæve i denne sammenhæng: Den ene er, at der på tværs af både offentlige og private institutioner er mange ledere, der aldrig har oplevet et uanmeldt tilsyn. Den anden pointe er, at der, offentlige og private institutionsledere imellem, er forskel på, hvor mange uanmeldte tilsyn de har oplevet.

Tabel 13
Antal oplevede uanmeldte tilsyn blandt dagtilbudsledere

	Offentlige institutioner (n = 195)	Private institutioner (n = 119)
Ingen uanmeldte tilsyn	86 %	62 %
1 uanmeldt tilsyn	7 %	15 %
2-3 uanmeldte tilsyn	6 %	8 %
4-5 uanmeldte tilsyn	1 %	6 %
6-7 uanmeldte tilsyn	1 %	3 %
8-9 uanmeldte tilsyn	1 %	1 %
10 uanmeldte tilsyn	1 %	4 %
Total	100 %	100 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere

Note: Spørgsmålet lød: "Hvor mange anmeldte tilsyn har du oplevet i den tid, du har været daglig leder i din nuværende institution?"

Note: på grund af afrunding summerer andelene af offentlige institutionsledere til mere end 100 %.

Sammenholder man ledernes svar med, hvor mange kommuner der angiver, at de fører uanmeldt tilsyn, ses det, at de to fordelinger ligger relativt langt fra hinanden. Til trods for at disse fordelinger ikke kan sammenlignes én til én, er det alligevel interessant, at fordelingerne er så forskellige. Det kan skyldes, at de uanmeldte tilsyn, som kommunerne gennemfører, i mange tilfælde ikke opfattes som tilsyn af institutionslederne. Som beskrevet i kapitel 4, fremgår det af vejledningen til dagtilbudsloven, at det skal være tydeligt, hvornår der er tale om vejledning, og hvornår der er tale om tilsyn, i de tilfælde, hvor en tilsynsførende også har vejledningsfunktioner overfor institutionen. Svarene fra institutionslederne tyder på, at det i mange tilfælde *ikke* er tydeligt, hvornår der er tale om tilsyn, og hvornår der er tale om fx vejledning. Det kan fx være, hvis tilsynet gennemføres af en konsulent, som også har øvrige funktioner overfor institutionen. Men det kan naturligvis også skyldes, at institutionslederen blot ikke erindrer at være blevet gjort opmærksom på, at der var tale om et uanmeldt tilsyn.

Mht. forskellen på, hvor mange uanmeldte tilsyn ledere af hhv. offentlige og private institutioner har oplevet, kan der være to forklaringer. Den ene er, at kommunerne er mere tilbøjelige til at gennemføre uanmeldt tilsyn med private end med offentlige institutioner, hvilket bl.a. kan skyldes, at kommunerne har mindre løbende kontakt med de private institutioner end de offentlige (jf. kapitel 6 om uformelt tilsyn), og at de derfor i højere grad supplerer med uanmeldte tilsyn i private institutioner sammenlignet med de offentlige. (Vi kan ikke ud fra data i undersøgelsen blandt forvaltningerne hverken be- eller afkræfte ledernes oplevelse af forskelle i frekvensen af uanmeldte tilsyn mellem hhv. private og offentlige institutioner). En anden forklaring på det for-

skellige niveau mht. antallet af uanmeldte tilsyn, som ledere af hhv. offentlige og private institutioner har oplevet, kan være, at de private institutioner i højere grad oplever, at der er tale om et uanmeldt tilsyn, fordi det er mere atypisk for dem at få besøg af en repræsentant fra forvaltningen, end det er for de offentlige institutioner, hvor lederen evt. forveksler tilsynet med de øvrige besøg af fx en pædagogisk konsulent.

5.1.2 Opsamling

Over halvdelen af kommunerne gennemfører uanmeldt tilsyn som supplement til det anmeldte tilsyn.

De mest almindelige grunde til, at kommunerne vælger at gennemføre uanmeldt tilsyn, er, enten at de har en generel viden om særlige udfordringer i en institution, eller at de får henvendelser fra fx forældre, pædagogiske konsulenter eller PPR. Kun en lille andel af kommunerne har et systematisk kriterium for, hvornår de gennemfører uanmeldt tilsyn – det er mest udbredt med en ad-hoc-tilgang til, hvor ofte der føres uanmeldt tilsyn.

Det uanmeldte tilsyn er ikke systematisk og anvendes primært reaktivt – fx når kommunerne har en formodning om konkrete problemer eller særlige udfordringer. Det uanmeldte tilsyn fungerer generelt set som en målrettet ad-hoc-funktion, der skal belyse konkrete problemstillinger. Dermed er det uanmeldte tilsyn i udgangspunktet heller ikke udviklingsorienteret.

Den mest udbredte metode ved uanmeldt besøg er møde med den daglige leder. Strukturerede observationer af pædagogisk praksis og interview med børn er langt mere udbredte metoder ved uanmeldt end ved anmeldt tilsyn. En mulig forklaring herpå kan evt. findes i årsagerne til de uanmeldte tilsyn, fx konkrete klager eller en specifik formodning, som håndteres ved mere målrettet at gå tæt på praksis for at undersøge specifikke forhold.

En stor andel af lederne i de offentlige institutioner og over halvdelen af lederne i de private institutioner har altså aldrig oplevet et uanmeldt tilsyn. De uanmeldte tilsyn, som kommunerne gennemfører, opfattes altså i mange tilfælde ikke som tilsyn af institutionslederne. Svarene fra institutionslederne tyder på, at det i mange tilfælde *ikke* er tydeligt, hvornår der er tale om tilsyn, og hvornår der er tale om fx vejledning fra en konsulent, som også varetager andre funktioner overfor institutionen.

Særligt for kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor offentlige og private institutioner

Kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor hhv. offentlige og private institutioner er mindre tilbøjelige end kommuner med samme tilsynspraksis til at gennemføre uanmeldte tilsyn.

6 Uformelt tilsyn

I dette afsnit beskriver vi kommunernes praksis mht. det, vi har valgt at kalde uformelt tilsyn. Uformelt tilsyn dækker over den løbende kontakt mellem repræsentanter fra forvaltningerne (fx dagtilbudschefer, områdeledere, pædagogiske konsulenter osv.) og de enkelte institutioner, som giver indblik i praksis i institutionerne, men som ligger ud over det formelle anmeldte og uanmeldte tilsyn.

Kapitlet er baseret dels på spørgeskemaundersøgelserne blandt hhv. kommuner og daginstitutionsledere, dels på opfølgende interview blandt udvalgte kommuner.

Resultater

- 71 % af kommunerne betragter den løbende kontakt mellem repræsentanter fra forvaltningen og offentlige institutioner som en form for tilsyn. 64 % af kommunerne betragter den løbende kontakt med de private institutioner som en form for tilsyn.
- Næsten halvdelen af alle kommuner oplever, at det uformelle tilsyn bidrager med enten lige så meget viden som det formelle tilsyn eller mere viden end det formelle tilsyn.
- Kommunerne har signifikant mindre kontakt med de private institutioner end med de offentlige institutioner ud over de formelle tilsyn.
- Det uformelle tilsyn opfattes i nogle kommuner som forudsætning for at få et reelt indblik i den pædagogiske praksis i institutionerne. Det kan give udfordringer med tilsynet i private institutioner pga. sjældnere kontakt med de private institutioner.

fortsættes næste side …

… fortsat fra forrige side

- Under en tredjedel af de kommuner, der betragter den løbende kontakt med institutionerne som en form for tilsyn, har faste procedurer for, hvordan de samler op på viden fra uformelle tilsyn.
- Det uformelle tilsyn er pr. definition ikke systematisk og hviler ikke på et tydeligt grundlag. Det lever heller ikke op til vejledningens anbefalinger om tydelighed mht., hvornår der er tale om tilsyn, og hvornår der ikke er. Det uformelle tilsyn kan derfor ikke stå alene, men kan i varierende grad supplere det formelle tilsyn.
- Lederne i de offentlige institutioner oplever at have hyppigere kontakt med repræsentanter fra forvaltningen ud over de formelle tilsyn sammenlignet med lederne i de private institutioner.
- Størstedelen af lederne betragter ikke den løbende kontakt mellem institutionen og repræsentanter fra forvaltningen som en form for tilsyn.
- Ca. to tredjedele af lederne mener, at den løbende kontakt giver forvaltningen et bedre eller lige så godt indblik i pædagogisk praksis, som de formelle tilsyn gør.

Anbefaling

Det uformelle tilsyn bør ikke stå alene. Det kan give værdifuld indsigt i institutionernes praksis, men er ikke systematisk og hviler ikke på et tydeligt grundlag og risikerer at blive tilfældigt. Kommunerne bør i forlængelse heraf overveje, om de kommer tilstrækkeligt tæt på praksis i forbindelse med de formelle tilsyn, eller om deres tilsynskoncept er tilrettelagt, så det alene er i forbindelse med de uformelle tilsyn, at de får et reelt indblik i den pædagogiske praksis. Dette skal ses i sammenhæng med anbefalingen om valg af metoder ved tilsyn.

I vejledningen er det beskrevet, at den udførende tilsynsmyndighed løbende må være i forbindelse med institutionerne for at konstatere, om de krav, der stilles, er opfyldte. Dvs. at lovgrundlaget også beskriver den løbende kontakt mellem institutioner og repræsentanter for tilsynsmyndigheden (typisk forvaltningen) som et element i kommunernes tilsynspraksis. Der er dog ikke yderligere beskrivelser i lovgrundlaget af, hvordan eller hvor ofte denne løbende kontakt skal foregå, eller hvad den skal indeholde. Derfor er det heller ikke muligt at opstille egentlige kriterier for, hvordan kommunerne udfolder den løbende kontakt til institutionerne.

I dette afsnit kortlægger vi derfor blot kommunernes praksis mht. det uformelle tilsyn og ledernes opfattelse af det uformelle tilsyn.

Det uformelle tilsyn kan i varierende grad supplere det formelle tilsyn. Der kan være fordele ved det uformelle tilsyn, men en indlysende begrænsning er, at det pr. definition ikke er systematisk

og ikke hviler på et tydeligt grundlag. Derfor vil det uformelle tilsyn heller aldrig kunne stå alene, hvis kommunerne skal opfylde deres tilsynsforpligtelse.

Som det fremgår af tabel 14, betragter 71 % af kommunerne den løbende kontakt mellem på den ene side forvaltning, pædagogiske konsulenter, områdeledere etc. og på den anden side de offentlige daginstitutioner som en form for tilsyn. 64 % af kommunerne betragter den løbende kontakt med de private institutioner som en form for tilsyn.

Tabel 14
Betragter I fra forvaltningens side den løbende kontakt mellem forvaltningen, pædagogiske konsulenter/udviklingskonsulenter, områdeledere/sektionsledere etc. og daginstitutionerne som en form for tilsyn?

	Offentlige institutioner	Private institutioner
Ja	71 %	64 %
Nej	29 %	36 %
Total	100 %	100 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Betegnelsen offentlige institutioner henviser til kommunale og selvejende institutioner. Det gælder for samtlige figurer og tabeller i dette kapitel, jf. evt. afsnit 2.2.5.

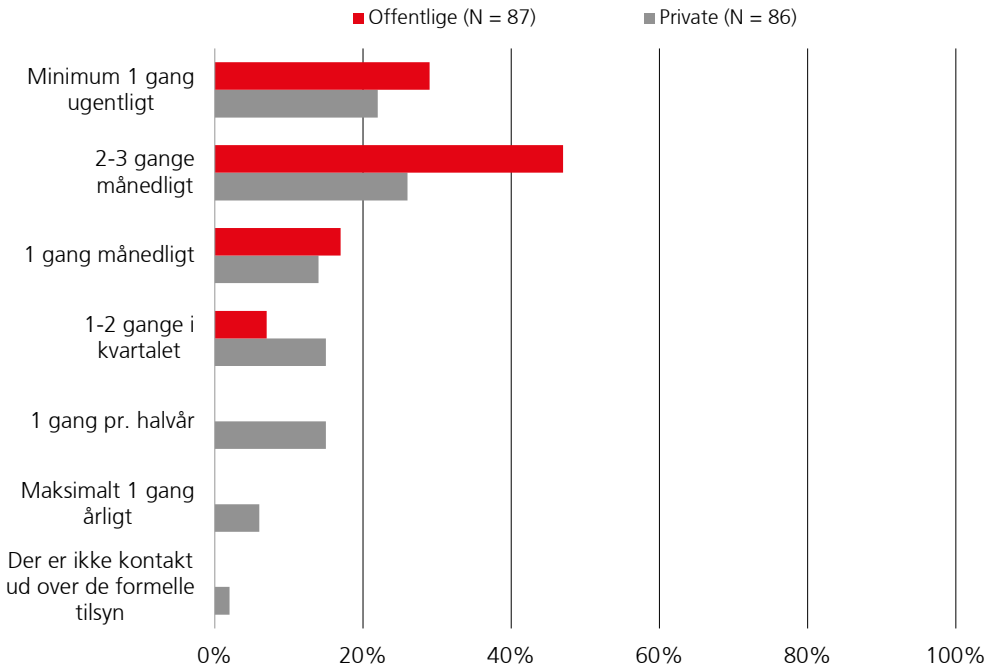
Figur 27 viser, at omfanget af kontakten mellem den enkelte daginstitution og enten forvaltningen, en pædagogisk konsulent/udviklingskonsulent eller en områdeleder ud over de formelle tilsyn varierer offentlige og private institutioner imellem. 93 % af kommunerne har i gennemsnit kontakt med de offentlige institutioner én til tre gange hver måned ud over de formelle tilsyn. Til sammenligning har 62 % af kommunerne i gennemsnit kontakt med de private institutioner én til tre gange månedligt. Denne forskel mellem offentlige og private institutioner er statistisk signifikant.

15 % af kommunerne har kun kontakt med private institutioner halvårligt (ud over formelle tilsyn), mens 6 procent af kommunerne har kontakt maksimalt en gang årligt med de private institutioner ud over de formelle tilsyn. Endelig er der også to kommuner, der har angivet, at de slet ikke har kontakt til de private institutioner ud over de formelle tilsyn. Dvs. at knap en fjerdedel af kommunerne har kontakt maksimalt én gang per halve år med de private institutioner ud over formelle tilsyn.

Samlet set har kommunerne altså sjældnere kontakt med de private institutioner end med de offentlige ud over formelle tilsyn.

Det er dog samtidig værd at bemærke, at 29 % af kommunerne i gennemsnit har kontakt med de offentlige institutioner mindst hver uge, mens 22 % af kommunerne gennemsnitligt har kontakt med de private institutioner mindst hver uge.

Figur 27
Hvor hyppigt er der i gennemsnit kontakt mellem den enkelte daginstitution og enten forvaltningen, en pædagogisk konsulent/udviklingskonsulent eller en område-/sektionsleder ud over de formelle tilsyn?



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger

Vi har testet, om der er en sammenhæng mellem frekvensen af anmeldt tilsyn og uformelt tilsyn i kommunerne, sådan at kommuner med en lav frekvens af anmeldte tilsyn til gengæld har en høj grad af uformelt tilsyn målt på løbende kontakt mellem repræsentanter mellem forvaltningen og institutionerne og omvendt. Denne sammenhæng har vi ikke kunnet finde. Det er altså ud fra vores data ikke sådan, at kommuner, der har en lav kadence for anmeldt tilsyn, kompenserer for dette med hyppigere uformelt tilsyn.

Blandt de kommuner, der har angivet, at den løbende kontakt mellem forvaltning og institutioner betragtes som en form for tilsyn, svarer lidt mere end halvdelen, at de formelle og uformelle tilsynsformer bidrager med lige meget viden – det gælder mht. både offentlige og private institutioner, jf. tabel 15. 21 % af kommunerne svarer, at de mere uformelle former for tilsyn bidrager med *mere* viden end de formelle tilsyn, når man ser på de offentlige institutioner, mens 11 % af kommunerne mener, dette gør sig gældende mht. de private institutioner. Denne forskel kan skyldes, at kommunernes kontakt med de offentlige institutioner er hyppigere og mere omfattende end kontakten med de private institutioner. Og det kan skyldes, at kontakten med de offentlige og private institutioner har en forskellig karakter. Forskellene er dog ikke statistisk signifikante.

77 % af de 62 kommuner, der opfatter den løbende kontakt mellem repræsentanter fra forvaltningen og de enkelte institutioner som en form for uformelt tilsyn, eller næsten halvdelen af alle kommuner, oplever altså, at det uformelle tilsyn bidrager med enten lige så meget viden som det formelle tilsyn eller mere viden end det formelle tilsyn.

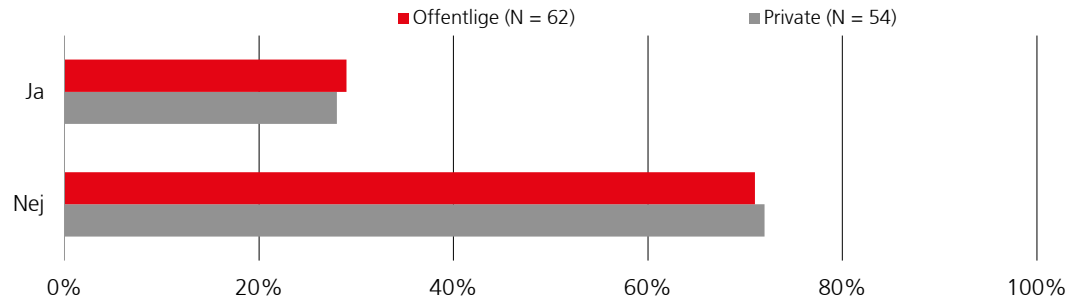
Tabel 15
Hvilket af følgende udsagn om formelle tilsyn og de mere uformelle former for tilsyn (løbende kontakt mellem hhv. forvaltning, konsulenter, evt. områdeledere/sektionsledere og daginstitutioner) er du mest enig i?

	Offentlige (N = 61)	Private (N = 54)
De formelle tilsyn bidrager med mere viden end de mere uformelle former for tilsyn	23 %	28 %
De formelle tilsyn bidrager med lige så meget viden som de mere uformelle former for tilsyn	56 %	61 %
De mere uformelle former for tilsyn bidrager med mere viden end de formelle tilsyn	21 %	11 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger

Som det fremgår af figur 28, har 29 % (18 kommuner) af de kommuner, der betragter den løbende kontakt med institutionerne som en form for uformelt tilsyn, faste procedurer for, hvordan de samler op på viden fra de mere uformelle former for tilsyn med de offentlige institutioner. 28 % (15 kommuner) har sådanne procedurer mht. de private institutioner. Forskellen er ikke statistisk signifikant.

Figur 28
Er der faste procedurer for, hvordan man i forvaltningen samler op på viden fra de mere uformelle former for tilsyn med daginstitutioner?



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Kun kommuner, der har svaret, at de betragter den løbende kontakt med institutionerne som en form for uformelt tilsyn, har fået spørgsmålet.

Samlet set er det altså forskelligt, hvilken betydning kommunerne tillægger det uformelle tilsyn. Derudover er det forskelligt, hvor hyppigt kommunerne har den løbende kontakt til institutionerne – både kommunerne imellem og internt i den enkelte kommune. Desuden kan indholdet af og formen på det uformelle tilsyn variere meget. Det betyder også, at der vil være forskel på, i hvilket omfang det uformelle tilsyn giver kommunerne indsigt i praksis i institutionerne. Endelig kan betydningen af det uformelle tilsyn også være præget af, hvilke repræsentanter fra forvaltningen der har kontakten til institutionerne, samt relationen mellem disse repræsentanter og den enkelte institution. Det uformelle tilsyn kan desuden bestå af andre aspekter end en forvaltningsrepræsentants tilstedeværelse i institutionen – det kunne fx være lederens deltagelse i diverse arrangementer. Det er derfor også vanskeligt at sige noget entydigt om betydningen af det uformelle tilsyn på tværs af institutioner og kommuner.

Fordi det uformelle tilsyn kan have så forskellig karakter, er der en risiko for, at det ikke er systematisk. Det uformelle tilsyn lever heller ikke op til vejledningens anbefalinger om, at det bør være tydeligt, hvornår der er tale om tilsyn, og hvornår der ikke er. Det uformelle tilsyn lever altså ikke op til den form, lovgrundlaget lægger op til, et tilsyn skal have. En væsentlig andel af kommuner tillægger alligevel det uformelle tilsyn en del betydning som kilde til viden om institutionernes praksis.

I forbindelse med opfølgende interview med kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor hhv. offentlige og private institutioner fremgik det, at det uformelle tilsyn i nogle kommuner tillægges

stor betydning som nøglen til at få et reelt indblik i den pædagogiske praksis i institutionerne, mens det formelle tilsyn ikke giver samme indblik i praksis.

En kommune sagde fx, at det formelle tilsyn kun er "et øjebliksbillede" og dermed er begrænset. En anden kommune nævnte, at "det er svært at vurdere, hvordan de private institutioner reelt arbejder med den pædagogiske indholdsmæssige del, fordi vi ikke løbende har vores gang i de private institutioner og ikke har indsigt i deres egentlige praksis". Ifølge disse udsagn tillægges det uformelle tilsyn stor værdi, ikke blot som et *supplement* til det formelle tilsyn, men som en *forudsætning* for at kunne få en bestemt type viden, som er væsentlig i relation til tilsyn.

I kommuner, hvor det uformelle tilsyn opfattes som forudsætning for at få reelt indblik i pædagogisk praksis og dermed som nødvendigt supplement til det formelle tilsyn, kan der være særlige udfordringer mht. de private institutioner, idet kommunerne generelt set har signifikant mindre kontakt med de private institutioner. Kommunernes tilsyn med de private institutioner risikerer i den forstand at være mangelfuldt.

Institutionsledernes oplevelse af det uformelle tilsyn
Der er en tydelig tendens til, at lederne af de offentlige institutioner oplever at have langt hyppigere kontakt med enten forvaltningen, konsulenter eller en evt. områdeleder/sektionsleder ud over de formelle tilsyn sammenlignet med lederne i de private institutioner.

Som det ses af tabel 16, angiver knap halvdelen (48 %) af de offentlige ledere, at de har kontakt med repræsentanter for forvaltningen minimum 2-3 gange månedligt, mod kun 10 % af de private institutionsledere. I den modsatte ende af spektret har 6 % af de offentlige ledere kontakt med en repræsentant fra forvaltningen maksimalt en gang årligt eller aldrig, mens det gælder for 34 % af de private ledere. Disse forskelle mellem offentlige og private institutioner er statistisk signifikante.

Forskellene mellem ledernes og forvaltningernes svar på, hvor ofte der er kontakt mellem forvaltningerne og institutionerne, kan ikke sammenlignes direkte. Men en mulig forklaring på forskellene i fordelingerne kan være, at hhv. forvaltninger og ledere har fortolket spørgsmålet forskelligt.

Tabel 16
Hvor hyppigt er der i gennemsnit kontakt mellem din institution og enten forvaltningen, en pædagogisk konsulent/udviklingskonsulent eller en evt. områdeleder/sektionsleder ud over de formelle tilsyn?

	Offentlige institutioner (n = 204)	Private institutioner (n = 120)
Minimum 1 gang ugentligt	19 %	3 %
2-3 gange månedligt	29 %	7 %
1 gang månedligt	23 %	12 %
1-2 gange i kvartalet	17 %	24 %
1 gang pr. halvår	7 %	20 %
Maksimalt 1 gang årligt	2 %	21 %
Aldrig – ud over fx administrative beskeder fra forvaltningen	4 %	13 %
Total	100 %	100 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere

At det uformelle tilsyn ikke lever op til vejledningens anbefalinger om, at det bør være tydeligt, hvornår der er tale om tilsyn, og hvornår der ikke er, underbygges af ledernes svar på, hvorvidt de betragter den løbende kontakt som en form for tilsyn. Hertil svarer 13 % af lederne, at de opfatter den løbende kontakt som en form for tilsyn, mens 87 % svarer, at de ikke gør.

Det uformelle tilsyn har ifølge lederne også fordele: Ca. en tredjedel af lederne (34 %) mener fx, at den løbende kontakt giver forvaltningen et bedre indblik i den pædagogiske praksis i institutionen, end de formelle tilsyn gør. Knap en tredjedel (31 %) af lederne mener, det giver et lige så godt indblik, mens den sidste tredjedel (35 %) mener, at det formelle tilsyn giver et bedre indblik i den pædagogiske praksis.

6.1.2 Opsamling

Der kan være fordele ved det uformelle tilsyn, men en indlysende begrænsning er, at det ikke er systematisk og ikke hviler på et tydeligt grundlag. Det lever heller ikke op til vejledningens anbefalinger om tydelighed mht., hvornår der er tale om tilsyn, og hvornår der ikke er. Det uformelle tilsyn lever altså ikke op til lovgrundlagets retningslinjer for tilsyn og kan derfor heller ikke stå alene, hvis kommunerne skal opfylde deres tilsynsforpligtelse, men kan i varierende grad supplere det formelle tilsyn.

En væsentlig andel af kommuner tillægger det uformelle tilsyn en del betydning som kilde til viden om institutionernes praksis: 71 % af kommunerne betragter den løbende kontakt mellem

repræsentanter fra forvaltningen og offentlige institutioner som en form for tilsyn. 64 % af kommunerne betragter den løbende kontakt med de private institutioner som en form for tilsyn. Næsten halvdelen af alle kommuner oplever, at det uformelle tilsyn bidrager med enten lige så meget viden som det formelle tilsyn eller mere viden end det formelle tilsyn.

Under en tredjedel af de kommuner, der betragter den løbende kontakt med institutionerne som en form for tilsyn, har faste procedurer for, hvordan de samler op på viden fra det uformelle tilsyn.

Af interview med en række kommuner fremgår det, at det uformelle tilsyn i nogle kommuner opfattes som nøglen til at få et reelt indblik i den pædagogiske praksis i institutionerne, og at det formelle tilsyn ikke er tilstrækkeligt. Det uformelle tilsyn tillægges stor værdi både som *supplement* til det formelle tilsyn og som *forudsætning* for at kunne få en bestemt type viden ved formelle tilsyn.

I kommuner, hvor det uformelle tilsyn tillægges så stor betydning, kan der være særlige udfordringer mht. de private institutioner, idet kommunerne generelt har signifikant mindre kontakt med de private institutioner. Kommunernes tilsyn med de private institutioner risikerer i den forstand at være mangelfuldt.

Kommunerne har sjældnere kontakt med de private institutioner end med de offentlige ud over formelle tilsyn. Knap en fjerdedel af kommunerne har kontakt maksimalt én gang per halve år med de private institutioner ud over formelle tilsyn.

Dog har ca. en femtedel af kommunerne gennemsnitligt kontakt med de private institutioner mindst hver uge, mens knap en tredjedel (29 %) af kommunerne i gennemsnit har kontakt med de offentlige institutioner mindst hver uge.

Der er ikke noget, der tyder på, at der er sammenhæng mellem kadence for anmeldt tilsyn og graden af uformelt tilsyn. Der er således ikke noget, der tyder på, at kommuner, der har en lav kadence for anmeldt tilsyn, kompenserer for dette med hyppigere uformelt tilsyn.

Der er en tydelig tendens til, at lederne af de offentlige institutioner oplever at have hyppigere kontakt med forvaltningen ud over de formelle tilsyn sammenlignet med lederne i de private institutioner.

Størstedelen af lederne betragter ikke den løbende kontakt mellem institutionen og repræsentanter fra forvaltningen som en form for tilsyn. Ca. to tredjedele af lederne mener, at den løbende

kontakt giver forvaltningen et indblik i den pædagogiske praksis i institutionen, der er bedre end eller lige så godt som det, de formelle tilsyn giver.

7 Kommuners og lederes vurderinger af det pædagogiske tilsyn

I dette kapitel redegør vi for kommunernes og ledernes vurderinger af tilsynets kvalitet og betydning samt for de evt. udfordringer, kommuner og ledere oplever, der er forbundet med tilsynet. Kapitlet er baseret på svarene fra spørgeskemaundersøgelserne blandt hhv. de kommunale forvaltninger og daginstitutionsledere.

Resultater

- Knap hver tredje kommune (30 %) mener, at tilsynet i høj grad skaber kvalitetsløft i institutionerne. 13 % af kommunerne mener, at tilsynet med private institutioner i høj grad skaber kvalitetsløft.
- Mere end en tredjedel af kommunerne vurderer, at tilsynet i mindre grad eller slet ikke skaber kvalitetsløft i de private institutioner.
- 15 % af de offentlige ledere og 12 % af de private ledere vurderer, at tilsynet i høj grad er med til at skabe kvalitetsløft i institutionerne.
- Under halvdelen af kommunerne (41 %) mener, at tilsynet i høj grad sikrer den nødvendige kontrol med de offentlige institutioner. Og kun lidt flere end hver fjerde kommune (27 %) vurderer, at tilsynet i høj grad sikrer den nødvendige kontrol med de private institutioner.
- 26 % af de offentlige ledere og 33 % af de private ledere vurderer, at tilsynet i høj grad sikrer den nødvendige kontrol med institutionerne. Ledere af private institutioner oplever i højere grad end lederne i de offentlige institutioner tilsynet som kontrol.

fortsættes næste side …

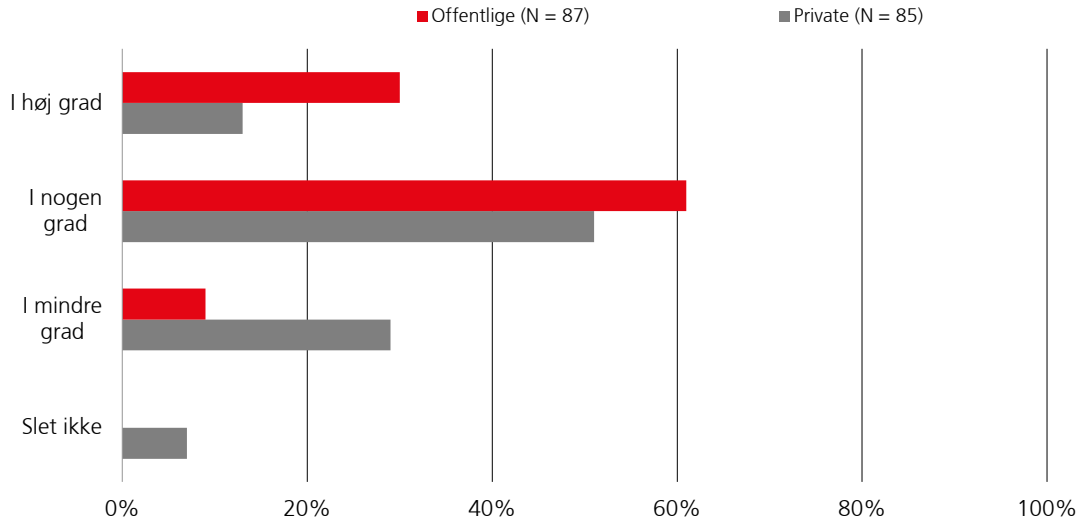
… fortsat fra forrige side

- 26 % af de offentlige ledere og 33 % af de private ledere vurderer, at tilsynet i høj grad sikrer den nødvendige kontrol med institutionerne. Ledere af private institutioner oplever i højere grad end lederne i de offentlige institutioner tilsynet som kontrol.
- Kommunerne oplever, at de væsentligste udfordringer i forbindelse med tilsynet med de offentlige institutioner er hhv. at omsætte dagtilbudslovens formålsbestemmelser og kommunale målsætninger til noget, der kan vurderes i forbindelse med et tilsyn, at sikre, at ledelsen skaber ændringer i praksis, og at vurdere, hvordan politiske indsatsområder udfolder sig i praksis. Mht. de private institutioner angiver kommunerne, at de væsentligste udfordringer er at sikre, at der sker en opfølgning på tilsynet, og at kommunen ikke har tilstrækkelige sanktionsmuligheder over for private institutioner.
- Ca. to tredjedele af institutionerne drøfter viden fra tilsyn i personalegruppen og anvender denne viden til at indkredse områder, der skal være ledelsesmæssigt fokus på. Ca. halvdelen af institutionerne inddrager viden fra tilsynet i arbejdet med de pædagogiske læreplaner og bruger viden fra tilsynet i forbindelse med planlægning af nye indsatsområder.
- Størstedelen af både de offentlige og de private ledere mener, at tilsynet i højere grad *bør* understøtte den pædagogiske udvikling.
- De offentlige ledere oplever i signifikant højere grad, at de får sparring på deres ledelsespraksis og inspiration og hjælp til at løse udfordringer ved deres pædagogiske praksis i forbindelse med tilsynet.

Som det fremgår af figur 29, svarer 91 % af kommunerne, at de i høj grad eller nogen grad vurderer, at tilsynet skaber et kvalitetsløft i de offentlige institutioner. Heraf vurderer 30 %, at det i høj grad er tilfældet.

Ca. to tredjedele (64 %) af kommunerne svarer, at de i høj grad eller nogen grad vurderer, at tilsynet skaber et kvalitetsløft i de private institutioner. Heraf mener 13 %, at det i høj grad er tilfældet. Mere end en tredjedel (36 %) af kommunerne vurderer til gengæld, at tilsynet i mindre grad eller slet ikke skaber kvalitetsløft i de private institutioner. Heraf svarer 7 % "Slet ikke".

Figur 29
I hvilken grad vurderer du, at kommunens tilsyn er med til at skabe kvalitetsløft i hhv. de offentlige institutioner og de private institutioner?



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger
Note: Betegnelsen offentlige institutioner henviser til kommunale og selvejende institutioner. Det gælder samtlige figurer og tabeller i dette kapitel, jf. evt. afsnit 2.2.5.
Note: Figuren er baseret på to separate spørgsmål vedr. hhv. offentlige og private institutioner.

Kommunerne er altså generelt set mere tilbøjelige til at mene, at tilsynet er med til at skabe kvalitetsløft i de offentlige institutioner, sammenlignet med de private institutioner. Forskellen er signifikant, når man alene ser på svarkategorien "I høj grad".

Institutionslederne er tilsvarende blevet spurgt, i hvilken grad de vurderer, at det kommunale tilsyn er med til at skabe kvalitetsløft i deres institution.

Tabel 17
I hvilken grad vurderer du, at kommunens tilsyn er med til at skabe kvalitetsløft i din institution?

	Offentlige (n = 197)	Private (n = 122)
I høj grad	15 %	12 %
I nogen grad	44 %	39 %
I mindre grad	35 %	38 %
Slet ikke	6 %	11 %
Total	100 %	100 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere

Note: Data er vægtet således, at de offentlige institutioner er tildelt en vægt, mens de private institutioner ikke er vægtet. Se appendiks A for nærmere beskrivelse.

Som det fremgår af tabel 17, vurderer 59 % af lederne i de offentlige institutioner, at tilsynet i høj grad eller nogen grad er med til at skabe kvalitetsløft. 51 % af lederne i de private institutioner mener, at tilsynet i høj grad eller nogen grad er med til at skabe kvalitetsløft. 6 % af de offentlige ledere vurderer, at tilsynet slet ikke bidrager til kvalitetsløft, mens det gælder 11 % af de private ledere. Forskellene er ikke statistisk signifikante.

Man kan ikke direkte sammenligne kommunernes og institutionsledernes svar angående om tilsynet bidrager til kvalitetsløft, men forskellene i fordelingerne peger evt. på forskellige opfattelser blandt hhv. forvaltninger og ledere af, hvad der skaber kvalitet.

Tabel 18 viser dog, at en relativt stor andel af institutionerne bruger viden fra tilsynet til at udvikle den pædagogiske kvalitet på flere måder.

Tabel 18
Hvordan bruger I i institutionen viden fra tilsynet til at udvikle den pædagogiske kvalitet? (n = 311)

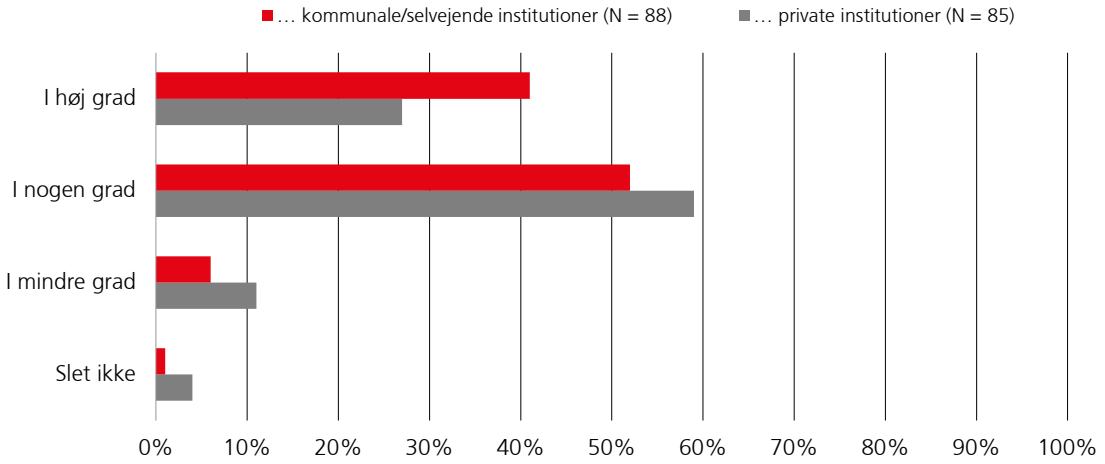
	Antal	Procent
Vi drøfter viden fra tilsynet i personalegruppen	215	69 %
Vi bruger viden fra tilsynet i forbindelse med planlægning af nye indsats-/fokusområder	156	50 %
Viden fra tilsynet inddrages i forbindelse med vores arbejde med de pædagogiske læreplaner	172	55 %
Som leder bruger jeg viden fra tilsynet til at indkredse områder, jeg fremadrettet skal have fokus på i min ledelse	215	69 %
Viden fra tilsynet indgår ikke i udviklingen af den pædagogiske kvalitet	13	4 %
Ved ikke	6	2 %
Andet, skriv:	12	4 %
Total	788	254 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere
Note: Det har været muligt at sætte flere markeringer ved dette spørgsmål

69 % af institutionerne drøfter viden fra tilsyn i personalegruppen. Og 69 % anvender viden fra tilsynet til at indkredse områder, som der skal være ledelsesmæssigt fokus på. Lidt mere end halvdelen af institutionerne (55 %) inddrager viden fra tilsynet i arbejdet med de pædagogiske læreplaner, mens 50 % bruger viden fra tilsynet i forbindelse med planlægning af nye indsatsområder. Kun 4 % svarer enten, at viden fra tilsynet ikke bruges til at udvikle den pædagogiske kvalitet, eller "Ved ikke".

Tilsynet som kontrol
Figur 30 viser, at 41 % af de kommunale forvaltninger mener, at tilsynet i høj grad sikrer den nødvendige kontrol med de offentlige institutioner, 52 % svarer "I nogen grad", mens 6 % svarer 'I mindre grad', og 1 % 'Slet ikke'. Mht. de private institutioner mener 27 %, at tilsynet i høj grad sikrer den nødvendige kontrol, 59 % svarer "I nogen grad", mens 15 % af kommunerne svarer, at tilsynet i mindre grad eller slet ikke sikrer den nødvendige kontrol med de private institutioner. Dvs. at kommunerne i højere grad vurderer, at tilsynet sikrer den nødvendige kontrol med de offentlige institutioner, sammenlignet med de private institutioner. Denne sammenhæng er dog ikke statistisk signifikant.

Figur 30
I hvilken grad vurderer du, at kommunens tilsyn sikrer den nødvendige kontrol med de …



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger

Note: Denne figur illustrerer svarfordelingen i to adskilte spørgsmål: "I hvilken grad vurderer du, at kommunens tilsyn sikrer den nødvendige kontrol med de kommunale/selvejende daginstitutioner?" og "I hvilken grad vurderer du, at kommunens tilsyn sikrer den nødvendige kontrol med de private daginstitutioner?"

Det fremgår af tabel 19, at 87 % af de offentlige ledere og 84 % af de private ledere mener, at tilsynet i høj grad eller nogen grad sikrer den nødvendige kontrol med institutionerne. Heraf mener 26 % af de offentlige og 33 % af de private institutionsledere, at tilsynet i høj grad sikrer den nødvendige kontrol med institutionerne. Forskellene er ikke statistisk signifikante.

Tabel 19
I hvilken grad vurderer du, at kommunens tilsyn sikrer den nødvendige kontrol med daginstitutionerne?

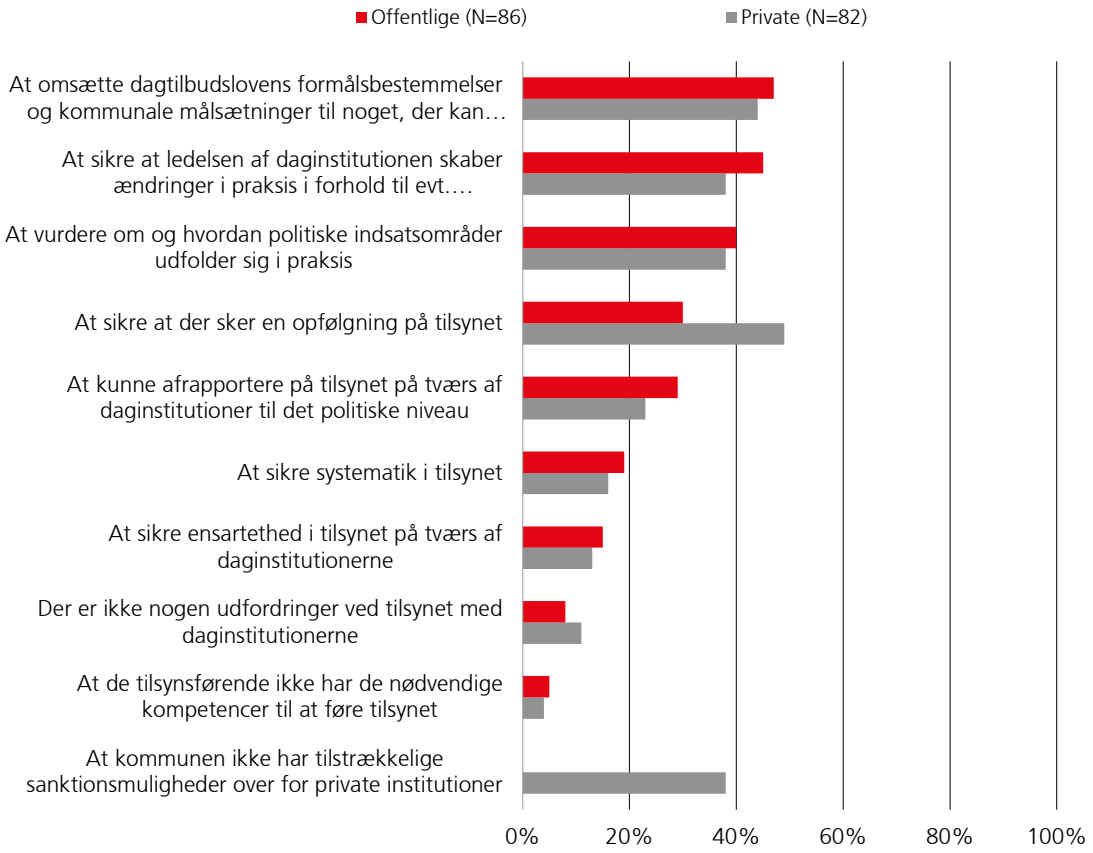
	Offentlige ledere (n = 198)	Private ledere (n = 121)
I høj grad	26 %	33 %
I nogen grad	61 %	51 %
I mindre grad	13 %	12 %
Slet ikke	1 %	3 %
Total	100 %	100 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere

Kommunernes vurderinger af udfordringer ved tilsynet

Figur 31 viser kommunernes vurdering af, hvad der er de tre væsentligste udfordringer ved tilsynsopgaven med hhv. de offentlige og de private institutioner.

Figur 31
De væsentligste udfordringer ved tilsynsopgaven



Kilde til figuren på forrige side: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale forvaltninger

Note: Respondenterne er blevet bedt om at afgive maks. tre svar.

Note: Figuren er konstrueret på baggrund af to spørgsmål: "Hvad er de væsentligste udfordringer ved tilsynsopgaven med kommunale/selvejende daginstitutioner?" og "Hvad er de væsentligste udfordringer ved tilsynsopgaven med private institutioner?".

Note: Svarkategorien "At kommunen ikke har tilstrækkelige sanktionsmuligheder over for private institutioner" er kun rettet mod kommunernes praksis vedr. private institutioner.

Mht. tilsynet med de offentlige institutioner angiver flest kommuner (47 %), at det "at omsætte dagtilbudslovens formålsbestemmelser og kommunale målsætninger til noget, der kan vurderes i et tilsyn", er blandt de tre væsentligste udfordringer. 45 % mener, det er blandt de væsentligste udfordringer "at sikre, at ledelsen skaber ændringer i praksis mht. evt. påbud, anbefalinger eller udviklingspunkter", mens 40 % har svaret "At vurdere, hvordan politiske indsatsområder udfolder sig i praksis".

Mht. de private institutioner angiver flest kommuner, at det er en væsentlig udfordring "at sikre, at der sker en opfølgning på tilsynet" (49 %). Samtidig svarer 38 % af kommunerne, at det er en udfordring, at kommunen ikke har tilstrækkelige sanktionsmuligheder over for private institutioner. En væsentlig andel af kommunerne oplever altså, at opfølgning på tilsynet, herunder sanktionsmuligheder, er en udfordring i tilsynet med private institutioner. Til sammenligning er det 30 % af kommunerne, der har angivet denne udfordring mht. de offentlige institutioner. Forskellene mellem offentlige og private institutioner er dog ikke statistisk signifikante.

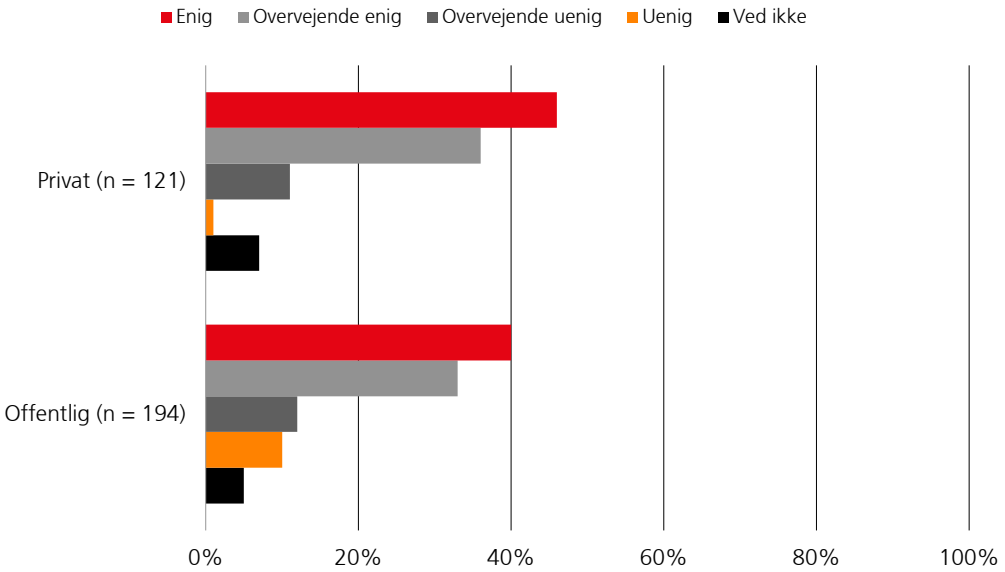
Mere end en tredjedel af kommunerne (37 %) svarer i tilknytning hertil nej til, at de har samme muligheder for at få adgang til de informationer/data, der indgår i tilsynet fra hhv. offentlige og private institutioner.

Sammenholdt med gennemgangen af vores data i kapitel 4 er det interessant, at kommunerne kun i begrænset omfang oplever, at det at sikre systematik i tilsynet og ensartethed på tværs af tilsynene er blandt de væsentligste udfordringer.

Ledernes vurdering af kommunens formål med og udbyttet af tilsynet
Ledere af private institutioner oplever i højere grad end lederne i de offentlige institutioner tilsynet som kontrol.

Figur 32 viser, at 73 % af de offentlige ledere og 82 % af de private ledere er enige eller overvejende enige i, at kommunen bruger tilsynet til kontrol. Forskellen er statistisk signifikant.

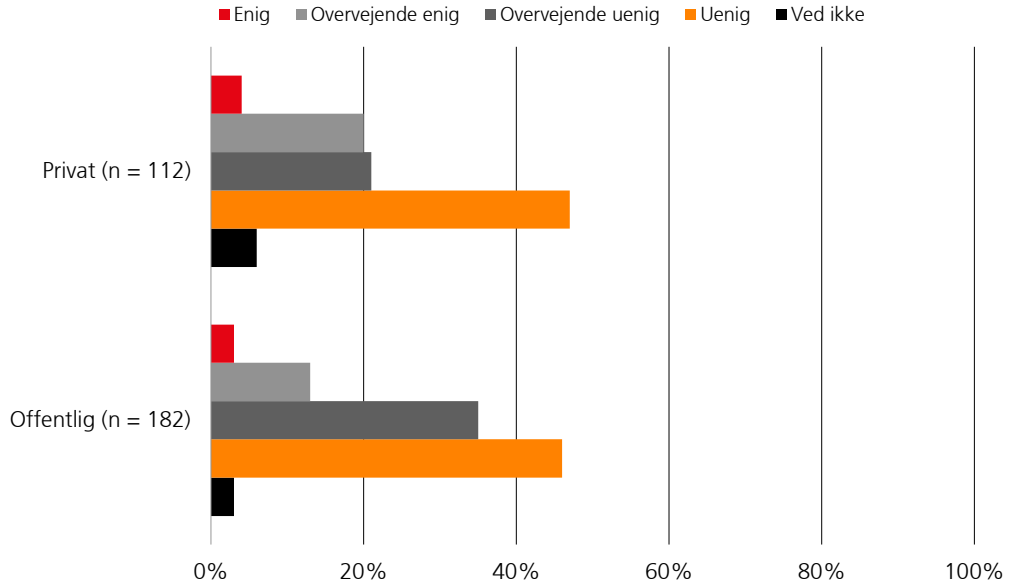
Figur 32
Ledernes vurdering af, om kommunen bruger tilsynet til kontrol (n = 315)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere
Note: Figuren viser ledernes svar på flg. spørgsmål: "Hvor enig eller uenig er du i, at følgende udsagn beskriver det formål, kommunen har med at føre pædagogisk tilsyn? – Kommunen bruger tilsynet til kontrol"

Af figur 33 nedenfor fremgår det, at 16 % af de offentlige ledere og 24 % af de private ledere er enige eller overvejende enige i, at tilsynet i højere grad *bør* være kontrollerende. Forskellen er ikke signifikant.

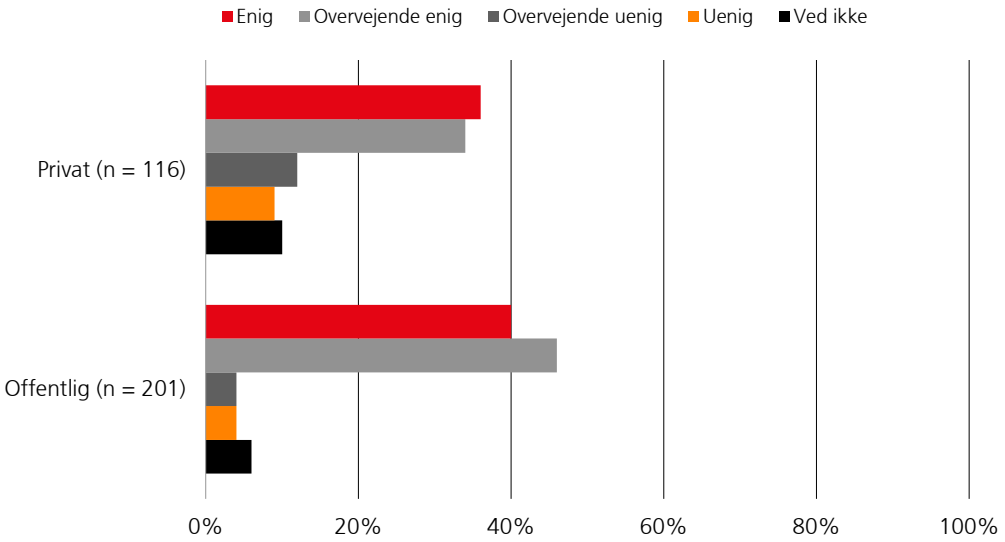
Figur 33
Ledernes vurdering af, om tilsynet i højere grad bør være kontrollerende (n = 294)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere
Note: Figuren er baseret på spørgsmålet "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om, hvad formålet med det pædagogiske tilsyn bør være? – Tilsynet bør i højere grad være kontrollerende"

86 % af de offentlige ledere er enige eller overvejende enige i, at kommunen bruger tilsynet til at understøtte den pædagogiske udvikling i institutionerne, mens 70 % af lederne af private institutioner oplever, at kommunen bruger tilsynet til at understøtte den pædagogiske udvikling, jf. figur 34. Forskellen er signifikant.

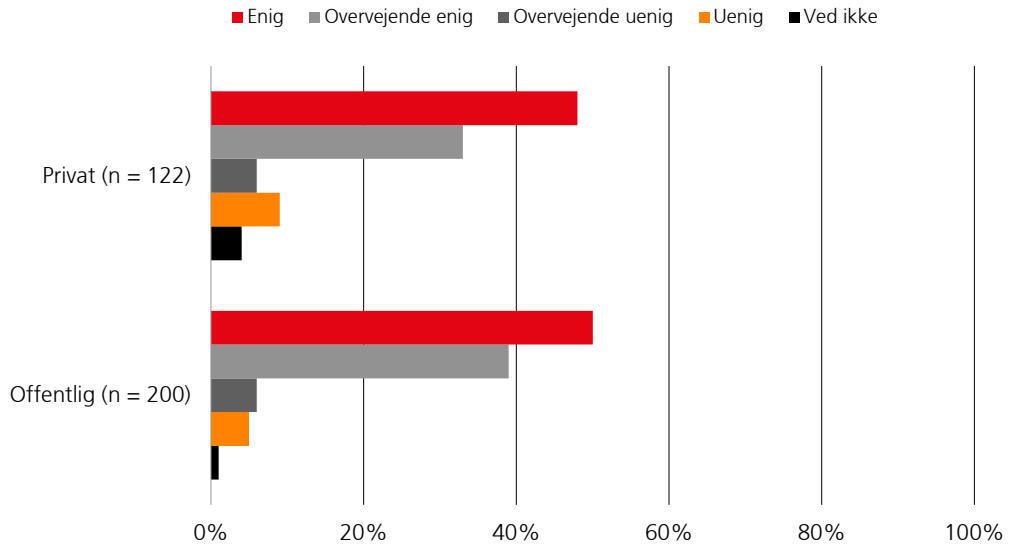
Figur 34
Ledernes vurdering af, om kommunen bruger tilsynet til at understøtte pædagogisk udvikling (n = 317)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere
Note: Figuren viser ledernes svar på flg. spørgsmål: "Hvor enig eller uenig er du i, at følgende udsagn beskriver det formål, kommunen har med at føre pædagogisk tilsyn? Kommunen bruger tilsynet til at understøtte den pædagogiske udvikling i daginstitutionerne".

Desuden mener 89 % af de offentlige ledere og 81 % af de private ledere, at tilsynet i højere grad *bør* understøtte den pædagogiske udvikling i daginstitutionerne, jf. figur 35. Forskellen er ikke signifikant.

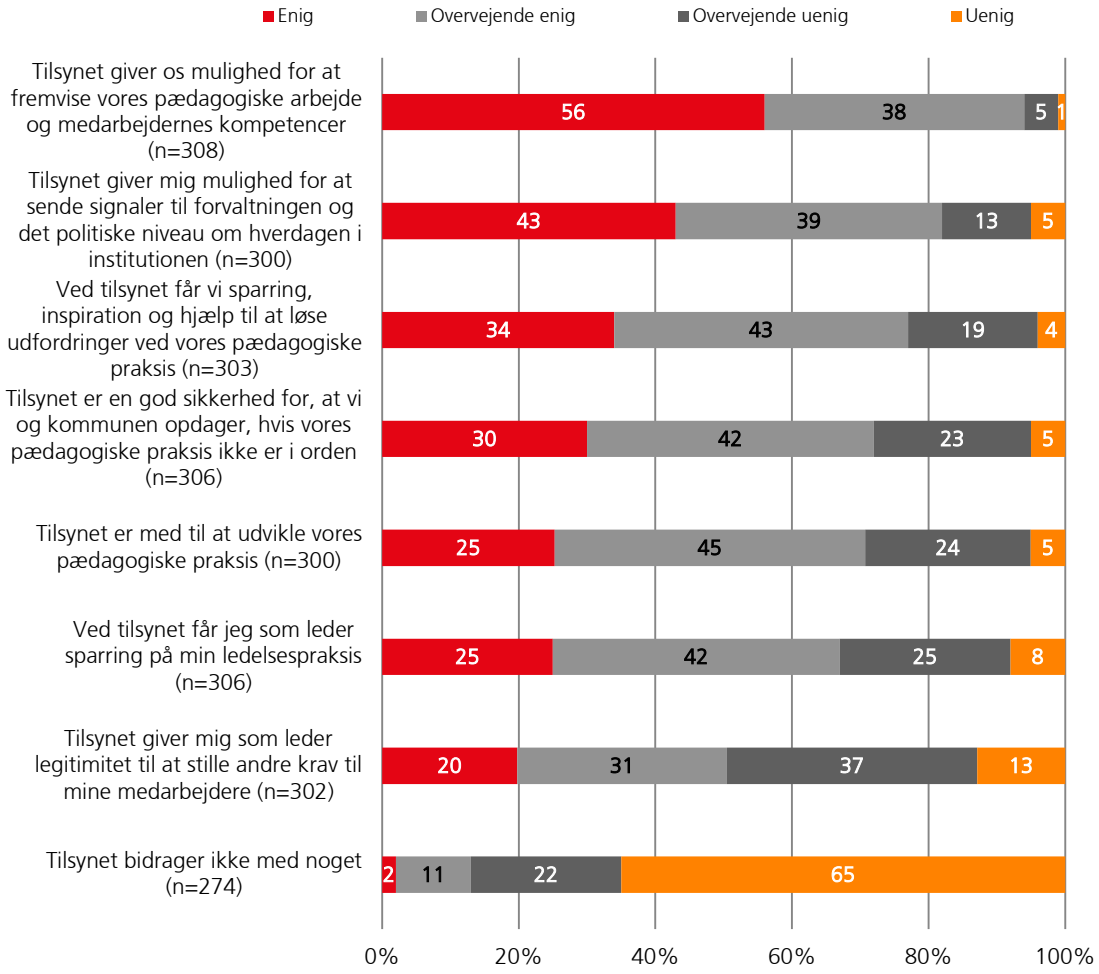
Figur 35
Ledernes vurdering af, om tilsynet i højere grad bør understøtte pædagogisk udvikling (n = 322)



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere
Note: Figuren er baseret på spørgsmålet "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om, hvad formålet med det pædagogiske tilsyn bør være? – Tilsynet bør i højere grad understøtte den pædagogiske udvikling i daginstitutionerne"

Figur 36 viser, om lederne er enige eller uenige i en række udsagn om, hvad tilsynet kan bidrage til. De fleste ledere (94 %) er enige eller overvejende enige i, at tilsynet giver mulighed for at fremvise den pædagogiske praksis og medarbejdernes kompetencer. 82 % er enige/overvejende enige i, at det giver mulighed for at sende signaler til forvaltningen og det politiske niveau om hverdagen i institutionen. 77 % er også enige eller overvejende enige i, at tilsynet er en god sikkerhed for, at de selv og kommunen opdager, hvis den pædagogiske praksis ikke er i orden. Endelig er 72 % enige eller overvejende enige i, at tilsynet giver sparring og inspiration til at løse udfordringer ved den pædagogiske praksis. 67 % af lederne er enige eller overvejende enige i, at de ved tilsynet får sparring på deres ledelsespraksis. Færrest (51 %) er enige eller overvejende enige i, at tilsynet giver dem en legitimitet til som ledere at stille krav til deres medarbejdere, 37 % er overvejende uenige i dette udsagn, og 13 % er uenige.

Figur 36
Ledernes vurdering af, hvad tilsynet kan bidrage til



Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere

Mht. udsagnet "Ved tilsynet får jeg som leder sparring på min ledelsespraksis" er der signifikant forskel på svarene blandt de offentlige og de private ledere: 68 % af de offentlige ledere er enten enige eller overvejende enige i, at det er et udbytte af tilsynet, mens 50 % af de private ledere har svaret dette. Tilsvarende oplever flere offentlige end private ledere, at de får sparring, inspira-

tion og hjælp til at løse udfordringer ved deres pædagogiske praksis – her har 79 % af de offentlige ledere svaret "Enig" eller "Overvejende enig" mod 63 % af de private ledere.

7.1.1 Opsamling på kommuners og lederes vurderinger af tilsynet

Kommunerne mener generelt set, at tilsynet skaber kvalitetsløft i institutionerne. Men de vurderer også, at det i højere grad er tilfældet i de offentlige institutioner sammenlignet med de private institutioner. Mere end en tredjedel af kommunerne vurderer, at tilsynet i mindre grad eller slet ikke skaber kvalitetsløft i de private institutioner. Der tegner sig altså et billede af, at tilsynet med private institutioner ud fra kommunernes vurdering i mindre grad bidrager til kvalitetsløft sammenlignet med tilsynet med de offentlige institutioner.

Lederne er generelt set mindre tilbøjelige end forvaltningerne til at mene, at tilsynet skaber kvalitetsløft – lidt over halvdelen vurderer, at tilsynet er med til at skabe kvalitetsløft i institutionerne.

Under halvdelen af kommunerne (41 %) mener, at tilsynet i høj grad sikrer den nødvendige kontrol med de offentlige institutioner. Og kun lidt flere end hver fjerde kommune (27 %) vurderer, at tilsynet i høj grad sikrer den nødvendige kontrol med de private institutioner.

26 % af de offentlige ledere og 33 % af de private ledere vurderer, at tilsynet i høj grad sikrer den nødvendige kontrol med institutionerne. Ledere af private institutioner oplever i højere grad end lederne i de offentlige institutioner tilsynet som kontrol.

Kommunerne oplever selv, at de væsentligste udfordringer i forbindelse med tilsynet med de offentlige institutioner er hhv. at omsætte dagtilbudslovens formålsbestemmelser og kommunale målsætninger til noget, der kan vurderes i forbindelse med et tilsyn, at sikre, at ledelsen skaber ændringer i praksis, og at vurdere, hvordan politiske indsatsområder udfolder sig i praksis.

En væsentlig andel af kommunerne oplever, at opfølgning på tilsynet, herunder sanktionsmuligheder, er en særlig udfordring i forbindelse med tilsynet med private institutioner. Samtidig svarer mere end en tredjedel af kommunerne, at de ikke har tilstrækkelige sanktionsmuligheder over for private institutioner. Mere end en tredjedel af kommunerne svarer i tilknytning hertil nej til, at de har samme muligheder for at få adgang til de informationer/data, der indgår i tilsynet fra hhv. offentlige og private institutioner.

Ca. to tredjedele af institutionerne drøfter viden fra tilsyn i personalegruppen og anvender denne viden til at indkredse områder, der skal være ledelsesmæssigt fokus på. Ca. halvdelen af institutionerne inddrager viden fra tilsynet i arbejdet med de pædagogiske læreplaner og bruger viden fra tilsynet i forbindelse med planlægning af nye indsatsområder.

En stor andel af lederne er enige eller overvejende enige i, at kommunen bruger tilsynet til at understøtte den pædagogiske udvikling i institutionerne. Der er dog signifikant flere ledere i offentlige institutioner end private institutioner, der mener dette. Størstedelen af både offentlige og private ledere mener, at tilsynet i højere grad *bør* understøtte den pædagogiske udvikling.

Næsten alle ledere er enige eller overvejende enige i, at tilsynet giver mulighed for at fremvise den pædagogiske praksis og medarbejdernes kompetencer. 82 % oplever, at tilsynet giver mulighed for at sende signaler til forvaltningen og det politiske niveau om hverdagen i institutionen, mens 77 % mener, at tilsynet er en god sikkerhed for, at det bliver opdaget, hvis den pædagogiske praksis ikke er i orden. 72 % oplever, at tilsynet giver sparring og inspiration til at klare udfordringer i den pædagogiske praksis, mens 67 % oplever at få sparring på deres ledelsespraksis.

De offentlige ledere oplever i signifikant højere grad, at de får sparring på deres ledelsespraksis som led i tilsynet. Tilsvarende oplever signifikant flere offentlige end private ledere, at de får sparring, inspiration og hjælp til at løse udfordringer ved deres pædagogiske praksis.

Appendiks A

Dokumentation og metode

Evalueringens primære datakilder er to spørgeskemaundersøgelser, som EVA har gennemført blandt hhv. kommunale forvaltninger og et repræsentativt udsnit af pædagogiske ledere i dagtilbud. Desuden er der foretaget opfølgende kvalitative interview med en række udvalgte kommuner. Endelig er der forud for den egentlige dataindsamling blevet gennemført en forundersøgelse. I det følgende beskriver vi hver af disse dele mere indgående.

Forundersøgelse

Forud for udarbejdelsen af projektbeskrivelse og spørgeskemaer er der blevet gennemført en forundersøgelse, som har bestået dels af en systematisk gennemgang af rammebeskrivelser for det kommunale tilsyn i 15 kommuner, dels af en række interview. Forundersøgelsen er gennemført med henblik på at kvalificere projektbeskrivelse og spørgeskemaer.

Gennemgangen af kommunale rammebeskrivelser kortlagde kommunernes beskrivelser af bl.a., hvilke metoder de anvender ved tilsyn, hvem der fører tilsyn, hvordan der følges op på tilsynet, og hvilke formål de har med tilsynet. Gennemgangen af rammebeskrivelserne har dannet grundlag for udvælgelse af de kommuner, som har deltaget i forundersøgelsesinterview. De udvalgte kommuner havde bl.a. et velbeskrevet tilsynskoncept og blev desuden udvalgt, så de repræsenterede forskellige tilgange til tilsynet. Gennemgangen af de kommunale rammebeskrivelser har desuden bidraget til at præcisere evalueringens fokus og kvalificere spørgeskemaerne, bl.a. ved at give indsigt i variationerne i kommunernes tilsynspraksis.

Forundersøgelsesinterviewene er blevet gennemført med dagtilbudschefer, pædagogiske konsulenter og pædagogiske ledere i fire kommuner (Hillerød, Frederiksberg, Aarhus og Herning Kommune). Interviewene har bidraget til at kvalificere spørgeskemaerne, idet de har bidraget med viden om relevante perspektiver på og udfordringer ved det kommunale tilsyn.

Spørgeskemaundersøgelse blandt forvaltninger

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen blandt de kommunale forvaltninger har været at få indblik i kommunernes praksis i forbindelse med pædagogisk tilsyn med daginstitutioner, herunder at få kortlagt kommunernes tilsynspraksis generelt og få belyst, hvordan og i hvilken grad kommunerne opfylder de krav til det pædagogiske tilsyn på dagtilbudsområdet, som fremgår af lovgrundlaget.

Spørgeskemaet omhandler kommunernes tilsynspraksis overfor *kommunale*, *private* og *selvejende* daginstitutioner. Spørgeskemaet består af en række spørgsmål, der er fælles for alle kommuner, og en række spørgsmål, hvor de kommuner, der har forskellig tilsynspraksis overfor hhv. kommunale og private institutioner, har skullet svare særskilt for hhv. kommunale og private institutioner. Der skelnes i spørgeskemaet ikke mellem kommunale og selvejende institutioner.

Udarbejdelse og validering af spørgeskemaet

Spørgeskemaet til de kommunale forvaltninger blev pilottestet af fem personer fra fem forskellige kommuner. Pilottesterne var enten dagtilbudschefer, pædagogiske konsulenter/udviklingskonsulenter på dagtilbudsområdet eller på anden måde ansvarlige for kommunens pædagogiske tilsyn. I udvælgelsen af pilottestere blev der desuden taget højde for, at flg. kommunetyper var repræsenteret: kommuner hhv. med og uden områdeledelse, kommuner med ens tilsynspraksis overfor hhv. de kommunale/selvejende og de private institutioner og kommuner med forskellig tilsynspraksis overfor hhv. kommunale/selvejende og private institutioner. Fordelingen på de forskellige kommunetyper skulle sikre, at evt. udfordringer mht. forståelsen af skemaet, der knytter sig til kommunetype, ville blive belyst.

Spørgeskemaet blev tilrettet på baggrund af kommentarerne fra pilottestene.

Gennemførelse

Spørgeskemaundersøgelsen blandt forvaltninger er gennemført som en web-survey. Spørgeskemaet blev udsendt via mail til samtlige dagtilbudschefer d. 6. februar 2014 med deadline den 19. februar. Herefter blev der udsendt en påmindelse til de kommuner, der endnu ikke havde afgivet besvarelse. Der blev efterfølgende udsendt en rykker med endelig deadline for besvarelse den 6. marts 2014. De kommuner, der endnu ikke havde afgivet en besvarelse på dette tidspunkt, blev efterfølgende ringet op og opfordret til at udfylde skemaet.

Dagtilbudscheferne blev bedt om enten at udfylde skemaet selv eller at videresende det til den rette person, hvis organiseringen af tilsynsopgaven indebærer, at det var mere relevant, at en anden person udfyldte skemaet eller dele af det (fx en pædagogisk konsulent).

Svarprocent og bortfald
Det endelige antal besvarelser er 88, hvilket giver undersøgelsen en svarprocent på 90. EVA vurderer svarprocenten som yderst tilfredsstillende.

Spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere
Formålet med spørgeskemaundersøgelsen blandt daginstitutionsledere har været at få belyst ledernes erfaringer med og vurdering af kvaliteten af det tilsyn, de oplever i institutionerne.

Udarbejdelse og validering af spørgeskemaet
Spørgeskemaet til daginstitutionslederne blev pilottestet af fem daginstitutionsledere fra de forskellige driftsformer: to kommunale institutioner, en selvejende institution og to private institutioner. Fordelingen på de forskellige driftsformer skulle sikre, at evt. udfordringer mht. forståelsen af skemaet, der knytter sig specifikt til de forskellige driftsformer, kunne blive belyst. Spørgeskemaet blev tilrettet på baggrund af kommentarer fra pilottestene.

Population og stikprøveudtræk
Til undersøgelsen blandt institutionsledere blev der trukket en stikprøve fra institutionsregisteret på 800 institutioner, heraf 400 kommunale institutioner, 200 selvejende institutioner og 200 private institutioner. Institutionerne blev udtrukket som en stratificeret stikprøve, dvs. at der er udtrukket et tilstrækkeligt antal institutioner inden for hver af de tre driftsformer til at kunne sammenligne besvarelserne på tværs af driftsformerne kommunale/selvejende institutioner og private institutioner.

Gennemførelse og svarprocent
Spørgeskemaet blev udsendt postalt til alle ledere i stikprøven sammen med et link til en webversion af skemaet. Institutionslederne kunne vælge, om de ville udfylde det postale skema eller udfylde skemaet som websurvey. Det postale spørgeskema blev udsendt den 4. marts 2014 med deadline den 19. marts. Der blev herefter udsendt et brev til de ledere, der endnu ikke havde indsendt et udfyldt spørgeskema, med en udsættelse af deadline til den 2. april. De institutionsledere, der ikke havde besvaret spørgeskemaet ved deadline, blev ringet op og opfordret til at deltage i undersøgelsen. I alt 396 institutionsledere deltog i undersøgelsen. 18 institutioner blev undervejs sorteret fra stikprøven, da de alligevel ikke var relevante for undersøgelsen, hvilket gav en nettostikprøve på 782 institutioner. Den endelige svarprocent er på 51.

Bortfaldsanalyse
Der er blevet gennemført bortfaldsanalyse af besvarelser fra institutionslederne ud fra tre forskellige parametre: driftsformer, institutionsstørrelse og institutionstype. Bortfaldsanalyserne er gennemført for at undersøge, om besvarelserne er repræsentative for den samlede population af daginstitutioner. Alle tre parametre er testet på baggrund af fordelingerne i den samlede popula-

tion. Tabel 20 viser resultaterne af fordelingerne på de tre parametre for hhv. population og besvarelser. Mht. størrelse er institutionerne opdelt i tre grupper: "Lille institution" (op til 40 børn), "Melleminstitution" (41-80 børn)" og "Stor institution" (mere end 81 børn).

Tabel 20
Bortfald blandt daginstitutionsledere

	Population (N = 3.918)	Besvarelser (n = 396)
Driftsform		
Kommunal daginstitution	74 %	42 %
Privat daginstitution	9 %	34 %
Selvejende daginstitution	17 %	23 %
Størrelse		
Lille institution (op til 40 børn)	26 %	40 %
Mellem institution (41-80 børn)	52 %	45 %
Stor institution (mere end 81 børn)	21 %	15 %
Institutionstype		
Aldersintegreret institution	59 %	51 %
Børnehave	35 %	42 %
Vuggestue	6 %	7 %

Kilde: Institutionsdatabasen og EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere

Fordelingen mht. institutionens ejerforhold viser, at de kommunale daginstitutioner er underrepræsenteret med 32 procentpoint blandt besvarelserne, mens de private og de selvejende daginstitutioner er overrepræsenteret med hhv. 25 og 6 procentpoint. Denne skævhed var forventelig, eftersom der er udtrukket en stratificeret stikprøve, og der derfor er udtrukket en større andel af private og selvejende institutioner i forhold til den andel, disse driftsformer udgør af den samlede population. Mht. størrelse er de små institutioner (op til 40 børn) overrepræsenteret med 14 procentpoint, mens de mellemste institutioner (41-80 børn) og de største institutioner (mere end 81 børn) er underrepræsenteret med hhv. 7 og 6 procentpoint. Mht. institutionstype er de aldersintegrerede institutioner underrepræsenteret med 8 procentpoint, mens børnehaver er overrepræsenteret med 7 procentpoint. Vuggestuerne er overrepræsenteret med et enkelt procentpoint.

En bortfaldsanalyse, hvor der med en chi i anden-test testes for, om der er en signifikant forskel mellem populationsandelene og besvarelsesandelene, viser, at der er et signifikant skævt bortfald på alle tre parametre.

Vægtning af data

Valget af stikprøvedesignet (stratificeret stikprøve) betyder, at vi kan sammenligne besvarelser på tværs af driftsformer. Dette betyder dog også, at vi, når vi ser på data i en samlet (univariat) analyse, er nødt til at tage højde for, at vi har oversamplet private og selvejende og undersamplet kommunale institutioner. Når vi ser på data samlet set, er det således nødvendigt at vægte data med hensyn til driftsformer, men også institutionsstørrelse, som bortfaldsanalysen viser.

Tabel 21 viser, hvilke vægte der er brugt til at korrigere data.

Tabel 21
Vægtning af data

	Op til 40 børn	41-80 børn	Mere end 81 børn
Kommunal daginstitution	2,3760	1,6342	1,7283
Privat daginstitution	0,2407	0,2825	0,1980
Selvejende daginstitution	0,7165	0,7229	0,7581

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere

Tabel 22 viser populationsfordelingen og fordelingerne for et vægtet og et ikke-vægtet datasæt for ejerforhold og størrelse.

Tabel 22
Andel af besvarelser for population, ikke-vægtet data og vægtet data

	Population (N = 3.918)	Besvarelser – ikke-vægtede (n = 396)	Besvarelser – vægtede (n = 396)
Driftsformer			
Kommunal institution	74 %	42 %	74 %
Privat institution	9 %	34 %	9 %
Selvejende institution	17 %	23 %	17 %
Størrelse			
Op til 40 børn	26 %	40 %	26 %
41-80 børn	52 %	45 %	52 %
Mere end 81 børn	21 %	15 %	21 %
Institutionstype			
Aldersintegreret institution	59 %	51 %	58 %
Børnehave	35 %	42 %	35 %

Fortsættes på næste side ...

... fortsat fra forrige side

	Population (N = 3.918)	Besvarelser – ikke-vægtede (n = 396)	Besvarelser – vægtede (n = 396)
Vuggestue	6 %	7 %	6 %

Kilde: EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere

Som tabel 22 viser, opvejer vægtene skævheden i data for de to parametre driftsformer og institutionsstørrelse, der er vægtet på baggrund af. Samtidig korrigerer vægten også for skævheden mht. institutionstype. De vægtede data bliver brugt til at lave frekvenstabeller for data fra undersøgelsen blandt institutionsledere.

Enkelte steder i rapporten vil data fra undersøgelsen blandt daginstitutionsledere blive brugt bivariat, hvor vi ser på forskelle i besvarelser afhængigt af driftsform. Stikprøvedesignet muliggør at undersøge forskelle på tværs af alle tre driftsformer, hhv. kommunal, selvejende og privat. Vi har dog valgt udelukkende at undersøge forskelle i besvarelser fra kommunale og selvejende over for besvarelser fra private institutioner. I disse tilfælde bliver der brugt en vægt, som tager højde for, at kommunale institutioner er undersamplede og selvejende oversamplede.

Tabel 23 viser en bortfaldsanalyse for de kommunale og selvejende institutioner.

Tabel 23
Bortfald blandt daginstitutionsledere

	Population (N = 3.583)	Besvarelser (n = 260)
Driftsform		
Kommunal daginstitution	81 %	64 %
Selvejende daginstitution	19 %	36 %
Størrelse		
Lille institution (op til 40 børn)	22 %	22 %
Mellem institution (41-80 børn)	55 %	57 %
Stor institution (mere end 81 børn)	23 %	22 %
Institutionstype		
Aldersintegreret institution	60 %	58 %
Børnehave	34 %	37 %
Vuggestue	6 %	6 %

Kilde: Institutionsdatabasen og EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere

Forskellene mellem populationsandelene og andele i besvarelserne blev testet via en chi i andentest. Her viste det sig, at der var signifikant forskel mht. driftsform, mens der ikke var signifikant forskel mht. størrelse og institutionstype. Vægtene blev derfor kun udregnet i forhold til driftsform, som vist i tabel 24.

Tabel 24
Vægte ved bivariate analyser

Driftsform	Vægt
Kommunal daginstitution	1,2656
Selvejende daginstitution	0,5278
Privat daginstitution*	1,000

Kilde: Institutionsdatabasen og EVA's spørgeskemaundersøgelse blandt daginstitutionsledere
** Svarene fra de private daginstitutioner bliver ikke vægtet, da deres besvarelser, grundet den stratificerede stikprøve, kan ses som en selvstændig undersøgelse blandt de private daginstitutioner*

Det fremgår af rapportens tabeller, når ovenstående vægtning er taget i brug.

Kvalitative interview
Som opfølgning på spørgeskemaundersøgelserne er der blevet gennemført telefoniske interview med 10 udvalgte kommuner. Interviewene har haft til formål at uddybe og forklare, hvorfor en del kommuner har valgt at have forskellig tilsynspraksis overfor hhv. kommunale/selvejende og private institutioner. De interviewede kommuner har alle forskellig tilsynspraksis overfor kommunale/selvejende og private institutioner. Derudover har vi udvalgt kommunerne med forskellige andele af private institutioner i kommunen. Det har vi gjort ud fra den formodning, at der kan være forskellige overvejelser og rationaler koblet til beslutningen om at have forskellig tilsynspraksis, afhængigt af hvor stor en andel de private institutioner udgør af kommunens samlede antal daginstitutioner.

De kvalitative interview har bidraget til besvarelsen af, hvilke rationaler der ligger bag forskellige tilgange til tilsyn, samt hvilke muligheder og udfordringer der er i forbindelse med forskellige måder at føre tilsyn på.

Definition af forskellige kategorier i analysen
Spørgeskemaet til forvaltningerne består af en række spørgsmål, der er fælles for alle kommuner, og en række spørgsmål, hvor de kommuner, der har angivet, at de har forskellig praksis overfor hhv. kommunale/selvejende og private institutioner, har skullet svare særskilt for hver af de to typer af institutioner.

Der er udarbejdet to tabelrapporter på baggrund af data fra spørgeskemaet: en tabelrapport, der viser data opdelt efter praksis overfor hhv. private og kommunale/selvejende institutioner, og en tabelrapport, der viser data opdelt efter hhv. kommuner med ens tilsynspraksis over for både kommunale/selvejende og private institutioner og kommuner med forskellig praksis overfor kommunale/selvejende og private institutioner.

For de spørgsmål i datasættet, som indgår i vurderingen af, i hvilken grad kommunerne opfylder lovgrundlaget (jf. kapitel 4), er der derudover udarbejdet tabelrapporter, der viser fordelinger på hhv. "forskellig praksis – kommunal" og "forskellig praksis – privat".

Kategorien "kommunal" består dels af de svar, der er afgivet af kommuner med samme tilsynspraksis overfor hhv. kommunale/selvejende institutioner og private institutioner, dels af de svar, der er afgivet vedr. kommunale institutioner af de kommuner, der har forskellig tilsynspraksis overfor hhv. kommunale/selvejende og private institutioner.

Kategorien "privat" består dels af de svar, der er afgivet af kommuner med samme tilsynspraksis overfor hhv. de kommunale/selvejende og de private institutioner, dels af de svar, der er afgivet vedr. private institutioner af de kommuner, der har forskellig tilsynspraksis overfor hhv. kommunale/selvejende og private institutioner.

Kategorien "samme praksis" dækker over svar afgivet af kommuner med samme tilsynspraksis overfor hhv. kommunale/selvejende og private institutioner.

Kategorien "forskellig praksis" består af en sammenlægning af de svar, kommuner med forskellig praksis har angivet på spørgsmål rettet mod deres praksis overfor kommunale/selvejende institutioner og på spørgsmål rettet mod den private tilsynspraksis.

Kategorien "forskellig praksis – kommunal" består udelukkende af de svar, der er afgivet på spørgsmål relateret til tilsyn med kommunale institutioner blandt de kommuner, der har forskellig tilsynspraksis overfor hhv. kommunale/selvejende og private institutioner.

Kategorien "forskellig praksis – privat" består udelukkende af de svar, der er afgivet på spørgsmål relateret til tilsyn med private institutioner af de kommuner, der har forskellig tilsynspraksis overfor hhv. kommunale/selvejende og private institutioner.

I analysen af data fra spørgeskemaundersøgelsen blandt forvaltningerne afrapporterer vi gennemgående besvarelserne opdelt efter hhv. de offentlige og de private institutioner. Det gør vi, fordi det rent deskriptivt er interessant at se besvarelserne for både de offentlige og de private institutioner – også selvom der evt. ikke er *statistisk signifikant* forskel på besvarelserne. Det vil

klart fremgå, om forskellen er statistisk signifikant. Det betyder, at vi også vælger at afrapportere forskelle i praksis overfor offentlige og kommunale institutioner nogle af de steder, hvor der ikke er tale om statistisk signifikante forskelle. Argumentet herfor er, at den lille undersøgelsespopulation (98 kommuner) gør det vanskeligt at identificere statistisk signifikante sammenhænge – forskellene i besvarelserne skal være meget store, førend de kan siges at være statistisk signifikante. Det betyder, at der er en risiko for at lave "type 2-fejl", hvilket vil sige at forkaste sammenhænge, som egentlig findes.

I nogle tilfælde afrapporterer vi også, hvordan praksis ser ud, når man alene kigger på kommuner med forskellig praksis sammenlignet med kommuner med fælles praksis. Endelig afrapporterer vi nogle steder også om praksis overfor alene de private eller offentlige institutioner i kommuner med forskellig praksis sammenholdt med praksis i kommuner med fælles tilsynspraksis.

Evalueringsgrundlag
På baggrund af lovgrundlaget på området (dagtilbudsloven og den dertilhørende vejledning) er der udledt et evalueringsgrundlag, som vurderingen af, hvordan kommunerne opfylder deres tilsynsforpligtelse, tager udgangspunkt i.

Evalueringsgrundlaget består af fire temaer, som på et overordnet plan betegner de lovpligtige dele af tilsynet. De fire temaer er systematik, indhold, uvildighed og udvikling. Hvert tema er operationaliseret i en række kriterier, som er afspejlet i spørgeskemaet til forvaltningerne. De enkelte kriterier belyses gennem et eller flere spørgsmål fra spørgeskemaundersøgelsen.

Appendiks B

Lovgrundlag og operationalisering

I nedenstående skema er gengivet dele af dagtilbudsloven og Vejledning om dagtilbud mv., som er relevante for en vurdering af, hvordan kommunerne lever op til tilsynsforpligtelsen, og om tilsynet understøtter kommunernes opgave med at sikre og udvikle kvaliteten på dagtilbudsområdet.

Ifølge dagtilbudsloven skal kommunerne:	**Placering**
Føre tilsyn	§ 5
Fastlægge rammer for tilsyn	§ 5, stk. 2
Offentliggøre rammer for tilsynet	§ 5, stk. 2
Føre tilsyn med	
indholdet af dagtilbuddene efter dagtilbudsloven	§ 5
at dagtilbuddene efterlever mål og rammer fastlagt af kommunalbestyrelsen	§ 5, § 3, stk. 2
at dagtilbuddene opfylder formålsbestemmelserne for dagtilbud om at understøtte trivsel, sundhed, udvikling og læring.	§ 7
at alle dagtilbud udarbejder pædagogiske læreplaner	
at alle dagtilbud gennemfører sprogvurderinger af de treårige, der vurderes at have behov for en ekstra sprogindsats	§ 8 § 11

Ifølge Vejledning om dagtilbud mv., 2015, er der følgende regler på dagtilbudsområdet:	**Placering**
Kommunalbestyrelsen har ansvaret for tilsynsopgaven, herunder ansvaret for at følge op på de forhold, som tilsynet giver anledning til.	Afsnit 121

fortsættes næste side …

… fortsat fra forrige side

Det er hensigtsmæssigt, at der er organisatoriske løsninger, der skaber entydighed om opgaverne over for tilbuddene, herunder tydelighed og fokus mht., hvornår der udføres rådgivning og vejledning, og hvornår der udføres tilsyn. Det er ikke et krav, at en person eller organisation, der udfører tilsyn med et tilbud efter dagtilbudsloven, skal være ansat i den kommunale forvaltning. Hvis en kommune indgår en aftale med en person eller en organisation om at udføre tilsyn med tilbuddene, bør det i aftalen præciseres, hvad opgaven går ud på, og hvilke kriterier der skal lægges vægt på, når tilsynet udføres.	Afsnit 120
Fastlæggelsen af rammerne for tilsynet skal sikre systematik, der bidrager til, at der føres tilsyn med alle relevante elementer.	Afsnit 123
Rammerne for tilsynet bør tilrettelægges, så tilsynet er ensartet for både offentlige og private tilbud.	Afsnit 123
Følgende bør fremgå af rammerne for tilsynet: • Formål med tilsyn. • Hvad der føres tilsyn med. • Frekvens af tilsynsbesøg. • Om der gennemføres både anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg. • Hvordan tilsynet i øvrigt er tilrettelagt. • Hvorvidt der gennemføres brugerundersøgelser som led i tilsynsforpligtelsen.	Afsnit 123
Kommunalbestyrelsens tilrettelæggelse af tilsynet skal sikre, at børn og unge får de tilbud, den støtte og den hjælp, som de har behov for, og at tilbuddene er tilrettelagt og bliver udført på en fagligt forsvarlig måde.	Afsnit 123
Offentliggørelse af rammerne for tilsynet indebærer, at forældre og tilbud kan gøre sig bekendt med indholdet af tilsynet, frekvensen med videre. Rammerne for tilsynet skal derfor være tilgængelige på kommunens hjemmeside.	Afsnit 124
Tilsynet skal ses som led i kommunalbestyrelsens forpligtelse til at sikre og udvikle kvaliteten på dagtilbudsområdet, dels generelt for alle tilbud i kommunen og dels som led i udvikling af enkelte tilbud i kommunen. Den viden, der indhentes gennem tilsynet, bør anvendes i kommunens drøftelser og fastlæggelse af serviceniveauet i kommunen samt i forbindelse med de løbende forbedringer og overvejelser om fornyelse og udvikling af dag-, fritids- og klubtilbudsområdet i kommunen.	Afsnit 127

fortsættes næste side …

… fortsat fra forrige side

Løsning af tilsynsopgaven forudsætter, at den udførende tilsynsmyndighed er opsøgende mht. eventuelle problemer. Den udførende tilsynsmyndighed må derfor løbende være i forbindelse med tilbuddet, for at det kan konstateres, om de krav, der stilles, er opfyldte.	Afsnit 125
Tilsynet skal tilrettelægges, så kommunalbestyrelsen løbende påser, at tilbuddene reelt påtager sig de opgaver, der er fastlagt i kommunens mål og rammer. Dette indebærer ligeledes, at der føres tilsyn med, om dagtilbudslovens formålsbestemmelser for området og de enkelte tilbud, der er konkretiseret i kommunens mål og rammer, reelt efterleves.	Afsnit 130
Det følger af tilsynsforpligtelsen, at kommunen skal reagere, hvis den får informationer om, at der er eller kan være grundlag for kritik af den pædagogiske praksis i tilbuddene i kommunen, herunder pasningen af børnene og den fysiske samt psykiske omsorg. Modtages der f.eks. oplysninger om, at forholdene ikke er i orden, har kommunen som udgangspunkt pligt til at undersøge sagen og i givet fald at tage initiativ til at få rettet op på forholdene. Dette gælder, hvad enten oplysningerne kommer fra forvaltningen, ansatte i tilbuddet, brugere, pårørende eller andre personer.	Afsnit 129
Ved tilsynet skal det sikres, at personalet har de nødvendige kvalifikationer til at varetage de opgaver, der ligger i dagtilbuddene. Personalet skal kunne opfylde de målsætninger og opgaver, kommunalbestyrelsen og dagtilbuddet har, samt de krav, der efter dagtilbudsloven stilles til det pædagogiske arbejde.	Afsnit 133
Tilsynet kan blandt andet bidrage til udvikling af den pædagogiske praksis i tilbuddene ved at give ledelsen og personalet viden om forbedringsmuligheder og udviklingspotentialer i tilbuddene.	Afsnit 134

Appendiks C

Spørgsmål og indikatorer

Denne oversigt viser, hvordan de enkelte elementer inden for hvert af de fire temaer i evalueringsgrundlaget er operationaliseret, og hvilke svarkategorier der fungerer som indikatorer på, at kommunerne opfylder det pågældende element.

Systematik

Temaet systematik består af elementerne *rammer*, *grundlag*, *kadence* og *opfølgning*. Elementerne er operationaliseret ved følgende spørgsmål og svar. Svarkategorierne markeret med fed er dem, der er anvendt som indikatorer på systematik.

Elementer	Spørgsmål	Svarkategorier
RAMMER	Har kommunen formuleret skriftlige rammer/retningslinjer for tilsynet med daginstitutioner?	**Ja**
		Nej
		Nej, men rammer/retningslinjer for tilsynet med daginstitutioner er under udarbejdelse
GRUNDLAG	Hvilke af følgende udsagn beskriver, hvordan kommunen fører tilsyn med, at den pædagogiske praksis er kendetegnet ved et godt læringsmiljø?	**Kommunen har selv fastlagt kriterier for og indikatorer på et godt læringsmiljø, som tilsynet måler op imod**
		Kommunen har selv formuleret kvalitative beskrivelser af et godt læringsmiljø, som tilsynet forholder sig til
		Kommunen anvender et koncept/redskab til måling af læringsmiljøet, som andre har udviklet (fx forskningscentre, KL eller private leverandører)
		Den tilsynsførende vurderer daginstitutionernes læringsmiljø udelukkende ud fra et individuelt, professionelt skøn
		Kommunen fører ikke tilsyn med læringsmiljøet

fortsættes næste side …

… fortsat fra forrige side

	Hvilke af følgende udsagn beskriver, hvordan kommunen fører tilsyn med, at den pædagogiske praksis understøtter børnenes trivsel?	**Kommunen har selv fastsat kriterier for og indikatorer på en pædagogisk praksis, der understøtter børnenes trivsel, som tilsynet måler op imod**
		Kommunen har selv formuleret kvalitative beskrivelser af en pædagogisk praksis, der understøtter børnenes trivsel, som tilsynet forholder sig til
		Kommunen anvender et koncept/redskab til måling af, om den pædagogiske praksis understøtter børnenes trivsel, som andre har udviklet (fx forskningscentre, KL eller private leverandører)
		Den tilsynsførende vurderer, hvordan daginstitutionernes pædagogiske praksis understøtter børnenes trivsel udelukkende ud fra et individuelt, professionelt skøn
		Kommunen fører ikke tilsyn med, om den pædagogiske praksis understøtter børnenes trivsel
	Hvilke af følgende udsagn beskriver, hvordan kommunen fører tilsyn med, at den pædagogiske praksis lever op til kommunale målsætninger/indsatsområder?	**Kommunen fastsætter med udgangspunkt i kommunale målsætninger/indsatsområder kriterier for og indikatorer på god praksis, som tilsynet måler op imod**
		Kommunen formulerer med udgangspunkt i kommunale målsætninger/indsatsområder kvalitative beskrivelser af god praksis, som tilsynet forholder sig til
		Kommunen anvender et koncept/redskab til måling af, om den pædagogiske praksis lever op til kommunale målsætninger/indsatsområder, som andre har udviklet (fx forskningscentre, KL eller private leverandører)
		Den tilsynsførende vurderer daginstitutionernes udmøntning af kommunale målsætninger/indsatsområder udelukkende ud fra et individuelt, professionelt skøn
		Kommunen fører ikke tilsyn med, om den pædagogiske praksis lever op til kommunale målsætninger/indsatsområder

fortsættes næste side …

… fortsat fra forrige side

	Tager det anmeldte tilsyn med daginstitutioner udgangspunkt i en dagsorden/spørgeguide?	**Ja**
		Nej
	Hvad karakteriserer bedst dagsordenen/spørgeguiden til de anmeldte tilsyn med daginstitutioner?	**Det er en fælles dagsorden/spørgeguide, som anvendes ved anmeldte tilsyn på tværs af alle daginstitutioner**
		Det er en fælles dagsorden/spørgeguide, som anvendes ved anmeldte tilsyn på tværs af alle daginstitutioner, men målrettes den enkelte daginstitution
		Det er en dagsorden/spørgeguide, som udarbejdes af den tilsynsførende for den enkelte daginstitution
KADENCE	Varierer det fra daginstitution til daginstitution, hvor ofte der gennemføres anmeldt tilsyn	Ja
		Nej
OPFØLGNING	Er der faste procedurer for opfølgning på anmeldt tilsyn?	**Ja**
		Nej
	Udarbejdes der i forbindelse med opfølgningen på anmeldt tilsyn konkrete handleplaner/udviklingsplaner for det videre arbejde i daginstitutionerne?	**Ja, i alle daginstitutioner**
		Ja, i alle de daginstitutioner, hvor der er forhold, der skal rettes op på
		Det varierer
		Nej
	Gennemføres der i forvaltningen systematiske skriftlige opsamlinger på tilsynet på tværs af daginstitutionerne?	**Ja**
		Nej

Indhold

Temaet indhold består af elementerne *sprogvurderinger*, *læringsmiljø*, *pædagogiske læreplaner*, *personalets kvalifikationer*, *trivsel* samt *kommunale mål/indsatsområder*. Elementerne er operationaliseret ved nedenstående spørgsmål og svar. Svarkategorierne markeret med fed er dem, der er anvendt som indikatorer på, at kommunerne opfylder kravene vedr. indholdet i tilsynet.

Elementer	Spørgsmål	Svarkategorier
KOMMUNALE MÅL/INDSATSOMRÅDER	Hvilke af nedenstående forhold/emner indgår som hovedregel i de anmeldte tilsyn med daginstitutioner?	**Hvordan kommunale indsatsområder er udfoldet i hverdagen**
		Daginstitutionens målsætninger
		Hvordan daginstitutionen strukturerer dagligdagen
SPROGVURDERINGER		**Daginstitutionens arbejde med sprogvurderinger**
LÆREPLANER		**Daginstitutionens arbejde med den pædagogiske læreplan**
		Daginstitutionens arbejde med demokrati og medbestemmelse
		Daginstitutionens samarbejde med skoler
PERSONALETS KVALIFIKATIONER		Ledelsen af daginstitutionen
		Forældresamarbejde/forældreindflydelse
		Personalets faglige kvalifikationer og rekruttering af personale
TRIVSEL		Støtte til børn med særlige behov
		Børnenes trivsel
		Sygdom blandt børnene
		Andre forhold
LÆRINGSMILJØ	Hvilke af følgende udsagn beskriver, hvordan kommunen fører tilsyn med, at den pædagogiske praksis er kendetegnet ved et godt læringsmiljø?	**Kommunen har selv fastsat kriterier for og indikatorer på et godt læringsmiljø, som tilsynet måler op imod**
		Kommunen har selv formuleret kvalitative beskrivelser af et godt læringsmiljø, som tilsynet forholder sig til
		Kommunen anvender et koncept/redskab til måling af læringsmiljøet, som andre har udviklet (fx forskningscentre, KL eller private leverandører)
		Den tilsynsførende vurderer daginstitutionernes læringsmiljø udelukkende ud fra et individuelt, professionelt skøn
		Kommunen fører ikke tilsyn med læringsmiljøet

Uvildighed

Temaet uvildighed består af elementerne den *tilsynsførendes rolle* og *vurderingsgrundlag*. Elementerne er operationaliseret ved nedenstående spørgsmål og svar. Svarkategorierne markeret med fed er dem, der er anvendt som indikatorer på, at tilsynet understøtter uvildighed.

Elementer	Spørgsmål	Svarkategorier
DEN TILSYNSFØRENDES ROLLE	Hvilken person/hvilke personer gennemfører typisk anmeldte tilsyn med daginstitutioner?	**Dagtilbudschef/skole- og dagtilbudschef**
		En eller flere pædagogiske konsulenter/udviklingskonsulenter, som også yder løbende rådgivning/sparring til den pågældende institution
		En eller flere pædagogiske konsulenter/udviklingskonsulenter, som ikke yder løbende rådgivning/sparring til den pågældende institution
		Den områdeleder/sektionsleder, som er ansvarlig for den pågældende daginstitution
		En eller flere områdeledere/sektionsledere, som ikke er ansvarlige for den pågældende daginstitution
		Tilsynsførende, som er ansat i kommunen udelukkende til at føre tilsyn med dagtilbud
		Tilsynsførende fra tværgående tilsynsafdeling i kommunen, som også fører tilsyn med andre områder end dagtilbud
		Tilsynsførende fra ekstern aktør
VURDERINGSRINGSGRUNDLAG FOR DEN TILSYNSFØRENDE	Hvilke af følgende udsagn beskriver, hvordan kommunen fører tilsyn med, at den pædagogiske praksis er kendetegnet ved et godt læringsmiljø?	**Kommunen har selv fastsat kriterier for og indikatorer på et godt læringsmiljø, som tilsynet måler op imod**
		Kommunen har selv formuleret kvalitative beskrivelser af et godt læringsmiljø, som tilsynet forholder sig til
		Kommunen anvender et koncept/redskab til måling af læringsmiljøet, som andre har udviklet (fx forskningscentre, KL eller private leverandører)
		Den tilsynsførende vurderer, hvordan daginstitutionernes pædagogiske praksis understøtter et godt læringsmiljø udelukkende ud fra et individuelt, professionelt skøn
		Kommunen fører ikke tilsyn med, om den pædagogiske praksis understøtter børnenes trivsel

fortsættes næste side …

… fortsat fra forrige side

Hvilke af følgende udsagn beskriver, hvordan kommunen fører tilsyn med, at den pædagogiske praksis understøtter børnenes trivsel?	**Kommunen har selv fastsat kriterier for og indikatorer på en pædagogisk praksis, der understøtter børnenes trivsel, som tilsynet måler op imod**
	Kommunen har selv formuleret kvalitative beskrivelser af en pædagogisk praksis, der understøtter børnenes trivsel, som tilsynet forholder sig til
	Kommunen anvender et koncept/redskab til måling af, om den pædagogiske praksis understøtter børnenes trivsel, som andre har udviklet (fx forskningscentre, KL eller private leverandører)
	Den tilsynsførende vurderer, hvordan daginstitutionernes pædagogiske praksis understøtter børnenes trivsel udelukkende ud fra et individuelt, professionelt skøn
	Kommunen fører ikke tilsyn med, om den pædagogiske praksis understøtter børnenes trivsel
Hvilke af følgende udsagn beskriver, hvordan kommunen fører tilsyn med, at den pædagogiske praksis lever op til kommunale målsætninger/indsatsområder?	**Kommunen fastsætter med udgangspunkt i kommunale målsætninger/indsatsområder kriterier for og indikatorer på god praksis, som tilsynet måler op imod**
	Kommunen formulerer med udgangspunkt i kommunale målsætninger/indsatsområder kvalitative beskrivelser af god praksis, som tilsynet forholder sig til
	Kommunen anvender et koncept/redskab til måling af, om den pædagogiske praksis lever op til kommunale målsætninger/indsatsområder, som andre har udviklet (fx forskningscentre, KL eller private leverandører)
	Den tilsynsførende vurderer daginstitutionernes udmøntning af kommunale målsætninger/indsatsområder udelukkende ud fra et individuelt, professionelt skøn
	Kommunen fører ikke tilsyn med, om den pædagogiske praksis lever op til kommunale målsætninger/indsatsområder

Udvikling
Temaet udvikling består af elementerne *formål* og *tværgående udvikling*. Elementerne er operationaliseret ved nedenstående spørgsmål og svar. Svarkategorierne markeret med fed er dem, der er anvendt som indikatorer på, at kommunerne har et udviklingsorienteret tilsyn.

Elementer	Spørgsmål	Svarkategorier
FORMÅL	Hvor enig eller uenig er du i, at tilsynet skal støtte den pædagogiske udvikling i daginstitutionerne	**Enig**
		Overvejende enig
		Overvejende uenig
		Uenig
TVÆRGÅENDE UDVIKLING	Gennemføres der i forvaltningen systematiske skriftlige opsamlinger på tilsynet på tværs af daginstitutionerne?	**Ja**
		Nej
	På hvilke af følgende måder bruger kommunen den viden fra tilsynet, som er indsamlet på tværs af kommunens kommunale/selvejende daginstitutioner?	**I forbindelse med planlægning af udviklingsarbejde og nye indsatsområder**
		I forbindelse med kommunale strategiske overvejelser, fx strukturændringer
		Til at skabe sammenlignelighedspunkter på tværs af kommunens daginstitutioner
		Til at skabe et statusbillede af kommunens daginstitutioner
		Til at måle på daginstitutionernes progression mellem hvert tilsyn
		Som oplæg til kommunalbestyrelsens prioriteringer/beslutninger på området
		I forbindelse med ændringer i tilsynskonceptet
		Den tværgående viden fra tilsynet bruges ikke fremadrettet

DANMARKS EVALUERINGSINSTITUT

Østbanegade 55, 3.
2100 København Ø

T 3555 0101
E eva@eva.dk
H www.eva.dk

Danmarks Evalueringsinstitut udforsker og udvikler kvaliteten af dagtilbud for børn, skoler og uddannelser. Vi leverer viden, der bruges på alle niveauer – fra institutioner og skoler til kommuner og ministerier.

Læs mere om EVA på vores hjemmeside, www.eva.dk.
Her kan du også downloade alle EVA's udgivelser
– trykte eksemplarer kan bestilles via en boghandler.

ISBN: 978-87-7958-827-1

9 788779 588271 >