

Ramme for tilsyn i Hvidovre Kommunes dagtilbud på 0-6-års området

April 2011

Indledning

Hvidovre Kommune er forpligtet til at føre tilsyn med dagtilbud beliggende i kommunen og oprettet efter Dagtilbudsloven, Lov nr. 1148 af 3. december 2008.

Tilsynet omfatter alle former for dagtilbud, hvori der indgår kommunal finansiering. Det vil sige kommunal og privat dagpleje, kommunale, selvejende og private daginstitutioner for børn op til skolealderen, samt private pasningsordninger.

Kommunen skal endvidere føre tilsyn med børn, som bor i kommunen, men går i dagtilbud i en anden kommune.

Desuden har kommunen pligt til at føre tilsyn med private pasningsordninger, hvor der passes flere end 2 børn, selvom der ikke indgår offentligt tilskud.

Det fremgår af Dagtilbudslovens § 5, at *"Kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med indholdet i tilbuddene efter denne lov (Dagtilbudsloven) og den måde, hvorpå opgaverne udføres, herunder at de mål og rammer, der er fastsat efter § 3, efterleves.*

Stk.2. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og offentliggøre rammerne for tilsynet".

Social- og Sundhedsudvalget har d. 9. juni 2008 (punkt 12) godkendt kvalitetsstandarder for det pædagogiske tilsyn med 0-6-års dagtilbud. Det er denne ramme, der revideres med dette forslag. Ændringerne skyldes de lovændringer, der er vedtaget i Folketinget, erfaringen med det nuværende tilsyn, samt en tilpasning af tilsynet til de ressourcemæssige forhold i dagtilbuddene og i Dagtilbudsafdelingen.

De lovændringer, der har indflydelse på det pædagogiske tilsyn er dels afbureaukratiseringslovgivningen, der betyder at politisk afrapportering af pædagogiske læreplaner, pædagogiske tilsyn samt børnemiljøvurderinger fremadrettet kan afrapporteres ensartet hvert andet år. Yderligere er der krav om offentliggørelse af faglige kvalitetsoplysninger på dagtilbudsområdet. Da de faglige kvalitetsoplysninger ligeledes skal afrapporteres hvert andet år er dette krav ligeledes tænkt ind i Hvidovre Kommunes tilsynskoncept, således at flest mulige ressourcer kan bruges på pædagogisk arbejde og færrest mulige på dokumentation for dokumentationens skyld.

En fastlæggelse af rammerne for tilsynet skal sikre en systematik, der bidrager til, at der føres tilsyn med alle relevante elementer. Hvidovre Kommunes tilsynskoncept har hidtil været karakteriseret som en kvalitetsstandard. Med standarder forventes nogle målbare indikatorer, som tilsynet kan holde institutionen op imod. Det har reelt ikke været tilfældet. Det har ikke været muligt på baggrund af indikatorer at fastslå objektivt, om en institution lå indenfor eller udenfor Hvidovre Kommunes standard. Det har og vil bero på en samlet vurdering på baggrund af mange elementer. Derfor erstattes tilsynskonceptet af en ramme, hvilket også er anbefalet i vejledningen til Dagtilbudsloven.

Rammen for tilsyn vil løbende blive tilpasset, så den lever op til gældende lovgivning. Den evalueres desuden i Social- og Sundhedsudvalget ultimo 2012.

Tilsynsforpligtelsen

Forpligtelsen til at føre tilsyn med dagtilbuddene beskrives i Vejledning til Dagtilbudsloven fra 6.5.2009 kapitel 7 (www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=124871).

Det fremgår blandt andet af Vejledningen, at:

- Tilsynsforpligtelsen retter sig både mod det indholdsmæssige i tilbuddene samt på hvilken måde, opgaven udføres.
- Tilsynet omfatter udover det pædagogiske, også tilsyn med de økonomiske forhold i tilbuddet, legepladssikkerhed, brandforhold, hygiejne og sundhed. Kommunalbestyrelsen har dog ikke tilsynsansvar for privatinstitutioners økonomi og rentabilitet.
- Ansvar for og pligt til at holde sig informeret om indhold og fremgangsmåde i tilbuddene, samt forholde sig til denne information i forhold til opgaver, formål og gældende lov.
- Sikre, at kommunens tilbud praktiseres i overensstemmelse med lovgivningen, og at den ydelse, dagtilbuddene leverer til forældre og børn, er i overensstemmelse med det serviceniveau, kommunalbestyrelsen har besluttet er gældende i kommunen.
- Tilsyn med børn, som bor i kommunen, men som bruger anden kommunes dagtilbud, såfremt det ikke er aftalt, at institutionskommunen fører tilsynet.
- Kommunalbestyrelsen skal fastsætte en ramme for det pædagogiske tilsyn, herunder frekvensen af tilsynsbesøg og eventuelle indrapporteringer.

Udmøntningen af pædagogiske tilsyn er delegeret til Dagtilbudsafdelingen.

Formål og ramme for det pædagogiske tilsyn i Hvidovre Kommune

Formål

Formålet med det pædagogiske tilsyn i Hvidovre Kommune er todelt.

1. Det skal dels fungere som kontrol på vegne af Kommunalbestyrelsen, som skal tilse, om Dagtilbudsloven og de kommunale politikker og retningslinjer overholdes, og om børnenes ophold i dagtilbuddet sker på et sikkerhedsmæssigt forsvarligt grundlag.
2. Dels skal det pædagogiske tilsyn afdække dagtilbuddets muligheder for at skabe et godt børneliv, hvor børn trives, lærer og udvikler sig. Det vil sige, at tilsynet omhandler de muligheder for trivsel, læring og udvikling, som dagtilbuddet i bred forstand kan give børnene.

Tilsynsmødet betragtes som én af mange anledninger til gensidig pædagogisk refleksion, hvor kerneydelsen – via et børneperspektiv – bringes i spil. Formålet er således, at sætte fokus på hvilken betydning dagtilbuddets pædagogiske rammer har for børn generelt, som for børn i udsatte positioner.

For de selvejende og private institutioner skal institutionsbestyrelsen/ejeren involveres i dialogen.

Hvad føres der tilsyn med? (Tilsynets genstandsfelt)

Som det fremgår af indledningen skal Kommunalbestyrelsen (eller de enheder/den afdeling, der har fået delegeret tilsynsforpligtelsen) føre tilsyn med dagtilbud beliggende i kommunen og oprettet efter Dagtilbudsloven. Som det vil fremgå af efterfølgende afsnit, skelnes der mellem tre forskellige former for tilsyn. Det løbende personlige tilsyn omfatter alene kommunale og selvejende institutioner.

Det enkelte tilsyns genstandsfelt er et konkret dagtilbud, hvor en leder (i de kommunale institutioner) eller en bestyrelse (i de selvejende institutioner) vil have det overordnede ansvar for, at politikker og retningslinjer overholdes, samt at institutionen skaber rammerne for børnenes trivsel, læring og udvikling.

At daginstitutionerne i Hvidovre Kommune er organiseret i en forpligtende netværksstruktur ændrer ikke tilsynets fokus på den enkelte institution. Det forpligtende netværkssamarbejde forventes at kunne bidrage til udviklingen af såvel det enkelte dagtilbud som dagtilbudsområdet samlet set. Det forventes, at institutionslederne sparrer med hinanden, kan repræsentere hinanden og træffer beslutninger på vegne af hinanden i arbejdsgrupper og til det månedlige dialogmøde mellem dagtilbudschef og formændene for de seks netværk. Men ved det pædagogiske tilsyn vurderes den enkelte institution og den enkelte leder/bestyrelse individuelt.

Tilsynet med Hvidovre Kommunes kommunale dagpleje samt privat børnepasning varetages af dagtilbudsafdelingens dagplejekontor efter retningslinjer tilpasset pasning af børn i private hjem.

Ramme for det pædagogiske tilsyn

Det pædagogiske tilsyn kan opdeles i tre forskellige former for tilsyn:

- Det løbende personlige tilsyn
- Det systematiske udviklingsorienterede tilsynsbesøg
- Det uanmeldte tilsynsbesøg

Det løbende personlige tilsyn

Tilsynet omfatter de kommunale og selvejende institutioner.

Hvidovre Kommunes tilsyn er generelt baseret på en fortløbende dialog mellem Dagtilbudsafdelingen og institutionerne om, hvordan institutionerne opfylder og omsætter lovens bestemmelser og de kommunalt fastsatte politikker og indsatsområder.

Det løbende og personlige tilsyn fungerer via det daglige samarbejde og den personlige kontakt mellem Dagtilbudsafdelingen og institutionerne, primært ved samarbejdet mellem Dagtilbudsafdelingens ledelse, pædagogiske konsulenter og øvrige ansatte og institutionslederne. Dertil kommer den mødevirksomhed, der eksisterer mellem Dagtilbudsafdelingen og ansatte i form af samarbejdsudvalget på 0-6-års-området, arbejdsgrupper, kursusdeltagelse, samarbejde med bestyrelser og med de faglige organisationer.

Som eksempler på det løbende pædagogiske tilsyn kan nævnes:

- Deltagelse i netværksmøder og ledelsesmøder på dagtilbudsområdet
- Dagtilbudsafdelingens opfølgning på forældrehenvendelser via dialog med ledelsen
- Løbende besøg i daginstitutionerne
- Deltagelse i projekter og udviklingsarbejder
- Deltagelse i kompetence- og udviklingsforløb
- Henvendelser fra pladsanvisningen samt øvrige samarbejdspartnere i kommunen om diverse forhold
- Ledelsesinformation i form af eksempelvis budgetopfølgning og sygefraværstatistik
- Indberetninger fra institutioner om forhold, der kan give anledning til kritik. Som eksempel kan nævnes, børn der forlader børnehuset uden personalets viden.

Det løbende tilsyn vil foregå i et samarbejde, hvor det løbende drøftes, hvordan det går i institutionerne.

Systematisk, udviklingsorienteret pædagogisk tilsynsbesøg

Alle kommunale daginstitutioner, selvejende institutioner, og eventuelt kommende private institutioner, puljeordninger og pasningsordninger vil en gang hvert andet år have et planlagt pædagogisk tilsynsbesøg.

Formålet med det planlagte tilsynsbesøg er:

- At kontrollere om børnehusets/institutionens ledelse og ansatte udmønter lovgivningens bestemmelser, herunder målene for de pædagogiske læreplaner og de kommunalt fastlagte politikker og indsatsområder.
- At gennemgå, om børnehusets/institutionens ansatte i deres pædagogiske praksis arbejder ud fra de mål, der er for institutionen og for det samlede dagtilbudsområde
- At det serviceniveau og den kvalitet, Kommunalbestyrelsen har vedtaget for dagtilbudsområdet, overholdes
- At vurdere om de indmeldte børn trives. Virker institutionen/huset som et sted, hvor børnene respekteres, trives, er trygge og glade for at være, og mødes børnene med respekt og forståelse af personalet
- At det pædagogiske tilbud i børnehuset/institutionen er egnet i forhold til tilbuddets målgruppe, herunder indretning af de fysiske rammer, det pædagogiske indhold, samt de sikkerhedsmæssige forhold
- At børnehuset/institutionen er opmærksom på at arbejde inkluderende i forhold til børn med særlige behov
- At personalet har de nødvendige kvalifikationer til at varetage de opgaver, der ligger i børnehuset/institutionen, herunder at den fordeling mellem pædagoger og pædagogmedhjælper/pædagogiske assistenter, der er fastlagt i lønsumstildelingen, overholdes
- At der er en progression i institutionens pædagogiske praksis
- At drøfte udviklingsmuligheder for børnehusets/institutionens pædagogiske arbejde
- At drøfte med ledelsen, hvilke pædagogiske tiltag, ledelsen finder er væsentlige for det samlede dagtilbudsområde at have særlig opmærksomhed på i den kommende periode

Kontrollementet er indiskutabelt, da det fremgår af lovgivningen på området. I Hvidovre Kommune er tilgangen til det pædagogiske tilsynsbesøg dog tillidsbaseret. Det betyder, at det forud for tilsynsbesøget er institutionerne, der leverer det relevante input (jf. institutionernes "Institutionsprofil" – se bilag). Institutionerne viser herved, at de har overblik over deres institutions forhold.

Ud over at levere data til tilsynsbesøget forventes det, at det er institutionerne, der på baggrund af deres institutionsprofil, vurderer, hvilke punkter der skal i fokus på tilsynsbesøget. Er en institution fx udfordret på stor personaleomsætning, vil det på tilsynsbesøget være væsentligt at drøfte, hvorledes de pædagogiske læreplaner og kontraktmål fungerer i den kontekst. I en anden institution, hvor driften er inde i en stabil og god periode, bliver fokus i stedet videreudvikling af det pædagogiske arbejde.

Der kan være områder i et tilsyn, som vil være relevant for en kommunal institution, men ikke for en selvejende institution, idet den selvejende institution har en bestyrelse som arbejdsgiver, og den administrative del af institutionen varetages af en moderorganisation, som i øvrigt fører tilsyn med budgettet.

Endelig forventes det, at institutionerne kommer med udspil til, hvorledes det konkrete tilsynsbesøg afvikles. Nogle institutioner vil have et ønske om, at deres pædagogiske konsulent foretager observation. Andre ser måske hellere en interviewrunde med personalet. Andre igen at der

afholdes "stormøde" eller noget helt fjerde. Der tænkes en høj grad af metodefrihed ind i tilsynsbesøget, da den valgte metode skal understøtte det konkrete tilsyn ikke udfordre det.

At tilgangen til tilsynsbesøget er tillidsbaseret betyder ikke, at Dagtilbudsafdelingen forholder sig ukritisk til den vurdering og de fokuspunkter, den enkelte institution melder ind. De pædagogiske konsulenter har en væsentlig rolle i forhold til at vurdere, om de forstår de enkelte institutioners prioriteringer. Hvis en institution lige er blevet sammenlagt men ikke melder en status på dette ind som fokuspunkt, vil dette blive udfordret af den pædagogiske konsulent. Eller hvis institutionens deltagelse i netværksmøder eller lignende har været meget lav, vil et punkt omkring planlægning og ressourcer sandsynligvis blive spillet tilbage fra Dagtilbudsafdelingen. Endelig vil det være et krav, at tilsynsbesøget indeholder en refleksion over institutionens pædagogiske praksis.

Allerede inden tilsynsbesøget vil der således finde en dialog og en vurdering af institutionen sted. Institutionen har som udgangspunkt initiativ-ret og -pligt med hensyn til tilsynsbesøgets fokus og udformning, ligesom det er institutionen der i første omgang evaluerer og vurderer sig selv. Men den pædagogiske konsulent skal give et kvalificeret med- og modspil.

Outputtet af tilsynsbesøget er en tilsynsrapport udarbejdet af den pædagogiske konsulent. På baggrund af denne rapport vil der finde en dialog sted mellem daginstitution og dagtilbudschef om institutionens fremadrettede indsatser, fokus og udvikling. Samtidig vil tilsynsrapporterne fra alle kommunens institutioner danne baggrund for en samlet vurdering af dagtilbudsområdet, der vil blive brugt til afrapportering politisk og nationalt.

Uanmeldt tilsynsbesøg

Omfatter alle former for dagtilbud

Uanmeldt tilsynsbesøg kan forekomme i to situationer. Dels kan Dagtilbudsafdelingen modtage henvendelser eller informationer om en institution, som medfører, at der må gennemføres et uanmeldt tilsyn for at undersøge de rejste forhold. Dels kan dagtilbudsafdelingen på baggrund af det løbende tilsyn med økonomi, sygefravær m.m. eller som konsekvens af et anmeldt tilsyn finde anledning til at følge en institution meget tæt i en periode, herunder foretage uanmeldte tilsynsbesøg.

I forbindelse med et uanmeldt tilsyn vil Dagtilbudsafdelingens repræsentant orientere om baggrunden for besøget. Der vil blive udarbejdet et notat af besøget.

Udviklingssamtaler

Udover de årlige Trivsels- og Udviklingssamtaler mellem Dagtilbudschef og lederne af de kommunale dagtilbud, kan det i forlængelse af et tilsyn aftales, at der afholdes en opfølgende udviklingssamtale. Disse omfatter både de kommunale og selvejende dagtilbud og vil som udgangspunkt være mellem Dagtilbudschef og institutionens ledelse. Ledelsen kan aftale med Dagtilbudsafdelingen, at der deltager andre relevante personer ved samtalen. Det kan eksempelvis være en pædagog, som er ansvarlig for et særligt indsatsområde.

Formålet med udviklingssamtalen er både at drøfte, hvordan institutionens ledelse implementerer kommunale og egne indsatsområder og projekter, og drøfte institutionens forslag og overvejelser i forhold til udviklingen på det samlede dagtilbudsområde.

Der udarbejdes et konklusionsreferat fra samtalen.

Opsummerende kan det siges, at tilsynene med kommunes institutioner dels afdækker, om basis kvalitet og aftalt kvalitet er i orden, dels sikrer institutionernes fortsatte kvalitetsudvikling.

Kritisable forhold i en institution/hus

Kritisable forhold i en institution kan som nævnt medføre, at tilsynet i en periode intensiveres. Dagtilbudsafdelingen er forpligtet til at undersøge kritisable forhold, uanset om oplysningerne kommer fra andre forvaltninger, ansatte i området, brugere, pårørende eller andre personer.

Dagtilbudsafdelingen vil orientere ledelsen om, hvorfor tilsynet er intensiveret, samt omfanget af det intensiverede tilsyn.

I de selvejende institutioner, private institutioner, puljeordninger og private pasningsordninger vil orienteringen blive givet til institutionsbestyrelsen/ejeren.

Rådgivning, vejledning og tilsyn

Rådgivning og vejledning af ansatte og ledere vedrørende pædagogiske spørgsmål er primært placeret i netværksregi eller hos kommunens pædagogiske konsulenter.

Rådgivning og vejledning af private institutioner, puljeordninger og private pasningsordninger sker med udgangspunkt i Dagtilbudslovens bestemmelser.

Tilsyn og kontrol udføres af Dagtilbudsafdelingen – primært af afdelingens pædagogiske konsulenter, men med deltagelse af Dagtilbudschef i de institutioner, hvor der enten er et ønske om eller behov for at Dagtilbudschefen deltager.

Øvrigt tilsyn

Økonomisk tilsyn for de kommunale institutioner

Er placeret i Dagtilbudsafdelingen. Tilsynet gennemføres via de månedlige budgetopfølgninger, hvor Dagtilbudschef og økonomiske konsulent(er) drøfter institutionens forbrug i forhold til institutionens budget og vilkår i øvrigt.

Økonomisk tilsyn for de selvejende institutioner

Gennemføres i forbindelse med aflæggelse af regnskab. Ved under/overforbrug skal institutionsbestyrelsen redegøre for, hvordan forbruget tilpasses til de budgetmæssige forudsætninger.

Legepladstilsyn

Der er indgået aftale med en certificeret legepladsinspektør, som gennemfører et årligt tilsyn på alle legepladser. Der afleveres en rapport over legepladsens tilstand og sikkerhed, samt forslag til forbedringer.

Hygiejne og sundhedstilsyn

Gennemføres af sundhedsplejen.

Bygnings- og brandtilsyn

Gennemføres af Teknisk Forvaltning.

De selvejende institutionsbestyrelser, som selv ejer deres bygning eller bor til leje hos en udlejer, som ikke er kommunen, er selv ansvarlig for deres bygninger.

Interval for anmeldt tilsyn

De anmeldte tilsyn gennemføres, jf. Dagtilbudsloven, hvert andet år. Fra 2011 vil de anmeldte tilsyn med kommunens institutioner blive jævnt fordelt udover en to-årig periode. De tilsyn, der iværksættes når nærværende ramme er godkendt, skal dog være afsluttet i 2012 pga. krav om

aflevering af kvalitetsoplysninger for området. Et to-årigt interval skal sikre et jævnt ressourcetræk på Dagtilbudsafdelingen og derved højne kvaliteten af de anmeldte tilsyn.

Afslutningsvis skal det nævnes, at kommunerne fra såvel regering som KL anbefales, at gennemføre brugertilfredshedsundersøgelser på dagtilbudsområdet hvert andet år. Dette er fravalgt i tilsynskonceptet, da brugertilfredshedsundersøgelser på institutionsniveau kan være vanskelige at udlede noget generelt fra. I stedet vil Dagtilbudsafdelingen udarbejde forslag til en brugertilfredshedsundersøgelse for hele 0-6-års området i 2012.