

Stil skarpt på tilsyn

Et redskab til udvikling af det pædagogiske tilsyn med dagtilbud



Pædagogisk tilsyn

Ifølge dagtilbudsloven skal kommunerne føre pædagogisk tilsyn med dagtilbuddene. Tilsynet indgår som et led i kommunernes forpligtelse til at sikre og udvikle kvaliteten på dagtilbudsområdet.

Lovgrundlaget for det kommunale tilsyn findes i dagtilbudsloven samt i *Vejledning om dagtilbud m.v.* (2015). Dagtilbudslovens § 5 fastlægger, at kommunalbestyrelserne skal føre tilsyn med indholdet af dagtilbuddene efter dagtilbudsloven, herunder at den pædagogiske praksis lever op til lovens formålsbestemmelser og til de mål og rammer, som kommunalbestyrelsen selv har fastlagt efter lovens § 3. Det fremgår også af loven, at kommunalbestyrelsen skal fastlægge og offentliggøre rammerne for tilsynet. I vejledningen udfoldes disse bestemmelser i en række punkter, hvoraf nogle er formuleret som "skal"-bestemmelser, andre som "bør"-bestemmelser. Samlet set giver lovgrundlaget imidlertid den enkelte kommune udstrakt frihed til selv at fastlægge, hvordan det pædagogiske tilsyn udmøntes.

EVA har med evalueringen *Pædagogisk tilsyn* (2015) undersøgt, hvordan kommunerne fører tilsyn med daginstitutionerne. Evalueringen bygger på spørgeskemaundersøgelser blandt hhv. de kommunale dagtilbudsforvaltninger og dagtilbudsledere. Det redskab, du nu har foran dig, er udviklet på baggrund af evalueringen.

Evalueringen viser, at der er forskellige tilgange til, hvordan kommunerne tilrettelægger og udfører tilsynet. Evalueringen viser også, at der i nogle kommuner er udfordringer med den lovpligtige del af tilsynet. Ud fra bestemmelserne i loven og retningslinjerne i vejledningen opstilles i evalueringen derudover nogle mere udfoldede bud på, hvordan tilsynet skal være tilrettelagt for at leve op til intentionerne i loven. Evalueringen viser, at ikke alle kommuner lever op til disse krav.

Det er derfor vigtigt at stille skarpt på det pædagogiske tilsyn.

Dette hæfte gennemgår i meget korte træk hovedpunkterne fra evalueringen. Det vil sige, at du her kan læse om lovens og vejledningens bestemmelser og anbefalinger for tilsynet og om EVA's konkretisering af dem. Og du kan læse om nogle af de vigtigste resultater fra evalueringen. Samlet danner dette baggrund for den række af spørgsmål, der udgør selve redskabet. Spørgsmålene kan bruges til at gennemgå kommunens nuværende tilsynspraksis og som et udgangspunkt for undersøgelser og drøftelser af, om jeres tilsyn er tilrettelagt, så det lever op til lovgivningen på området og dermed sikrer kvaliteten i kommunens dagtilbud.

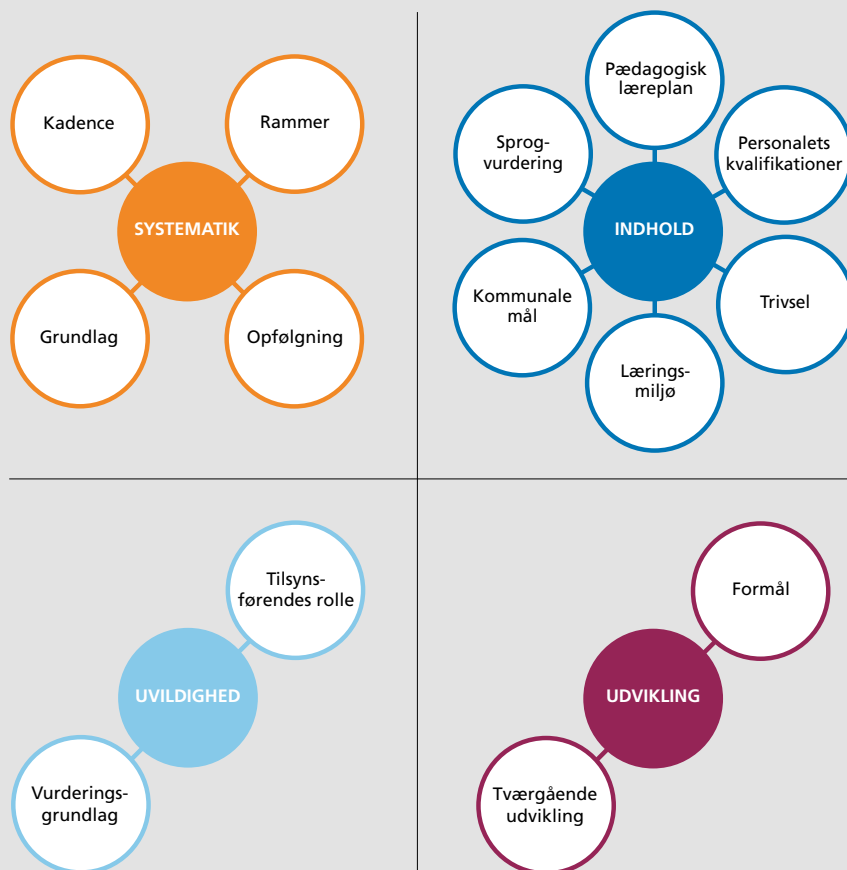
Hæftet henvender sig til alle de medarbejdere i dagtilbudsforvaltningerne, der har ansvar for eller arbejder med udførelsen af det pædagogiske tilsyn med dagtilbuddene.

Evalueringen har kun undersøgt det pædagogiske tilsyn med daginstitutioner, men en tidligere EVA-evaluering (*Kvalitetsarbejde i dagplejen*, 2011) viste, at der også på dagplejeområdet er udfordringer i det kommunale tilsyn. Fx er der relativt stor forskel på retningslinjerne for tilsynet kommunerne imellem, og der er i mange kommuner ikke formuleret rammer for det. Dette redskab kan derfor også bruges til at gennemgå og udvikle tilsynet i dagplejen, da spørgsmålene primært bygger på lovgrundlagets formuleringer, som er de samme for daginstitutioner og dagplejer. Vi bruger i øvrigt udtrykket "offentlige institutioner" som fællesbetegnelse for kommunale og selvejende institutioner.

I hæftet refereres til:

- *Dagtilbudsloven*: "loven, § ..."
- *Vejledning om dagtilbud m.v.* (2015): "vejl., afsnit ..."
- EVA's anbefalinger: "EVA".

Om redskabet



Evalueringen af tilsynet – og dette redskab – er bygget op over en model med fire overordnede temaer, der er centrale i det pædagogiske tilsyn. Temaerne er *systematik*, *indhold*, *uvildighed* og *udvikling*. De fire temaer er identificeret ud fra loven og vejledningen. Nogle af temaerne er nævnt eksplicit heri, andre er et udtryk for EVA's fortolkning af formuleringer i lovgrundlaget. Hvert tema består af en række delelementer. Temaer og elementer fremgår af figuren. Hvert tema beskrives på ét opslag i hæftet.

Hvert opslag består af fire elementer



LÆS

Her kan du læse om, hvad temaet handler om, hvad loven eller vejledningen siger om det, og hvad evalueringen har vist om praksis på dette område.



UNDERSØG

Her stilles spørgsmål om kommunens praksis i dag. Hvordan gør I?



VÆR OPMÆRKSOM PÅ

Her opridses lovgrundlaget og vejledningen og pointer fra evalueringen, som er værd at tage med i overvejelserne.



DISKUTÉR

Her er plads til at gøre nogle notater om, hvad I eventuelt skal tage fat på, og hvordan I kommer videre.



Temaet **systematik** handler om, at man skal sikre, at alle institutioner får et ensartet tilsyn, at man kommer omkring alle de elementer, som der skal føres tilsyn med, at der er et tydeligt grundlag at føre tilsyn ud fra, og at man husker at følge op på tilsynet. I vejledningen til dagtilbudsloven står der, at fastlæggelsen af rammerne for tilsynet skal sikre en systematik, der bidrager til, at der føres tilsyn med alle relevante elementer (vejl., afsnit 123). EVA har gjort temaet mere overskueligt ved at dele det op i fire elementer, som er udledt af loven og vejledningen. Samlet set er det mindre end hver femte kommune, der ud fra disse fire elementer har et fuldt ud systematisk tilsyn. En del kommuner har en meget lav grad af systematik.

39 % af kommunerne har forskellig tilsynspraksis over for offentlige og private institutioner, selvom der ifølge vejledningen bør være ensartet praksis. Tilsynet med de private institutioner er typisk det mindst systematiske.

Rammer

Kommunerne skal fastsætte og offentliggøre rammer for tilsynet (loven, § 5). Det skal sikre en systematik, som bidrager til, at der føres tilsyn med alle relevante elementer (vejl., afsnit 123). Rammerne skal offentliggøres på kommunens hjemmeside (vejl., afsnit 124). Evalueringen viser, at 87 % af kommunerne har formuleret skriftlige rammer for tilsynet, og 11 % var på tidspunktet for evalueringen ved at udarbejde dem.

Grundlag

Et systematisk grundlag kan fx bestå i, at man dels har en dagsorden, der anvendes på tværs af alle institutioner, dels at man har nedskrevne kriterier, kvalitative beskrivelser eller et særligt koncept/redskab til at vurdere det, man ser. Det vil understøtte ensartethed og kontinuitet på tværs af institutionerne og over tid. Tilsynet bør være ensartet for både private og offentlige dagtilbud (vejl., afsnit 123).

Kadence

En fast frekvens for anmeldte tilsynsbesøg er med til at sikre, at alle dagtilbud får det samme antal anmeldte tilsyn, uanset om de påkalder sig opmærksomhed eller ej og fx får supplerende, uanmeldte tilsyn. Vejledningen foreskriver ikke, hvor ofte tilsynet skal finde sted, men fastslår, at det skal ske *løbende* (vejl., afsnit 125 og 130), og at frekvensen bør fremgå af de fastlagte rammer (vejl., afsnit 123). Det fremgår af evalueringen, at omkring tre fjerdedele af kommunerne har en fast frekvens for det anmeldte tilsyn og dermed en systematisk tilgang, hvad angår kadence.

Opfølgning

Kommunen har ansvar for at følge op på tilsynet, hvis der findes kritisable forhold i det enkelte dagtilbud (vejl., afsnit 126). Evalueringen viser, at fire ud af fem kommuner har faste procedurer for opfølgning, og ca. to ud af tre kommuner udarbejder handleplaner for de institutioner, hvor der er forhold, der skal rettes op på.



UNDERSØG

Hvilke *rammer* har vi for vores tilsyn i dag?

Sikrer vores rammer og retningslinjer systematik, så vi får ført tilsyn med det, lovgrundlaget foreskriver, i alle kommunens dagtilbud?

Findes rammerne på vores hjemmeside, så forældre og personale kan gøre sig bekendt med dem?

Har vi en fast *kadence* for tilsynet?

Hvilket *grundlag* fører vi tilsyn på?

Har vi tydelige kriterier for eller beskrivelser af, hvad vi ser efter, og hvad god kvalitet er?

Har vi procedurer for *opfølgning* – udarbejder vi handleplaner og opsamlinger i forbindelse med tilsynet?

Fører vi tilsyn på samme måde i private og offentlige institutioner, hvad angår systematik?



VÆR OPMÆRKSOM PÅ

Rammerne bør fastlægge:
– Formålet med tilsynet
– Hvad der føres tilsyn med
– Frekvens af tilsynsbesøg
– Om der føres både anmeldt og uanmeldt tilsyn
– Hvordan tilsynet i øvrigt er tilrettelagt
– Hvorvidt der gennemføres brugerundersøgelser som led i tilsynet.

Vejledningen, afsnit 123

Rammerne skal være tilgængelige på kommunens hjemmeside.

Vejledningen, afsnit 124

Rammerne bør fastlægge, hvor ofte der er tilsynsbesøg – og tilsynet skal være løbende.

EVA/vejledningen, afsnit 123

For at sikre, at tilsynet er ensartet bør man anvende en standard-dagsorden og foretage vurderingerne ud fra enten kriterier, kvalitative beskrivelser eller koncepter/redskaber.

EVA

Kommunen har ansvar for opfølgning på tilsynet i den enkelte institution.

Vejledningen, afsnit 121 og 126

Tilsynet bør føres på samme måde i private og offentlige institutioner.

Vejledningen, afsnit 123



DISKUTÉR

Hvad vil vi tage fat på, og hvordan kommer vi videre?



Det pædagogiske tilsyn skal sikre, at det pædagogiske arbejde lever op til de lovmæssige krav og til de mål og rammer, der er i kommunens egne mål og rammer for dagtilbudsområdet (loven, § 5).

Temaet **indhold** handler om, hvorvidt kommunen fører tilsyn med de obligatoriske elementer, der fremgår af dagtilbudslovens § 7, § 8 og § 11 og vejledningen, afsnit 133:

Pædagogiske læreplaner
Sprogvurderinger
Personalets kvalifikationer
Børnenes trivsel
Læringsmiljø
Kommunale målsætninger

Evalueringen viser, at knap to tredjedele af kommunerne fører tilsyn med alle seks lovpligtige elementer i de offentlige institutioner, og lige knap halvdelen gør det i de private.

Næsten alle kommuner fører tilsyn med arbejdet med de pædagogiske læreplaner. De færrest kommuner (det vil sige ca. tre fjerdedele) fører tilsyn med, er personalets kvalifikationer og rekruttering af personale.

Kommunerne fører i højere grad tilsyn med personalets faglige kvalifikationer i de offentlige institutioner, end de gør i de private.

Metode – hvordan får man indblik i praksis?

Der er ikke noget krav i lovgrundlaget om, *hvordan* kommunerne skal føre tilsyn med den pædagogiske praksis, men evalueringen viser, at det bør være et opmærksomhedspunkt. I det anmeldte tilsyn er det mest almindeligt at anvende metoder, hvor den tilsynsførende får et *formidlet* billede af praksis, fx gennem en samtale med lederen, frem for fx observation, hvor den tilsynsførende ser på praksis med egne øjne. Observationer bruges i mindre end halvdelen af kommunerne. I mindre end hver sytten kommuner taler man med børnene selv.



UNDERSØG

Hvordan fører vi tilsyn med børnenes trivsel og læringsmiljø?

Hvordan fører vi tilsyn med, om dagtilbuddene lever op til dagtilbudslovens bestemmelser om
– *Sprogvurderinger?*
– *Pædagogiske læreplaner?*

Hvordan fører vi tilsyn med, at personalet har de nødvendige kvalifikationer?

Hvordan fører vi tilsyn med, om dagtilbuddene arbejder efter kommunens egne målsætninger og indsatsområder?

Hvilke metoder bruger vi i tilsynet? Giver metoderne mest et formidlet billede af praksis, eller får vi et direkte indblik i den pædagogiske praksis?

Fører vi tilsyn på samme måde i private og offentlige institutioner, hvad angår indhold?



VÆR OPMÆRKSOM PÅ

Dagtilbuddene skal blandt andet fremme børns trivsel, udvikling og læring. Det skal understøttes af det fysiske, psykiske og æstetiske børnemiljø.

Dagtilbudslovens § 1, 5 og 7

Tilsynet skal sikre, at dagtilbuddene gennemfører sprogvurderinger af de treårige, der vurderes at have behov for en ekstra sprogindsats, og at der udarbejdes pædagogiske læreplaner, der giver rum for leg, læring og udvikling.

Dagtilbudslovens § 8 og 11

Tilsynet skal sikre, at personalet har de nødvendige kvalifikationer til at varetage de opgaver, der ligger i dagtilbuddene.

Vejledningen, afsnit 133

Der skal føres tilsyn med, om den pædagogiske praksis lever op til de mål og rammer, som kommunalbestyrelsen har fastlagt.

Dagtilbudslovens § 3 og 5

Det bør overvejes, om de metoder, der bruges ved tilsynet, er de mest velegnede til at få indblik i den pædagogiske praksis.

EVA

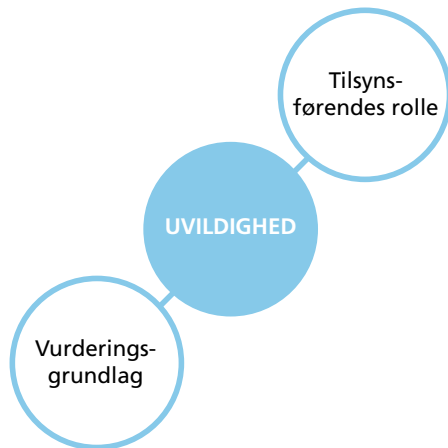
Tilsynet bør føres på samme måde i private og offentlige institutioner.

Vejledningen, afsnit 123



DISKUTÉR

Hvad vil vi tage fat på, og hvordan kommer vi videre?



Temaet **uvildighed** handler om den rolle, den tilsynsførende i øvrigt har over for institutionerne, og om tilsynet føres på et tydeligt grundlag eller ud fra den tilsynsførendes individuelle skøn.

I vejledningen til dagtilbudsloven opfordres kommunerne til at vælge "organisatoriske løsninger, der skaber [...] tydelighed og fokus omkring, hvornår der udføres rådgivning og vejledning, og hvornår der udføres tilsyn" (vejl., afsnit 120).

Den tilsynsførendes rolle

Hvis en pædagogisk konsulent, der også har andre opgaver i institutionen, fører tilsynet, kan der være en risiko for, at vedkommende har svært ved at skille de to roller og påpege eventuelle problemer, enten fordi han/hun samtidig skal varetage samarbejdet med institutionen, eller fordi han/hun kan være "hjemmeblind". Hvis en områdeleder med ansvar for institutionen fører tilsyn, kan man lidt firkantet sige, at vedkommende fører tilsyn med sin egen ledelse.

Når der i vejledningen står, at det skal være tydeligt, hvornår det er vejledning, og hvornår det er tilsyn, fortolkes det i nogle kommuner som, at det er tilstrækkeligt, at fx en konsulent *siger*, hvornår et besøg har den ene eller den anden karakter. EVA har valgt at lægge vægt på, at der først er tale om et uvildigt tilsyn, hvis det ikke udelukkende føres af en ansat, der også har en vejledende eller ledelsesmæssig funktion i institutionen.

I 80 % af kommunerne føres tilsynet med de offentlige institutioner af en pædagogisk konsulent, der også yder løbende rådgivning og sparring til institutionen. I lidt over halvdelen af kommunerne varetages tilsynet *alene* af enten en områdeleder med ansvar for institutionen eller en pædagogisk konsulent, der også fungerer som rådgiver. Det vil sige, 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. 38 % af svarpersonerne fra kommunerne mener, at der kan være udfordringer i den konstruktion.

Et tydeligt vurderingsgrundlag

Evalueringen peger på, at det understøtter muligheden for et uvildigt tilsyn, hvis det baseres på et klart vurderingsgrundlag, fx i form af kriterier, kvalitative beskrivelser af god praksis eller et koncept/redskab.

Der er forskel på, i hvor høj grad kommunernes tilsyn sker på et tydeligt formuleret vurderingsgrundlag, når man ser på de forskellige områder, der føres tilsyn med. Der er fx flere kommuner, der har et klart vurderingsgrundlag, når de ser på, om de kommunale målsætninger efterleves, men ikke, når de ser på læringsmiljøet.



UNDERSØG

Hvordan sikrer vi *uvildighed* i vores tilsyn?

Hvem fører tilsyn med vores institutioner?

Hvilken rolle har den/de tilsynsførende i øvrigt over for institutionerne?

Hvordan skaber vi et *klart grundlag* for de vurderinger, tilsynet kommer frem til?

Fører vi tilsyn på samme måde i private og offentlige institutioner, hvad angår *uvildighed*?



VÆR OPMÆRKSOM PÅ

Det er ikke et lovkrav, at den tilsynsførende ikke må have andre opgaver i institutionen end tilsynet, men der skal være en tydelig adskillelse af rollerne.

Vejledningen, afsnit 120

Om *uvildigheden* bliver udfordret af, at den tilsynsførende også har andre relationer til institutionen, afhænger også af, hvilket grundlag den tilsynsførende foretager sine vurderinger på.

EVA

Et systematisk tilsyn med en *uvildig* tilgang og en ensartet vurdering på tværs af institutionerne er afhængigt af et vurderingsgrundlag, der består af enten kriterier, beskrivelser af god praksis eller et redskab/koncept til måling af kvalitet.

EVA

Hvis tilsynsopgaven er uddelegeret til andre (uden for forvaltningen), skal der ligge kriterier til grund for tilsynet.

Vejledningen, afsnit 121

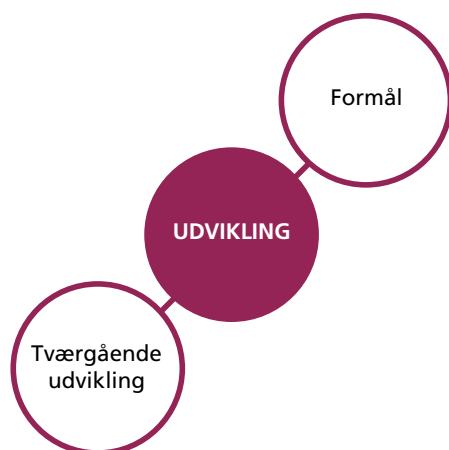
Tilsynet bør føres på samme måde i private og offentlige institutioner.

Vejledningen, afsnit 123



DISKUTÉR

Hvad vil vi tage fat på, og hvordan kommer vi videre?



Temaet **udvikling** handler om, hvorvidt kommunerne ser det som et formål med tilsynet, at det skal bidrage til at skabe udvikling i de enkelte dagtilbud, og om viden fra tilsynet anvendes på tværs af institutionerne (eller dagplejerne) – til udvikling af dagtilbuddene som helhed.

Ifølge vejledningen skal tilsynet ses som et led i kommunalbestyrelsens forpligtelse til at sikre og udvikle kvaliteten på dagtilbudsområdet, dels generelt for alle dagtilbud, dels som led i udvikling af det enkelte tilbud i kommunen (vejl., afsnit 127).

Formål

Vejledningen lægger op til, at der skal være et udviklingsperspektiv i tilsynet (så tilsynet ikke kun er kontrol), og at den viden, der indsamles fra tilsyn, skal bruges i udviklingsarbejdet.

Evalueringen viser, at langt de fleste kommuner er enige i, at tilsynet skal støtte den pædagogiske udvikling i daginstitutionerne. Evalueringen viser dog også, at dette udviklingssigte i mindre grad ses i tilsynet med de private institutioner. Det hænger naturligt sammen med, at kommunerne har færre beføjelser og forpligtelser over for de private institutioner.

Udvikling på tværs

For at kunne bruge den indsamlede viden til det generelle udviklingsarbejde på tværs af kommunens daginstitutioner mener EVA, at det er en forudsætning, at der udarbejdes systematiske, skriftlige opsamlings på tilsynet på tværs af institutionerne, og at denne viden anvendes til fx planlægning af udviklingsarbejde, nye indsatsområder eller kommunale strategiske overvejelser.

Evalueringen viser, at 57 % af kommunerne både udarbejder systematiske opfølgninger på tværs af institutionerne og anvender viden fra tilsynene til udviklingsorienterede formål, når det gælder offentlige institutioner. Tallet er noget lavere, når det handler om de private. Selvom 88 % af kommunerne anvender viden fra tilsynet i udviklingsøjemed, er den viden, der anvendes, altså ikke nødvendigvis systematisk.



UNDERSØG

Er formålet med vores tilsyn at kontrollere eller udvikle dagtilbuddene – eller begge dele?

Samler vi systematisk og skriftligt op på den information, som vi får fra tilsynene?

Bruger vi information fra tilsynene til at udvikle dagtilbuddene i kommunen generelt?



VÆR OPMÆRKSOM PÅ

Tilsynet skal både bruges til at *sikre* og *udvikle* kvaliteten i det enkelte dagtilbud.

Vejledningen, afsnit 127

For at gøre den viden, der indhentes, brugbar på tværs af institutionerne, bør den være skriftlig og systemiseret.

EVA

Den viden, der indsamles gennem tilsynet, bør bruges i den generelle udvikling af dagtilbudsområdet i kommunen.

Vejledningen, afsnit 127

Det kan fx være i forbindelse med planlægning af nye indsatsområder eller strategiske overvejelser.

EVA



DISKUTÉR

Hvad vil vi tage fat på, og hvordan kommer vi videre?

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 boghandel.

Danmarks Evalueringsinstitut har gennemført en evaluering af kommunernes pædagogiske tilsyn med daginstitutionerne. Det kan du læse om i den rapport, der hedder *Pædagogisk tilsyn* (EVA, 2015). Evalueringen er foretaget med afsæt i en fortolkning af lovgrundlaget for det kommunale tilsyn. Evalueringen viser, at en del kommuner på en række punkter kan forbedre deres tilsynspraksis. Bl.a. viser evalueringen, at tilsynet i mange kommuner er usystematisk og ikke bidrager til udvikling af dagtilbuddene i det omfang, det kunne. Desuden viser evalueringen, at uvildigheden i tilsynet er noget, kommunerne med fordel kan udvikle.

Et lovligt tilsyn udvikler ikke i sig selv 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, og det er derfor væsentligt at arbejde med at højne kvaliteten af det pædagogiske tilsyn. Dette redskab kan være en hjælp på vejen dertil.

I hæftet præsenteres lovgrundlaget for det kommunale tilsyn i en overskuelig form, og en række hovedpunkter fra evalueringen trækkes frem. På den baggrund stilles en række spørgsmål, som I, der arbejder med det pædagogiske tilsyn i kommunerne, kan bruge som udgangspunkt for drøftelser af, om jeres praksis lever op til kravene og fungerer efter hensigten.

Stil skarpt på tilsyn
© 2015 Danmarks Evalueringsinstitut

Design
BGRAPHIC

Tryk
Rosendahl

Foto
Søren Svendsen

Eftertryk med kildeangivelse er tilladt

Bestilles hos:
Alle boghandlere
20,- kr. inkl. moms

ISBN: 978-87-7958-851-6

