



**FYLKESMANNEN I ROGALAND
UTDANNINGSAVDELINGA**

RAPPORT FRA TILSYN MED STAVANGER KOMMUNE

TIDSPUNKT: 12. mai 2009 Vår ref: 09/2140

KOMMUNENS ADRESSE: Stavanger kommune, Postboks 8001, 4068 Stavanger

KOMMUNENUMMER: 1103

TILSYNSGRUPPE: Liv Svendal, Hanne Sørli Ronæss

**KONTAKTPERSON I
KOMMUNEN:** Barnehagesjef Mona Kopperstad

Hjemmel for tilsynet

Hjemmelen for Fylkesmannens tilsyn er barnehageloven § 9, andre ledd:
Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den som barnehagemyndighet er pålagt etter denne lov.

Tema for tilsynet

Tema for tilsynet var kommunen som lokal barnehagemyndighet, og disse områdene var valgt ut:

- Kommunen som godkjenningsmyndighet, jf. barnehageloven § 10.
- Kommunens tilsyn med barnehagene, jf. barnehageloven § 16.

Fylkesmannen avdekket følgende avvik og merknader under tilsynet:

Avvik

Stavanger kommune dokumenterer ikke i tilstrekkelig grad de vurderinger som begrunner vedtakene om godkjenning av barnehager etter barnehageloven.

Merknad 1

Stavanger kommunes rutiner for godkjenning av barnehager etter barnehageloven er uklare i forhold til tidspunktet for endelig godkjenning

Merknad 2

Spørsmålene i det årlige tilsynsskjemaet er bare delvis egnet til å avdekke om barnehagens praksis er i tråd med lovens bestemmelser.

Merknad 3

Stavanger kommunes tilbakemelding og rapport etter utvidet tilsyn med barnehagene viser ikke klart nok om det er avdekket ulovlige eller uforsvarlige forhold.

Stavanger, 15. juni 2009

Liv Svendal
seniorrådgiver/tilsynsleder

Hanne Sørli Ronæss
rådgiver

Innhold

1. Innledning
2. Dokumentunderlag
3. Avvik
4. Merknader
5. Gjennomføring

Vedlegg

Vedlegg 1: Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn

Vedlegg 2: Oversikt over personene fra kommunen som var direkte involverte i tilsynet

1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter tilsyn med Stavanger kommune 12. mai 2009. Tilsynet er utført som systemrevisjon og er rettet mot kommunen som barnehagemyndighet for offentlige og private barnehager.

Tilsynet fokuserte på kommunens oppfyllelse av lovkrav på områdene nevnt ovenfor, se Tema for tilsynet, og rapporten viser avvik og merknader som ble funnet under tilsynet.

Rapporten gir således ingen fullstendig tilstandsvurdering av kommunen som barnehagemyndighet.

Formålet med tilsynet var å foreta en gjennomgang av hva Stavanger kommune som barnehagemyndighet gjør for å ivareta ansvar og plikter som er fastsatt i regelverket. Tilsynet omfatter kommunens rutiner og systemer for å ivareta myndighetskrav, ikke personrelaterte forhold. Tilsynet omfattet blant annet undersøkelser om:

- aktiviteter ble utført som dokumentert og uttalt
- kommunen driver virksomheten sin innenfor egne rammer og de rammer myndighetene har satt

Tilsynet ble gjennomført ved gransking av dokument, ved intervju av sentralt plasserte personer i organisasjonen og ved verifikasjon av om regler og rutiner blir fulgt opp i praksis. Eventuelle funn ved tilsynet blir formulert som avvik og/eller merknader.

AVVIK: defineres som mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.

MERKNAD: defineres som forhold som ikke omfattes av definisjonen for avvik, men der tilsynet med utgangspunkt i krav fra myndighetene mener det er nødvendig å påpeke slik at kommunen kan bedre på forholdene.

2. Dokumentunderlag

Dokumentunderlaget for tilsynet var:

- Lov om barnehager
- Forskrift til barnehageloven
- Rundskriv og veiledere fra Kunnskapsdepartementet
- Dokumentasjon fra kommunen (vedlegg 1)

3. Avvik

Fylkesmannen avdekket følgende avvik under tilsynet:

Avvik

Stavanger kommune dokumenterer ikke i tilstrekkelig grad de vurderinger som begrunner vedtakene om godkjenning av barnehager etter barnehageloven.

Avvik fra:

Barnehageloven § 10, jf. forvaltningsloven § 25.

Lovkommentar

Kommunen avgjør i medhold av § 10 i barnehageloven søknad om godkjenning av barnehager etter en vurdering av om barnehagen er egnet i forhold til lovens regler om formål og innhold. Kommunen skal foreta en konkret vurdering av de fysiske rammene, dvs. om lokaler og uteområde er egnet for barnehagedrift. Kommunen skal fastsette leke- og oppholdsarealet inne, gi en vurdering av om bemanningen er forsvarlig i forhold til pedagognormen, kontrollere vedtektene og klargjøre eventuelle vilkår stilt av andre instanser.

Kommunens godkjenning av barnehager etter barnehageloven er et enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven og skal være skriftlig og begrunnet. Forvaltningsloven § 25 gir regler for hva begrunnelsen skal inneholde. Første ledd fastsetter at det i begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på. Etter forvaltningsloven § 25 annet ledd skal de faktiske forhold som vedtaket bygger på, nevnes. Framstillingen av faktum må vise at lovens vilkår for å treffe vedtak foreligger, og hvilke forhold som ligger til grunn for den skjønnsmessige avgjørelsen i saken. De viktigste momenter som har vært avgjørende for skjønnsutøvelsen bør i henhold til tredje ledd nevnes.

Avviket er basert på følgende observasjoner:

Godkjenningsvedtakene viser sjelden til de regler vedtaket bygger på.

Godkjenningsvedtakene viser i liten grad de skjønnsmessige vurderinger som er gjort i.f.t. egnethet. Intervjuene viser at vurderingene foretas, men at de ikke blir skriftliggjort.

Vedtakene viser ofte kun til vilkår for at godkjenning kan gis, i stedet for å gi en vurdering av hvorvidt vilkårene er oppfylt.

4. Merknader

Fylkesmannen har gitt følgende merknader:

Merknad 1

Stavanger kommunes rutiner for godkjenning av barnehager etter barnehageloven er uklare i forhold til tidspunktet for endelig godkjenning

Merknaden er basert på følgende observasjoner:

Noen av godkjenningsvedtakene (saksutredningene) viser at muntlig godkjenning er gitt tidligere og/eller at godkjenningsskjema kommer på et annet tidspunkt enn godkjenningsvedtaket.

Det kommer ikke klart frem gjennom intervjuene om praksisen med ferdigbefaring er et ledd i godkjenningsprosessen eller tilsyn med om vilkårene for godkjenning er oppfylt.

Merknad 2

Spørsmålene i det årlige tilsynsskjemaet er bare delvis egnet til å avdekke om barnehagens praksis er i tråd med lovens bestemmelser.

Merknaden er basert på følgende observasjoner:

Det årlige tilsynsskjemaet er en egenrapportering som skal dokumentere om barnehagens drift er i samsvar med lovverket når det gjelder rammebetingelser og innhold.

Stavanger kommune gjennomfører årlige egenrapporteringer fra alle barnehagene. Det kommer fram i dokumentasjon og intervju at det ikke innhentes dokumentasjon eller gjennomføres kontroll med om barnehagene faktisk følger bestemmelsene på alle områdene. Dette kan over tid føre til at avvik fra lovens bestemmelser ikke avdekkes.

Merknad 3

Stavanger kommunes tilbakemelding og rapport etter utvidet tilsyn med barnehagene viser ikke klart nok om det er avdekket ulovlige eller uforsvarlige forhold.

Merknaden er basert på følgende observasjoner:

Stavanger kommunes tilbakemelding til barnehagene etter utvidet tilsyn utformes som en avtale om forhold som må rettes. Avtalene viser ikke om retting gjelder avvik fra lovens bestemmelser, uforsvarlige forhold eller andre forhold som bør endres/utbedres.

5. Gjennomføring

Tilsynet er gjennomført på følgende måte:

Varsel sendt ut:	24.03.09
Åpningsmøte:	12.05.09
Intervju:	12.05.09
Sluttmøte:	29.05.09

I vedlegg 2 er det gitt oversikt over deltakerne på tilsynet.

Vedlegg 1: Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn

Materiale tilsendt fra Stavanger kommune:

1. Organisasjonskart for kommunen og Oppvekst og levekår
2. Saksframlegg og protokoll: Myndighet etter lov av 5 mai 1995 nr 19 om barnehager
3. Oversikt over barnehagesjefs rolle, Fagstab og rådgivernes rolle, Virksomhetsleders rolle og ansvar
4. Oversikt over delegert myndighet til virksomhetsledere innenfor skole- og barnehageområdet
5. Lederavtale for virksomhetsledere i Stavanger kommune
6. Oversikt over fagstab barnehage høsten 2008 og våren 2009
7. Saksframlegg: Tilsyn etter lov om barnehager 2007-08, Gjennomføring og evaluering
8. Mal for tilsynsskjema for barnehagene
9. Informasjon om responsen og dialogen – utvidet tilsyn
10. Tilsynsskjema og avtale etter utvidet tilsyn i:
Emmaus barnehage, Geitestova barnehage, Steinerbarnehagen Bukkene Bruse, Delfinen barnehage, Snehvit familiebarnehage, Mottaksbarnehagen ved Johannes Læringssenter, Satelitten barnehage, Barnehagen Tasta, Dansehagen åpen barnehage og Eskelandsgeilen barnehage.
11. Godkjenning av Emmaus barnehage avd. Låven, Steinerbarnehagen Bukkene Bruse, Delfinen barnehage, Snehvit private familiebarnehage, Internasjonal barnehage Johannes Læringssenter og Frelsesarmeens barnehager
12. Kompetanseplan for barnehagesektoren 2007 – 2010
13. *Stavanger-prosjekt Det lærende barnet*
14. *Plan for fysisk aktivitet i barnehage, barneskole/SFO og ungdomsskole*
15. *Stadig bedre Kvalitetsplan for 2007 – 2011 Barnehage*

Vedlegg 2: Oversikt over personene fra kommunen som var direkte involverte i tilsynet

Tabellen under gir oversikt over deltakere fra kommunen som deltok i åpningsmøte, intervju og sluttmøte.

Navn	Funksjon	Åpningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Inger Østensjø	Rådmann	X		X
Per Haarr	Kommunaldirektør	X	X	X
Mona Kopperstad	Barnehagesjef	X	X	X
Jorunn Eidsmyrå	Rådgiver	X	X	X
Sigrun S. Svendsen	Rådgiver	X	X	X
Atle Pedersen	Styrer Emmaus barnehage	X	X	X
Randi Rokstad Eliassen	Styrer Steinerbarnehagen Bukkene Bruse		X	X

Fra Fylkesmannen deltok rådgiver Hanne Sørli Ronæss og seniorrådgiver Liv Svendal.