



FYLKESMANNEN I ROGALAND
UTDANNINGSAVDELINGA
TILSYN MED FORSAND KOMMUNE

TIDSPUNKT: 6 oktober 2011 Vår ref: 2011/7152
KOMMUNENS ADRESSE: Forsand Kommune 4110 Forsand.
KOMMUNENUMMER: 1129
TILSYNSGRUPPE: Randi Gording, Jorunn Helland
KONTAKTPERSON
I KOMMUNEN: Audun Grødem, organisasjonssjef

Heimel for tilsynet

Heimelen for Fylkesmannen sitt tilsyn er barnehagelova § 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 med fokus på desse områda:

- Kommunen som godkjenningsmyndighet, jf. barnehagelova § 10
- Kommunen sitt tilsyn med barnehagane, jf. barnehagelova § 16,
- Pedagogisk bemanning, Barnehageloven §§17, 18
- Rett til spesialpedagogisk hjelp, Opplæringslova § 5-7

Fylkesmannen avdekte følgjande avvik under tilsynet

Avvik 1

Forsand kommune fattar ikkje vedtak om godkjenning av barnehagar etter reglene i barnehagelova.

Avvik 2

Forsand kommune utøvar ikkje tilsyn med barnehagen i samsvar med reglane i barnehagelova.

Avvik 3

Forsand kommune si handtering av dispensasjon frå utdanningskravet er ikkje i samsvar med barnehagelova.

Avvik 4

Forsand kommune sine enkeltvedtak for barn som har rett til spesialpedagogisk hjelp er ikkje i samsvar med reglane i opplæringslova og er heller ikkje i samsvar med forvaltningslova sine reglar om enkeltvedtak.

Forsand kommune har ikkje fatta enkeltvedtak om fritak i foreldrebetalinga for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp.

Merknad

Forsand kommune sitt delegasjonsreglement, kvalitetssystem og sjekklister over ansvarsområde er ikkje eintydige og gir ikkje ei klar beskriving av ansvarsforholda.

Stavanger 07.11.2011

Randi Gording
rådgivar/tilsynsleiar

Jorunn Helland
rådgivar

Innhold

1. Innleiing
2. Dokumentunderlag
3. Avvik
4. Merknad
5. Gjennomføring
6. Oppfølging

Vedlegg

Vedlegg 1: Dokumentunderlag for Fylkesmannen sitt tilsyn

Vedlegg 2: Oversyn over personane frå kommunen som var direkte involverte i tilsynet

1. Innleiing

Rapporten er utarbeidd etter tilsyn med Forsand kommune hausten 2011. Tilsynet er eit ledd i Fylkesmannen sitt tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit. Tilsynet er utført som systemrevisjon og er retta mot kommunen som barnehagemyndigheit for offentlege og private barnehagar.

Tilsynet fokuserer på om kommunen oppfyller visse lovkrav innanfor oppgitt emne, sjå ”Tema for tilsynet”, og rapporten viser avvik og merknader som blei funne under tilsynet. Rapporten gir såleis inga fullstendig tilstandsvurdering av kommunen som barnehagemyndigheit.

Formålet med tilsynet var å vurdere kva Forsand kommune som barnehagemyndigheit gjer for å ivareta ansvar og plikter som er fastsette i regelverket. Tilsynet omfattar kommunen sine rutinar og system for å ivareta lovkrav, ikkje personrelaterte forhold. Tilsynet omfattar mellom anna undersøkingar om:

- aktivitetar blei utførte som dokumentert og uttalt
- kommunen driv verksemda si innanfor eigne rammer og dei rammene styresmaktene har sett

Tilsynet vart gjennomført ved gransking av dokument, ved intervju av sentralt plasserte personar i organisasjonen og ved verifikasjon av om reglar og rutinar blir følgde opp i praksis. Eventuelle funn ved tilsynet blir formulerte som avvik og/eller merknader.

AVVIK: blir definert som mangel på oppfyling av krav fastsett i eller i medhald av lov eller forskrift.

MERKNAD: gjeld forhold som ikkje blir omfatta av definisjonen for avvik, men som tilsynet meiner det er nødvendig å påpeike slik at kommunen kan betre forholda.

2. Dokumentunderlag

Dokumentunderlaget for tilsynet var:

- Lov om barnehagar
- Forskrift til barnehagelova
- Rundskriv/merknader og rettleiar til barnehagelova
- Opplæringslovens § 5-7
- Rundskriv/merknader og rettleiar til opplæringsloven
- Framlagt dokumentasjon frå kommunen og barnehagen
- Framlagt dokumentasjon frå pedagogisk psykologisk teneste

3. Avvik

Fylkesmannen avdekka følgjande avvik under tilsynet:

Avvik 1

Forsand kommune fattar ikkje vedtak om godkjenning av barnehagar etter reglene i barnehagelova.

Avvik frå:

Lov om Barnehager § 10 jf. Lov om behandlingmåten i forvaltningssaker.

§ 10 Godkjenning

Kommunen avgjør søknad om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf. §§ 1, 1a og 2.

Kommunen kan ved godkjenningen sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid.

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Lovkommentar

Lovbestemmelsen medfører ei rekke krav til vurderingar frå kommunens side knytte til barnehagelovas §§ 1 og 2 jf. rammeplan og forskrifter. Vi viser også til Kunnskapsdepartementets merknader til paragrafane (rundskriv F-08/2006) og rettleiaren "Godkjenning av barnehager". I tillegg stiller forvaltningslova krav til saksbehandlinga.

Kommunen skal foreta ein konkret vurdering av fleire forhold, dette gjeld blant anna;

- dei fysiske rammene, dvs. om lokale og uteområde er egna for barnehagedrift.
- vurdere og fastsette leke- og opphaldsarealet inne,
- vurdere om bemanninga er forsvarlig, så vel generelt som i forhold til pedagognorma
- kontrollere vedtektene i forhold til lovens krav
- klargjøre eventuelle vilkår stilt av andre instansar

Vedtaket om godkjenning av ein barnehage bør utformast så konkret og presist som mulig.

Kommunen som barnehagemynde skal føre tilsyn med barnehagen i ettertid. Korleis vedtaket om godkjenning er utforma kan lette dette tilsynsarbeidet. Barnas totale leke- og opphaldsareal og barnehagen sin arealnorm bør være lett å identifisere i godkjenninga.

Kommunens godkjenning av barnehagar i medhald av barnehagelova er eit enkeltvedtak etter reglane i forvaltningslova og skal følgjelig være skriftlig og grunngjeve.

Barnehagelova § 6 "Virksomhetens plikt til å søke godkjenning" seier noko om tidspunkt for godkjenning; "Virksomheter etter første ledd må være godkjent før driften settes i gang." Kommunen som barnehagemynde må følgjelig sikre at barnehagane har godkjenning før dei opnar.

Avviket er basert på følgjande observasjonar:

Forsand kommune sikrar ikkje at godkjenning av barnehagar etter barnehagelova ligg føre før opning. Forsand kommune har ein barnehage som vart teken i bruk i oktober 2007. Saksutgreiing til politisk behandling er datert desember 2008. Det var ikkje gitt ei mellombels godkjenning.

Saksutgreiinga beskriv lovkrav og fakta, men dokumenterer ikkje kommunen sine vurderingar av desse i høve til den konkrete barnehagen. Saksutgreiinga viser til at barnehagen er godkjent for 108 barn men manglar ein fastsetting av leike- og opphaldsareal.

Intervjua visar at nokre vurderingar blir føretekte, men at dei ikkje blir skriftleggjorde. Det er likevel ikkje gjort ei vurdering av alle dei forhold lova krev, og dei skjønsmessige vurderingar som er gjort, er ikkje dokumentert.

Det ligg føre ei saksutredning men Forsand kommune har ikkje fatta eit vedtak om godkjenning i samsvar med reglane i barnehagelova, jf. forvaltningslova

Avvik 2

Forsand kommune utøvar ikkje tilsyn med barnehagen i samsvar med reglane i barnehagelova.

Avvik frå:

Barnehageloven § 16

§ 16 Tilsyn

Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov. Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjeningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering. Vedtak om retting og stenging kan påklages til fylkesmannen.

Lovkommentar

Kommunen som barnehagemyndigheit skal føre tilsyn med den enkelte barnehage. Kommunen skal gjennom sitt tilsyn sjå til og sikra at barnehagane i kommunen driv i samsvar med gjeldande regelverk og elles er forsvarlige.

Tilsyn etter barnehagelova skal omfatte alle krav stilt i lov og forskrift.

Tilsynsansvaret omfattar og tilsyn med innhald og kvalitet i barnehagen. Barnehagen sitt samfunnsmandat er gitt i rammeplanen, og er eit reiskap for dei tilsette i barnehagen og eit grunnlag for kommunen sitt tilsyn med verksemda.

Dersom kommunen oppdagar ulovlige eller uforsvarlige forhold, kan den gi pålegg om retting. Pålegget skal gis i vedtaks form i tråd med reglane i forvaltningslova.

Avviket er basert på følgjande observasjonar:

Dokumentasjon og intervju viser at Forsand kommune ikkje har gjennomført tilsynsbesøk, skriftleg tilsyn, eller anna form for systematisk tilsyn med barnehagen.

Forsand kommune har ingen plan for tilsyn som omfattar tema for tilsyn, gjennomføring, framdriftsplan og myndigheit til å utføre tilsyn og til å gi pålegg.

Intervjua viser at kommunen som tilsynsmyndigheit i stor grad baserer seg på tillit til at barnehageeigar ivaretek lova sine krav og ikkje aktivt sikrar dette via tilsynet.

Barnehageeigar er i liten grad pålagt å dokumentere, og det gis følgjelig ikkje tilbakemelding på sentrale områder i barnehagelova. Dette gjeld mellom anna årsplan, samansetning og referat frå SU/foreldreråd, rutinar rundt politiattest og teieerklæring.

Forsand kommune er ein liten kommune med relativt mye kontakt mellom administrasjon og barnehagen. Denne kontakta er prega av å informere kommunen som barnehageeigar og er ikkje av ein slik art at den sikrar at alle tilsynsforhold blir ivareteke. I tillegg kjem at Forsand kommune har lav bevisstheit om kommunens rolle som barnehagemyndigheit.

Avvik 3

Forsand kommunes handtering av dispensasjon frå utdanningskravet er ikkje i samsvar med barnehagelova.

Avvik frå:

Barnehageloven § 18, jf merknader til forskrift om pedagogisk bemanning §3.

Barnehageloven § 18. Barnehagens øvrige personale

Pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer.

Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgsolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet i første ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet gir forskrifter om dispensasjon, om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet og om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.

Lovkommentar

Merknad til forskrift om pedagogisk bemanning § 3 slår fast at eigar kan søke kommunen om midlertidig dispensasjon frå utdanningskravet. Fråsegn frå barnehagen sitt samarbeidsutval skal leggjast ved søknaden.

Kommunen må foreta ei konkret vurdering av samansetninga og behovet til barnegruppa, til barnehagen sitt fysiske miljø (ute- og inneareal), den totale bemanninga i barnehagen og til personalet si samla kompetanse.

Ved behandling av søknad om midlertidig og varig dispensasjon frå utdanningskravet til pedagogisk leiar i barnehagen skal dei reelle kvalifikasjonane til den det søkes for vurderast av kommunen.

Det må kunne dokumenterast av eigar at stillinga har vore offentleg utlyst og at det er gjort ein reell innsats for å skaffe kvalifisert person til stillinga. Kommunen må utvise skjønn i vurderingane av eigar sin innsats for å skaffe kvalifisert personale. Det kan for eksempel være aktuelt å vurdere utlysningstekst, om utlysninga er offentleg tilgjengelig, tidspunktet for utlysning og søknadsfrist for stillinga.

Vedtaket er eit enkeltvedtak etter reglane i forvaltningslova.

Avviket er basert på følgjande observasjonar:

Det ligg ikkje føre skriftlig søknad om dispensasjon frå utdanningskravet.

Vedtaket i administrasjonsutvalet er gjort på grunnlag av munnleg informasjon frå styrar og barnehagefaglig ansvarleg.

Det ligg ikkje føre dokumentasjon av utlysningsteksta, ei vurdering av om den enkelte er egna, fråsegn frå Samarbeidsutvalet eller av nokre av dei vurderingane kommunen skal gjere forut for avgjerda.

Avvik 4

Forsand kommune sine enkeltvedtak for barn som har rett til spesialpedagogisk hjelp er ikkje i samsvar med reglane i opplæringslova og er heller ikkje i samsvar med forvaltningslova sine reglar om enkeltvedtak.

Forsand kommune har ikkje fatta enkeltvedtak om fritak i foreldrebetaling for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp.

Avvik frå:

Opplæringsloven § 5-7 jf. § 5-3 og fvl. §§ 2b, 23, 24 og 27

§ 5-7. Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder

Barn under opplæringspliktig alder som har særlege behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Hjelpa skal omfatte tilbod om foreldrerådgiving. Hjelpa kan knytast til barnehagar, skolar, sosiale og medisinske institusjonar og liknande, eller organiserast som eige tiltak. Hjelpa kan også givast av den pedagogisk-psykologiske tenesta eller av ein annan sakkunnig instans.

For spesialpedagogisk hjelp gjeld § 5-4 andre og tredje leddet i lova. § 5-5 andre leddet i lova gjeld så langt det passar.

Lovkommentar:

Det skal være ei sakkyndig vurdering som grunnlag for enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Vedtaket skal vere i høve til reglane i forvaltningslova, jf. fvl. § 2b. På same måte skal ein fatte vedtak dersom den sakkyndige vurderinga ikkje tilrår spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning.

Vedtaket om spesialpedagogisk hjelp skal være skriftlig og grunngjeve, jf. fvl. §§ 23 og 24. I underretninga skal ein gi opplysning om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og den nærmare framgangsmåte for klage, jf. fvl. §27.

Eit vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for hjelp barnet skal få. Vedtaket må og bestemme prinsippa for innhaldet i og den organisatoriske gjennomføringa av hjelpa.

Et barnehageår er av ein annan lengde enn opplæringsåret. Opplæringsåret er definert som 38 veker. Barnehageåret strekker seg derimot over fleire veker, jf. vedtekta for den enkelte

barnehage. Det må derfor tas høgde for dette i vedtaket, uansett om vedtaket fattast i veketimar eller årstimar. Det er ikkje dei tilsette si avtale om arbeidstid som styrer ressursane til barnet, men barnet sitt behov og barnet si faktiske opphaldstid i barnehagen. Enkeltvedtaket skal som hovudregel utformast på grunnlag av eit kalenderår og ikkje på grunnlag av opplæringsårets lengde.

Det er fastsett krav til den spesialpedagogiske hjelpa si innhald i § 5-7. Av denne fylgjar at hjelpa alltid skal inkludera tilbod om foreldrerådgeving.

Tilbod om spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp skal være gratis. For spesialpedagogisk hjelp inneberer dette reduksjon i foreldrebetalinga.

Avviket er basert på følgjande observasjonar:

Forsand kommune fattar enkeltvedtak for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp seint. Vedtaka er datert fleire månader etter at sakkyndig vurdering ligg føre og barnet har starta i barnehagen.

Vedtaka synes å basere seg på årstimar for skolen og følgjer ikkje barnehageåret, kor tidsperioden for hjelp skal være 47 veker. Gjennomgang av enkeltvedtak viser at kommunen brukar ulik lengde på barnehageåret, timer er gitt høvesvis i 38, 43 og 46 veker.

Vedtaka er knappe og diffuse med omsyn til organisering av den spesialpedagogiske hjelpa, det blir nytta formuleringar som ”organiserast delvis som einetimar og delvis som gruppetimar” eller det vises til at dette vil gå fram av ein IOP. Ein IOP skal byggje på vedtaket og ikkje i omvend rekkjefølgje.

Kvart vedtak skal være fatta på individuelt og sjølvstendig grunnlag. Det er i vedtak vist til at vedtaket ”må sjåast saman med ressursane til xx”. Eit vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal berre ta utgangspunkt i barnets individuelle behov og ikkje sjåast i samanheng med ressursar gjeve til andre barn eller kva tilbod og ressursar barnehagen har.

Vedtaka omfattar ikkje tilbod om foreldrerådgeving og inneheld ikkje fullstendige opplysningar om opplysningsplikta /retten og retningslinje for klage.

Spesialpedagogisk hjelp skal være gratis. Forsand kommune har ikkje fatta vedtak om fritak i foreldrebetalinga for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp.

4. Merknad

Forsand kommune sitt delegasjonsreglement, kvalitetssystem og sjekklister over ansvarsområde er ikkje eintydige og gir ikkje ei klar beskriving av ansvarsforholda.

5. Gjennomføring

Tilsynet er gjennomført på følgjande måte:

Varsel sendt ut: 01.07.2011

Opningsmøte: 06.10.2011

Intervju: 06.10 og 10.10 2011
Sluttmøte: 01.11.2011

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

6. Oppfølging

Fylkesmannen ber om tilbakemelding frå kommunen om korleis ein vil følgje opp avvika i rapporten innan 01.03.12.

Vedlegg 1: Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn

Tilsendt materiale

Dokumentasjon frå kommunen sentralt:

- Organisasjonskart
- Delegasjonsreglement
- Kvalitetssystem Barnehageeigar - barnehage
- Årshjul barnehage- og skulefagleg ansvarleg
- Sjekkliste etter opplæringslova
- Referat frå møte mellom barnehageleiar og org sjef - nr 4,5 og 6
- Kopi av månadsrapport til rådmannen for mars, april og mai
- Vedtak om godkjenning av barnehagen
- Vedtak om dispensasjon frå utdanningskravet.
- Vedtak om reduksjon i foreldrebetaling for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp.

Dokumentasjon frå PP-tenesta:

- PP-tenesta si forankring i lov og avtaleverk
- Årsmelding frå PP-tenesta
- Verksemdsplan for PP-tenesta
- Info brosjyre om PP-tenesta
- Brev til barnehagar og skular august -11
- Diverse mala

Dokumentasjon frå Forsand barnehage

- Årsplan for barnehageåret 2011-2012
- Årsmelding (til kommunestyret) for 2010
- Rutiner for spesialpedagogisk arbeid i Forsand Barnehage
- Sakkyndig vurdering med vedtak for 7 barn, og halvårsrapporter for 5 barn
- Eksempel på IOP
- Døme på periodeplan/aktivitetsplan for barn med spesialpedagogisk hjelp.
- Brosjyre ang foreldrerettleing hausten 2011 (ICDP)
- Årshjul for barnehagen
- Plan for overgang barnehage-skule
- Skjema for henvisning til PPT.

Vedlegg 2:

Oversikt over personane frå kommunen som var direkte involverte i tilsynet

Tabellen under gir oversikt over deltakarar frå kommunen som deltok i opningsmøte, intervju og sluttmøte.

Navn	Funksjon	Opnings- møte	Intervju	Sluttmøte
Terje Nysted	Rådmann	X	X	X
Audun Grødem	Organisasjonssjef	X	X	X
Synnøve Lerang	Enhetsleder barnehage	X	X	X
Elizabeth Vea Huseby	Ressurspedagog	X	X	X
Marianne Tveitnes,	Enhetsleder PPT	X	X	X
Gunnfrid Fjelde	Kontaktperson PPT	X	X	X
Elsebeth Højsgaard	Kontaktperson PPT			X

Fra Fylkesmannen deltok rådgiver Jorunn Helland og rådgiver Randi Gording med sistnevnte som tilsynsleder.