



FYLKESMANNEN I ROGALAND

UTDANNINGSAVDELINGA

TILSYN MED HAUGESUND KOMMUNE

TIDSPUNKT:	11.11.2011	Vår ref: 2011/9497
KOMMUNEN SI ADRESSE:	Haugesund kommune	Rådhusgt.66 5504 Haugesund
KOMMUNENUMMER:	1106	
TILSYNSGRUPPE:	Randi Gording, Jorunn Helland	
KONTAKTPERSON		
I KOMMUNEN:	Barnehagefaglig rådgiver Maren Elise Monclair Pedersen	

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 var kommunen som lokal barnehagemyndighet, med fokus på følgende områder;

- Kommunen som godkjenningsmyndighet, jf. barnehageloven §§ 10, 11.
- Kommunens tilsyn med barnehagene, jf. barnehageloven § 16.
- Barnehagens øvrige personale, pedagogisk bemanning, jf. barnehageloven §§17,18

Om tilsynet i Haugesund kommune

Fylkesmannen skal gjennom tilsynet granske hvordan kommunen overholder de ulike myndighetskrav i lov og forskrift. Med utgangspunkt i systemrevisjon som metode skal Fylkesmannen, sammen med kommunen, avklare om den planlegger, organiserer og utfører sin barnehagemyndighet i samsvar med kravene i regelverket.

Haugesund kommune redegjør for hvordan de oppfyller krav i lov og forskrift, og dette søkes verifisert via intervju med personer i ansvarslinjen og i enhetene/barnehagene. Deretter tar Fylkesmannen, som tilsynsmyndighet, stilling til om kommunens praksis er tilstrekkelig til at myndighetskravene er oppfylt. Manglende oppfyllelse av myndighetskrav blir definert som avvik.

Haugesund kommune har i løpet av høsten 2011 revurdert sin praksis på de områder Fylkesmannen har ført tilsyn med. Revideringen er en følge av at Haugesund har styrket den barnehagefaglige kompetansen i kommunen og nye planer og rutiner er utarbeidet etter at kommunen ansatte barnehagefaglig rådgiver i august 2011.

Fylkesmannen skal i tilsynet vurdere hvordan kommunen forholder seg til tilsynsområdene på tidspunktet for tilsynet. Det er følgelig med november 2011 som utgangspunkt Fylkesmannen skal vurdere om kommunens rutiner og retningslinjer er i henhold til regelverket og etterspørre om disse blir fulgt i praksis.

Haugesund kommunes rutiner for godkjenning (barnehagelovens § 10,11) og for tilsyn med barnehagene (barnehagelovens § 16) er så nye at det ikke foreligger dokumentert praksis på hvordan rutinene fungerer.

Fylkesmannen legger som forutsetning at Haugesund kommune følger de nye rutinene og har med utgangspunkt i det konkludert med å gi merknad, og ikke avvik, på områdene godkjenning (barnehagelovens §§10,11) og tilsyn (barnehagelovens § 16).

På området pedagogisk bemanning og dispensasjon fra utdanningskravet foreligger det nye avgjørelser, og Fylkesmannen ser en klar forskjell på vedtak fattet før og etter de nye rutinene ble utarbeidet. Her er det, til tross for dette, mangler som gjør at det konkluderes med avvik.

Fylkesmannen avdekket følgende avvik og merknader under tilsynet:

Avvik 1

Haugesund kommune sikrer ikke at pedagogisk bemanning i barnehagene er i samsvar med reglene i barnehageloven.

Vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet er ikke i samsvar med reglene i barnehageloven, jf. forvaltningsloven.

Merknad 1

Haugesund kommunes vedtak om godkjenning av barnehager, fattet med utgangspunkt i rutiner før høsten 2011, er ikke i samsvar med reglene i barnehageloven.

Merknad 2

Haugesund kommune har ikke, før innføringen av nye rutinene høsten 2011, et system for tilsyn av barnehagene i samsvar med reglene i barnehageloven.

Stavanger, 09.12.2011

Randi Gording
rådgiver/tilsynsleder

Jorunn Helland
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 Haugesund kommune 11. november 2011. 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 avdekket. **Rapporten gir følgelig ingen fullstendig tilstandsvurdering av kommunen som barnehagemyndighet.**

Formålet med tilsynet var å foreta en gjennomgang av hva Haugesund 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 håndhever den pålagte barnehagemyndigheten i henhold til de føringer myndighetene har gitt

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 1

Haugesund kommune sikrer ikke at pedagogisk bemanning i barnehagene er i samsvar med reglene i barnehageloven.

Vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet er ikke i samsvar med reglene i barnehageloven, jf. forvaltningsloven.

Avvik fra:

Barnehageloven §18, jf. merknad til forskrift om pedagogisk bemanning samt forvaltningsloven.

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:

Barnehageloven fastsetter et kompetansekrav, mens norm for pedagogisk bemanning følger av forskriften. Normen for pedagogisk bemanning er fleksibel og gir eier mulighet til en konkret vurdering av hvor mange barn hver enkelt pedagogisk leder kan ha ansvar for, dog med en absolutt øvre grense på 18/9 barn per pedagogisk leder.

Lovverket er ytterligere presisert i ”*Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter*”. Det presiseres her at reglene ikke gir adgang for en praksis med utgangspunkt i en beregnet prosentandel av en pedagogstilling per barn. Pedagognormen er ikke en norm for gruppestørrelse slik den var når barnehageloven tidligere hadde krav om avdelingsorganisering. Men normen skal være oppfylt for barnehagen som helhet. Dette innebærer at det ikke er en nedre grense for hvor stor en barnegruppe er for å utløse en pedagog i hel stilling.

Merknad til forskrift om pedagogisk bemanning § 3 slår fast at eier kan søke kommunen om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet. Uttalelse fra barnehagen sitt samarbeidsutvalg skal legges ved søknaden.

Kommunen må, før vedtak fattes, foreta en konkret vurdering av sammensetningen og behovet til barnegruppen, til barnehagen sitt fysiske miljø (ute- og inneareal), den totale bemanningen i barnehagen og til personalet sin samlede kompetanse.

Ved behandling av søknad om midlertidig og varig dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder i barnehage skal de reelle kvalifikasjonene til den det søkes for vurderes av kommunen.

Eier må kunne dokumentere at stillingen har vært offentlig utlyst og at det er gjort en reell innsats for å skaffe kvalifisert person til stillingen. Kommunen må utvise skjønn i vurdering av eiers innsats. Det kan være aktuelt å vurdere utlysningstekst, om utlysningen var offentlig tilgjengelig, tidspunktet for utlysning og søknadsfrist for stillingen.

Kommunens vedtak er et enkeltvedtak etter reglene i forvaltningslova.

Avviket er basert på følgende observasjoner:

- Intervju og skjema viser at antall barn og lovens krav om norm for pedagogisk bemanning ikke er i samsvar.
- Flere av søknadene om dispensasjon inneholder ikke informasjon om utlysingsprosessen, eiers vurdering av personens egnethet og uttalelse fra SU.
- I flere av vedtakene mangler dokumentasjon på de vurderinger Haugesund kommune skal legge til grunn i forhold til barnegruppens sammensetning og behov, barnehagens fysiske miljø, total bemanning i barnehagen og samlet kompetanse.
- Vedtakene er ikke i samsvar med forvaltningslovens regler.

4. Merknader

Merknad 1 - Godkjenning

Haugesund kommunes vedtak om godkjenning av barnehager, fattet med utgangspunkt i rutiner før høsten 2011, er ikke i samsvar med reglene i barnehageloven.

Kommentar til merknaden

Haugesund kommunes rutiner for godkjenning er nye og det foreligger ikke dokumentert praksis/godkjenningsvedtak som kan verifisere rutinene. Fylkesmannen har konkludert med at kommunens godkjenningsvedtak vil være i tråd med regelverket *forutsatt at de nye rutinene følges*. På denne bakgrunn gis det merknad og ikke avvik, på de forhold som Fylkesmannen avdekket under tilsynet.

Merknaden er basert på følgende observasjoner:

- I et tilfelle består godkjenningen bare av kunnskapsdepartementets godkjenningsskjema F-4198 samt kommunens bekreftelse knyttet til eiers søknad om husbankfinansiering.
- I godkjenningsvedtakene fremkommer ikke en vurdering av de ulike forhold kommunen, som barnehagemyndighet, er pålagt å vurdere. Dette gjelder blant annet lokalene og utearealets egnethet for barnehagedrift, beregning av leke- og oppholdsareal og bemanningsplan. Videre fremkommer det ikke om eventuelle vilkår stilt etter annet regelverk enn barnehageloven er klarlagt.
- Intervju bekrefter en usikkerhet omkring rammene for driften knyttet til leke- og oppholdsarealet.
- Godkjenningsvedtakene er ikke i henhold til forvaltningslovens regler om enkeltvedtak

Merknad 2 - Tilsyn

Haugesund kommune har ikke, før innføringen av nye rutinene høsten 2011, et system for tilsyn av barnehagene i samsvar med reglene i barnehageloven.

Kommentar til merknaden

Haugesund kommunes rutinene for tilsyn med barnehagene er nye og det foreligger ikke dokumentert praksis som kan verifisere rutinene. Fylkesmannen har konkludert med at kommunens tilsyn med barnehagene vil være i tråd med regelverket, *forutsatt at de nye rutinene følges*. På denne bakgrunn gis det merknad og ikke avvik, på de forhold som Fylkesmannen avdekket under tilsynet.

Merknaden er basert på følgende observasjoner:

- Dokumentasjon og intervju viser at Haugesund kommune ikke har gjennomført tilsyn de siste årene.
- I 2009 foretok kommunen et brevtilsyn, dette ble ikke fulgt opp med stedlig tilsyn, rapport eller på annen måte og det ble ikke gitt tilbakemelding til barnehagene.

- Barnehageeierne er i liten grad pålagt å dokumentere driften i forhold til de ulike tilsynsområdene og kommunen har ikke et system som sikrer at driften er forsvarlig.

5. Gjennomføring

Tilsynet er gjennomført på følgende måte:

Varsel sendt ut:

Åpningsmøte: 11.11.2011

Intervju: 11.11.2011

Sluttmøte: 08.12.2011

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

6. Oppfølging

Fylkesmannen ber om tilbakemelding fra Haugesund kommune om hvordan avvikene i rapporten er fulgt opp *innen 1.mars 2012*

Vedlegg 1 Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn

Materiale tilsendt fra Haugesund kommune:

1. Rutinebeskrivelse saksbehandling
2. Funksjonsbeskrivelse enhetsleder barnehage
3. Funksjonsbeskrivelse barnehagefaglig rådgiver
4. Funksjonsbeskrivelse seksjonsansvarlig skole og barnehage
5. Reglement, delegering av myndighet fra rådmannen til den øvrige adm.
6. Organisasjonskart - administrasjonen
7. Organisasjonskart - politisk
8. 5 godkjenninger av barnehager, vurderingsskjema, søknadsskjema og rutinebeskrivelser
9. Plan for tilsyn, 5 rapporter fra brevtilsyn, 4 rapporter fra tilsyn 2007
10. Søknader og svar om dispensasjoner
11. Årsplaner fra Hemmingstad, St.Olav, Skåredalen og Nøtteliten familiebarnehage

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
Odd Henry Dahle	Rådmann	x	x	x
Tore Haaland	Kommunaldirektør	x	x	x
Lisbeth Bakkevig	Seksjonsansvarlig barnehage og skole	x	x	x
Maren E. M.Pedersen	Barnehagefaglig rådgiver	x	x	x
Aase Fauske	Styrer Hemmingstad bhg	x	x	x
Liv Åse Hagland	Styrer St.Olav bhg	x	x	x
Inger Katrine Sundve	Styrer Espira Skåredalen bhg	x	x	x
Wenche Haave	Styrer/eier Nøtteliten familie barnehage	x	x	x

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

