



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet

Randaberg kommune
2013

Innhold

1.	Tema for tilsynet: Kommunen som barnehagemyndighet	3
1.1	Kommunens ansvar	3
1.2	Formålet med tilsynet	3
2.	Gjennomføring av tilsynet	3
2.1	Hjemmel for tilsyn	3
2.2	Tilsynsmetode.....	4
2.3	Dokumentasjon.....	4
3.	Kontrollområde for tilsynet	5
3.1	Kommunen som tilsynsmyndighet	5
3.2	Kommunens oppfølging av krav til styrer.....	6
3.3	Kommunens oppfølging av krav til pedagogisk bemanning	6
4.	Ikke pålegg om retting.....	8
5.	Klageadgang.....	8

1. Tema for tilsynet: Kommunen som barnehagemyndighet

Det er gjennomført tilsyn med Randaberg kommune, med temaet kommunen som barnehagemyndighet, jf barnehageloven § 8.

Tilsynet er delt i tre hovedtema:

- Kommunen som tilsynsmyndighet, jf. Lov om barnehager § 16
- Kommunens oppfølging av krav til styrer, jf. Lov om barnehager § 17
- Kommunens oppfølging av krav til pedagogisk bemanning, jf. Lov om barnehager § 18.

1.1 Kommunens ansvar

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 første ledd.

Enkelte av kommunen sine oppgaver er særlig regulert i barnehageloven kapittel IV: *Barnehagemyndighetens generelle oppgaver*. Ansvarer innebærer blant annet tilsyn med barnehagene, jf. barnehageloven § 16. Ansvar for å oppfylle krav i §§ 17 og 18 som styrer og pedagogisk bemanning følger indirekte av oppgavene med tilsyn og godkjenning av barnehagene i kommunen.

Kommunen vil være adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med barnehageloven § 9 andre ledd, jf. kommuneloven kapittel 10A.

1.2 Formålet med tilsynet

Formålet med tilsynet er å sette fokus på kommunens overordnede ansvar for å sikre etterlevelse av kravene i barnehageloven med forskrifter, både internt i kommunen og i hver barnehage.

Gjennom kontroll med om kommunen følger opp sitt ansvar på dette området, skal eventuell lovstridig praksis avdekkes. Fylkesmannen kan i så tilfelle gi pålegg om retting.

Oppfyllelse av lovens krav gjennom kommunens rolle som barnehagemyndighet er med på å sikre at barnehagene blir drevet i tråd med regelverket. Dette gjelder også lovkrav knyttet til kvaliteten i barnehagetilbudet. Kravet til pedagogisk bemanning er et sentralt kvalitetskrav.

2. Gjennomføring av tilsynet

2.1 Hjemmel for tilsyn

Etter barnehageloven § 9 andre ledd har Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Fylkesmannen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler jf. samme bestemmelses tredje ledd. Det vises også til kommuneloven kap. 10A om statlig tilsyn.

2.2 Tilsynsmetode

I dette tilsynet er det innhentet skriftlig dokumentasjon og gjennomført intervju som grunnlag for å vurdere om kommunen fyller lovkravene som gjelder for tilsynstemaet. Tilsynet innebærer at tilsendte dokumenter og intervjureferat blir gjennomgått og vurdert i forhold til krav i barnehageloven med forskrifter og forvaltningsloven.

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at tilsynsrapporten ikke gir noen helhetsvurdering av kommunens håndtering av oppgaven som barnehagemyndighet. Rapporten omhandler bare resultater fra de områdene som har vært kontrollert i dette tilsynet.

Tilsynet kan resultere i pålegg. Et pålegg blir gitt når det blir avdekket et lovstridig forhold. Et pålegg innebærer at forholdet må utbedres i samsvar med aktuelle lovbestemmelser.

Gangen i tilsynet

- Melding om tilsyn sendt Randaberg kommune 12.12.12
- Innsending av redegjørelse og dokumentasjon innen 15.01.13
- Formøte 29.01.13
- Intervju 6.01.13 og 7.01.13
- Foreløpig tilsynsrapport - med eventuelt varsel om pålegg
- Sluttmøte 5.03.13
- Frist for tilbakemelding, foreløpig rapport
- Endelig tilsynsrapport

2.3 Dokumentasjon

Kommunen ble bedt om å sende inn følgende dokumentasjon:

Fra kommunen

- Organisasjonskart
- Delegasjonsreglement
- Årsrapport for barnehageområdet
- Kommunale planer som beskriver barnehageområdet
- Eventuelle retningslinjer for saksbehandlingen i kommunen
- Oversikt over arbeidsoppgaver for tjenestesjef, rådgiver og styrer
- Rutiner for tilsyn med barnehagene
- Kommunens plan og maler for tilsyn med barnehagene
- Varsel om tilsyn og rapporter fra tilsyn med barnehagene
- Kommunens håndtering av regelverket om styrer og pedagogisk bemanning, pedagognorm, dispensasjoner og organisering av styrerressursen
- Kopi av de siste fem søknadene om dispensasjon fra utdanningskravet til styrer/pedagogisk leder og kommunens behandling/vedtak i disse sakene
- Eventuelle andre dokument som kommunen mener er relevante for tilsynet
- Innkalling og referat fra møte mellom administrasjon og styrere

Fra barnehagene som deltar i tilsynet

- Årsplan for barnehagen
- Årsmelding for barnehagen
- Oversikt over barnegruppa slik den er pr dags dato, bemanning og ansatte med førskolelærerkompetanse
- Oversikt over personer på dispensasjon

3. Kontrollområde for tilsynet

3.1 Kommunen som tilsynsmyndighet

Kommunen som barnehagemyndighet skal føre tilsyn med den enkelte barnehage. Kommunen skal gjennom sin tilsynsvirksomhet se til og sikre at barnehagene i kommunen driver i samsvar med gjeldende regelverk og ellers er forsvarlige.

Rettslige krav

Det rettslige utgangspunktet for tilsynets kontroll med kommunen som tilsynsmyndighet finnes i barnehageloven § 16. For ytterligere presisering av de rettslige krav vises det til vedlegg 2.

Dokumentasjon og Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen har fått tilsendt *Plan for tilsyn i barnehagene 2012 – 2014* i Randaberg kommune. Det er også dokumentert at kommunen fra 2007 har vedtatt *Retningslinjer for tilsyn og veiledning etter lov om barnehager*.

Planen for tilsyn i barnehagene 2012 – 2014 gir oversikt over områdene som inngår i kommunens tilsynsansvar, med oversikt over tidspunkt og ansvar for gjennomføring. I oversikten inngår både stedlig tilsyn, årlig tilsynsskjema og rapportering og kontrollrutiner mellom barnehagene og kommunen.

Fire barnehager deltar i dette tilsynet. For disse barnehagene er det dokumentert utfylte årlige tilsynsskjema med tilbakemelding fra kommunen, varsel om stedlige tilsyn og rapporter etter gjennomførte tilsyn. Rapportene konkluderer med avvik, merknad eller ingen avvik eller merknader, og gir henvisning til klageadgang.

I intervju bekreftes det at kommunens planer og rutiner blir gjennomført. I stedlig tilsyn blir det også gjennomført befarig i barnehagen.

Kommunens delegeringsreglement omtaler delegering av tilsyn med barnehagene i henhold til lov om barnehager, myndigheten er gitt til tjenestesjefen for Barn og familie. Dette er også beskrevet i tilsynsplanen.

I dokumentasjon og intervju kommer det fram at tilsynsmyndigheten har kontakt og samarbeid med andre instanser som fører tilsyn med barnehagene.

Dokumentasjon og intervju viser at Randaberg kommune har en omfattende tilsynsvirksomhet overfor private og kommunale barnehager. Kommunen har planer for anmeldt og uanmeldt tilsyn, for årlig skriftlig tilsynsskjema for alle barnehager, for innhenting av informasjon fra barnehagene og for kontroller med at barnehagenes opplysninger stemmer over ens med de faktiske forhold. Kommunen gir formelle tilbakemeldinger til barnehagene ved formelle tilsyn. I intervju blir det også bekreftet at kommunens barnehagestab har en nær kontakt med styrerne, og har god innsikt i driften av de enkelte barnehagene, både kommunale og private. Kommunen har 11 barnehager; 7 kommunale og 4 private.

Etter fylkesmannens vurdering gjennomfører Randaberg kommune et grundig tilsyn med barnehagene i kommunen, tilsynsvirksomheten omfatter også innhold og kvalitet. I barnehagelovens merknader vises det til at tilsyn er en omfattende oppgave der mange aktiviteter inngår for å sikre at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk og ellers er forsvarlige. Intervjudeltakerne viser i intervjuene til at kommunen etter deres vurdering har et tilfredsstillende tilsyn som er egnet til å avdekke ulovlige forhold.

Fylkesmannens konklusjon

Randaberg kommunes praksis med å føre tilsyn med barnehagene i kommunen, er i samsvar med kravene i barnehageloven jf. § 16 med merknader.

3.2 Kommunens oppfølging av krav til styrer

Kommunen som barnehagemyndighet skal ved godkjenning og tilsyn påse at barnehagene oppfyller lovens krav til styrer som pedagogisk og administrativ leder. Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet for styrer.

Rettslige krav

Det rettslige utgangspunktet for tilsynets kontroll med kravet til styrer finnes i barnehageloven § 17, jf. forskrift om pedagogisk bemanning. Vårt tilsyn rettes mot kommunens oppgaver som barnehagemyndighet.

For ytterligere presisering av de rettslige krav vises det til vedlegg 3.

Dokumentasjon og vurdering

Dokumentasjon og intervju viser at Randaberg kommune har styrere med førskolelærerutdanning i alle barnehagene. Styrerressursen er fastsatt til 25 % pr avdeling. Barnehager med 6 avdelinger har styrer i 100 % stilling og assisterende styrer i 50 % stilling.

Kommunen har en funksjonsbeskrivelse for de kommunale styrerne som fastsetter at styrer har hovedansvar for faglig, økonomisk og personalmessig ledelse av barnehagen. Styrer er ansvarlig for å drive barnehagen etter gjeldende lover og regelverk. Kommunen har som barnehagemyndighet jevnlig kontakt med styrerne i såkalte BL-møter. (Barnehageledermøter hver 14. dag.) Her møter kommunale og private styrere kommunens barnehagestab. Fra referatene framkommer det at både faglige og administrative saker blir drøftet. En representant for styrerne deltar også i månedlige ledermøter med tjenesteforsjef Barn og familie.

Styrergruppen i Randaberg har vært stabil og har etter kommunens vurdering høy kompetanse. I intervju kom det fram at alle kommunale styrere ansatt i 2010 har gjennomført ledelsesstudie ved UiS. De kommunale styrerne deltar også på kommunens årlige samlinger med lederopplæring.

Fylkesmannens vurderer at barnehagene i Randaberg kommune har en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse som ivaretar oppgavene på en tilfredsstillende måte. Styrerne har nødvendig lederkompetanse, noe kommunen sikrer ved tett oppfølging og jevnlig møter med administrasjonen.

Fylkesmannens konklusjon

Randaberg kommunes oppfølging av krav til styrer er i tråd med barnehageloven § 17.

3.3 Kommunens oppfølging av krav til pedagogisk bemanning

Kommunen som barnehagemyndighet skal ved godkjenning og tilsyn påse at barnehagene oppfyller lovens krav til pedagogisk bemanning. Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder og fra normen om pedagogisk bemanning.

Rettslige krav

Det rettslige utgangspunktet for tilsynets kontroll med kravet om pedagogisk bemanning finnes i barnehageloven § 18, jf. forskrift om pedagogisk bemanning. Vårt tilsyn rettes mot kommunens oppgaver som barnehagemyndighet.

For ytterligere presisering av de rettslige krav vises det til vedlegg 3.

Dokumentasjon og vurdering

Skriftlig dokumentasjon fra kommunen gir oversikt og bemanningsplan for de fire barnehagene som deltar i tilsynet, og oppgir antall barn og ansatte. Dokumentasjonen viser også oversikt over dispensasjoner i barnehagene. Denne dokumentasjonen har Fylkesmannen sammenholdt med årsmeldinger for barnehagene pr. 15. desember 2012.

Forskrift om pedagogisk bemanning slår fast at normen for pedagogisk bemanning skal være minimum én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år. Pedagognormen skal være oppfylt for barnehagen som helhet. Dokumentasjon og intervju viser at Randaberg kommune følger normen for pedagogisk bemanning.

Randaberg kommune har oversendt *Retningslinjer ved søknad om midlertidig og varig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder (2006)*. Retningslinjene stiller krav om skriftlig søknad fra barnehagene, og krav til hva søknadene må inneholde, blant annet offentlig utlysning i riksdekkende avis. Det stilles også krav om at den som gis dispensasjon, skal gis veiledning, og plan for veiledningen skal følge søknaden til kommunen.

I tillegg er det dokumentert søknader om dispensasjon for fem barnehager og kommunens avgjørelser. Søknadene følger retningslinjene fra kommunen. Vedtakene fra kommunen viser den ansattes navn, tidsperiode for dispensasjonen, vurdering/begrunnelse, hjemmel og klageadgang. I intervju blir det vist til at kommunen i noen tilfeller har begrenset tidsperioden for dispensasjonen. På tilsynstidspunktet hadde kommunen 15 dispensasjoner. Dokumentasjon viser at hovedtyngden av personene det er gitt dispensasjon for, er ansatte med annen høyskoleutdanning eller fagarbeidere.

Forskriften om midlertidig og varig dispensasjon stiller kriterier for å gi dispensasjoner: Dispensasjon kan gis for ett år av gangen etter at stillingen har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker. Kommunen skal vurdere den aktuelle personens reelle kompetanse, og kan stille relevante vilkår for innvilgelse. Kommunen må gjøre en konkret vurdering av om dispensasjon er forsvarlig for barnehagen i det enkelte tilfellet.

Både retningslinjene for Randaberg kommunen og dokumenterte søknader og vedtak, viser at kommunens praksis er i tråd med regelverket. Søknadene fra barnehagen viser at styrer gjør en vurdering av personen det søkes for etter at stillingen har vært utlyst. Dette blir skriftlig dokumentert. Videre viser kommunens behandling at det blir foretatt en grundig vurdering av søknadene fra den enkelte barnehage, både når det gjelder barnehagens innsats for å få kvalifisert personale og en vurdering av personen det søkes for.

Etter Fylkesmannens vurdering er Randaberg kommunes rutiner og praksis for søknader om dispensasjoner fra utdanningskravet i tråd med lov og forskrift.

Fylkesmannens konklusjon

Randaberg kommunes oppfølging av kravene til pedagogisk bemanning er i tråd med barnehageloven § 18, jf. *Forskrift om pedagogisk bemanning og Forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder.*

4. Ikke pålegg om retting

På grunnlag av Fylkesmannens vurderinger, jf. punkt 3.1, 3.2 og 3.3, blir det ikke gitt pålegg etter tilsynet i Randaberg kommune.

5. Klageadgang

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, og kan påklages til Utdanningsdirektoratet. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen i Rogaland innen tre uker fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet fram til vedkommende part, jf. forvaltningslovens §§ 28 og 29. Om utformingen av klage vises det til § 32.

Stavanger 08.03.13

Liv Svendal
tilsynsleder/seniorrådgiver

Jorunn Helland
rådgiver

Vedlegg:

1. Oversikt over intervju.
2. Rettslige krav – barnehageloven § 16.
3. Rettslige krav – barnehageloven §§ 17 og 18.