



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med kommunen som barnehagemynde

Vindafjord kommune
2014

Innhold

1.	Innleiing.....	3
2.	Om tilsynet med Vindafjord kommune	3
2.1	Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemynde.....	3
2.2	Tema for tilsynet.....	3
2.3	Om gjennomføring av tilsynet	3
2.4	Om tilsynsrapporten	4
3.	Kommunen som barnehagemynde.....	4
3.1	Rettslege krav	4
3.2	Dokumentasjon og vurderingar	4
3.3	Fylkesmannen sin konklusjon.....	5
4.	Kommunen si godkjenning av barnehagane	5
4.1	Rettslege krav	5
4.2	Dokumentasjon og vurderingar	5
4.3	Fylkesmannen sin konklusjon.....	6
5.	Kommunen sitt tilsyn med barnehagane.....	6
5.1	Rettslege krav	6
5.2	Dokumentasjon og vurdering	7
5.3	Fylkesmannen sin konklusjon.....	8
6.	Avslutning av tilsynet.....	8

1. Innleiing

Fylkesmannen har i perioden frå 26. mars til dags dato gjennomført tilsyn med temaet kommunen som barnehagemynde, jf. barnehagelova § 8, i Vindafjord kommune.

Førebels tilsynsrapport blei sendt kommunen på e-post den 24. april, sluttmøte blei halde den 28. april. Vindafjord kommune har rett til å kommentere førebels rapport, jf. forvaltningslova § 16, og har fått frist til 15. mai. Kommunen har gitt tilbakemelding i e-post den 28.04.14 om at dei ikkje her merknader til rapporten. Fylkesmannen har difor utarbeidd endeleg tilsynsrapport.

2. Om tilsynet med Vindafjord kommune

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemynde

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemynde, jf. barnehagelova § 9 andre ledd. Fylkesmannen sitt tilsyn med kommunen er utøving av myndigheit og skjer i samsvar med reglane for dette i forvaltningsretten. Tilsynet skal vere prega av openheit og likebehandling og at det kan etterprøvast og er effektivt.

I dei tilfella der Fylkesmannen konkluderer med at eit rettsleg krav ikkje er oppfylt, blir dette sett på som lovbrøt, uavhengig av om det er barnehagelova eller forskrift fastsett i medhald av denne lova som er broten.

2.2 Tema for tilsynet

Formålet med tilsynet er å kontrollere kommunen sitt overordna ansvar for å sikre oppfyljing av krav i barnehagelova med forskrifter, både internt i kommuneadministrasjonen og i kvar barnehage.

Tilsynet er delt i desse hovudemna:

- Kommunen som barnehagemynde, jf. barnehagelova § 8
- Kommunen si godkjenning av barnehagane, jf. barnehagelova § 10
- Kommunen sitt tilsyn med barnehagane, jf. barnehagelova § 16.

2.3 Om gjennomføring av tilsynet

Tilsynet med Vindafjord kommune vart opna gjennom brev den 23.01.2014. Kommunen er blitt pålagt å leggje fram dokumentasjon for Fylkesmannen med heimel i kommunelova § 60 c.

Fylkesmannen sine vurderingar og konklusjonar er baserte på skriftleg dokumentasjon og opplysningar i intervju. Følgjande dokument inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Organisasjonskart
- Delegeringsreglement
- Årsrapport for barnehageområdet
- Kommunale planar som beskriv barnehageområdet
- Eventuelle retningslinjer for saksbehandlingen i kommunen
- Oversikt over arbeidsoppgåver for kommunalsjef, barnehagefaglig ansvarleg og styrar
- Innkalling/referat frå møte mellom administrasjon og styrarar
- Rutinar for godkjenning av barnehagane
- Kopi av godkjenningar av barnehagar
- Rutinar for tilsyn med barnehagane

- Kommunen sin plan og malar for tilsyn med barnehagar
- Melding om tilsyn og rapportar frå tilsyn med barnehagane

Det vart gjennomført intervju 26. – 27. mars med:

- Rådmann Kristian Birkeland
- Kommunalsjef Liv Tokerud
- Stabsrådgivar Liv Herborg Wold
- Styrar Anne Gry Isaksen
- Styrar Åshild Blikra
- Styrar Sofie Haugland
- Styrar Aud Hopland Åserud

2.4 Om tilsynsrapporten

I dette tilsynet har Fylkesmannen ikkje avdekkja lovbrøt. Våre vurderingar og observasjonar går fram av denne rapporten.

Fylkesmannen gjer merksam på at tilsynsrapporten ikkje gir ei fullstendig vurdering av kommunen som barnehagemynde. Rapporten omhandlar berre resultat frå dei områda som er kontrollerte i dette tilsynet.

3. Kommunen som barnehagemynde

3.1 Rettslege krav

Kommunen skal som barnehagemynde føre tilsyn med kvar barnehage. Kommunen skal gjennom godkjenning, rettleiing og tilsyn sjå til og sikre at barnehagane i kommunen driv i samsvar med gjeldande regelverk og elles er forsvarlege.

Det rettslege utgangspunktet for tilsynet sin kontroll med kommunen som tilsynsmynde er å finne i barnehagelova § 8. Sjå vedlegg for ei konkretisering av dei rettslege krava.

3.2 Dokumentasjon og vurderingar

Vindafjord kommune har delegert til rådmannen å ta avgjerd i alle ikkje-prinsipielle saker etter barnehagelova som er tillagt kommunen. Rådmannen har i følgje dette reglementet mellom anna vidaredelegert oppgåver og ansvaret for godkjenning av barnehagar (§ 10) og tilsyn med barnehagar (§ 16) til kommunalsjefen.

I dokumentasjon og intervju er det bekrefta at kommunalsjefen utøver rolla som barnehagemynde. Stabsrådgivar barnehage har barnehagefagleg kompetanse, og har den næraste kontakten med barnehagane. Avgjerd etter barnehagelova blir tatt av kommunalsjefen.

Vindafjord kommune har 10 barnehagar, 7 kommunale og 3 private. Årshjul for oppgåver til barnehagerådgivar og i plan for tilsyn med barnehagane i kommunen gir oversyn over kva informasjon kommunen innhentar frå barnehagane. I intervju er det bekrefta at årsplanar, årsmeldingar, rekneskap, barnetal og bemanning er del av denne informasjonen.

Kommunen har månadlege møte med styrarane. Styrarforum er for styrarar i private og kommunale barnehagar, dei private barnehagane deltar i deler av møtet, den andre delen av møtet er berre for styrarar i kommunale barnehagar. I fagmøte deltar alle styrarane. Kommunen inviterer personalet både i kommunale og private barnehagar til planleggingsdagar, kurs og samlingar. Styrarane i dei kommunale barnehagane er med i kommunen si leiaropplæring.

I intervju blir det bekrefta at kommunen gir god informasjon og rettleiing, det er god kontakt mellom barnehagane og kommunen og det er lett å få hjelp.

Fylkesmannen konkluderer med at Vindafjord kommune fyller rolla og oppgåvene som lokal barnehagemynde. Delegeringsreglementet fastset ansvar og oppgåver etter barnehagelova, dette er kjent og blir praktisert i kommunen. Kommunen har god oversikt over barnehagane og har system for kontakt og oppfølging. I intervju er det bekrefta at kommunen innhentar relevant informasjon om barnehagane, og informantane meiner at kommunen vil fange opp og følgje opp uforsvarlege eller ulovlege forhold. Vi viser også til konklusjonane i kapittel 4 om kommunen si godkjenning av barnehagane og kapittel 5 om kommunen sitt tilsyn med barnehagane som grunnlag for denne konklusjonen.

3.3 Fylkesmannen sin konklusjon

Vindafjord kommune si utøving av rolla som barnehagemynde er i samsvar med krava i barnehagelova § 8 med merknader.

4. Kommunen si godkjenning av barnehagane

4.1 Rettslege krav

Kommunen skal som barnehagemynde behandle søknader om godkjenning av barnehagar. Kommunen skal gi si godkjenning etter ei vurdering av om barnehagen er eigna når det gjeld barnehagelova sine reglar om føremål og innhald.

Det rettslege utgangspunktet for tilsynet sin kontroll med kommunen si godkjenning av barnehagane å finne i barnehagelova § 10. Sjå vedlegg for ei konkretisering av dei rettslege krava.

4.2 Dokumentasjon og vurderingar

Vindafjord kommune har i 2010 utarbeidd rutinar for godkjenning av barnehagar og eit eige skjema for søknad. Eigarar av private barnehagar og styrarar i kommunale barnehagar skal søkje kommunen om godkjenning. Både notatet og skjemaet gir grundig informasjon om dei områda som må dokumenterast i søknaden, og det er vist til dei krava til vurderingar som kommunen må gjere. Det er også gitt informasjon om dei instansane som skal gi si godkjenning etter anna lovverk. Vidare er det informert om reglane for saksbehandlinga etter forvaltningslova.

I Fylkesmannen sitt tilsyn med Vindafjord kommune i 2009 fekk kommunen avvik etter barnehagelova § 10. Avviket var grunnleggjande med at kommunen ikkje fullt ut sikra at alle lovbestemte vurderingar var gjorde før vedtak om godkjenning blei fatta. Etter dette har kommunen i intervju bekrefta at det er behandla og gitt nye godkjenningar til barnehagar som ikkje hadde godkjenningar etter barnehagelova eller som hadde mangelfulle godkjenningar.

Alle vedtak om godkjenningar som er dokumenterte i dette tilsynet, er fatta etter 2009. Godkjenningane gjeld både private og kommunale barnehagar.

Godkjenningane av barnehagane er gitt som administrative vedtak. I sakspapira er det vist til lov om barnehagar, kommunen sitt delegeringsreglement og informasjon om høve til å klage. Saksutgreiingane følgjer malen for skjemaet for søknader om godkjenning. Utgreiingane gir faktaopplysningar om søknaden og om barnehagen, og gjer greie for

kommunen si vurdering på dei ulike områda. Det er vist til at andre instansar også skal gi si godkjenning, og kommunen tar atterhald i si godkjenning etter barnehagelova der det er stilt vilkår etter anna regelverk. I dokumentasjonen er det eksempel på vedtak som set vilkår ved godkjenninga, eksemplet gjeld eit maksimalt tal på barn.

Etter vår vurdering er vedtaka om godkjenning av barnehagar i Vindafjord kommune grundige og omfattande. Saksutgreiingane gir faglege og gode vurderingar av lokale, uteområde, leikeareal, barnetal og bemanning, og det er gjort ei vurdering av om barnehagen oppfyller krava til føremål og innhald i barnehagelova.

I kommunen sine rutinar er det vist til at skjema F-4198 *Godkjenning av ordinær eller open barnehage* frå Kunnskapsdepartementet skal fyllast ut og sendast Fylkesmannen. Skjema som ligg i dokumentasjonen frå kommunen, er underteikna av rådmann eller kommunalsjef.

Etter lov om barnehagar § 6 andre ledd må barnehagar vere godkjende før drifta blir sett i gang. Det er eigar av barnehagen som er ansvarleg for at drifta er i samsvar med gjeldande lovar og reglar, og det er eigar som til vanleg søkjer om godkjenning. Rutinane for godkjenningar i Vindafjord gir styrar i kommunale barnehagar oppgåva med å søkje om godkjenning for kommunale barnehagar. Fylkesmannen meiner at denne rutinen ikkje er tenleg. Det er kommunen som eigar, som har ansvaret for at det blir søkt om godkjenning for kommunale barnehagar. Styrar er til vanleg ikkje tilsett før kort tid før opning av barnehagen. Ved utbygging av eksisterande barnehagar, kan styrar få oppgåver knytte til godkjenninga, men det er kommunen som eigar som er ansvarleg for å søkje om godkjenning.

Dokumentasjonen gir fleire eksempel på godkjenning av utbygging og endringar av barnehagebygg. Det kom fram i intervju at kommunen ikkje alltid har godkjent barnehagane før bygga er tatt i bruk. Dette er mellom anna grunngitt i kommunen sitt arbeid med retting av avvik etter tilsynet frå 2009. Det er også kome fram at siste godkjenninga av Sandeid barnehage i 2014, gjeld utbygging frå 2012. Dette viser at kommunen ikkje har følgt rutinen med å godkjenne barnehagane før opning, men dette er no retta opp.

Etter Fylkesmannen si vurdering er kommunen sine rutinar for godkjenning av barnehagar og kommunen si forståing av regelverket om dette i samsvar med gjeldande lovverk. Sjølv om praksis for godkjenningane ikkje alltid fullt ut har vore i samsvar med eigne rutinar, konkluderer Fylkesmannen med at krava til godkjenning av barnehagar i lov og regelverk blir følgt. Vi legg særleg vekt på at kommunen både skriftleg og munnleg gir uttrykk for at dei kjenner lovverket på området. Vidare legg vi vekt på at kommunen har gode skriftlege saksutgreiingar for godkjenningar der faglege vurderingar er dokumenterte.

4.3 Fylkesmannen sin konklusjon

Vindafjord kommune sine rutinar for godkjenning av barnehagar er i samsvar med barnehagelova § 10 med merknader.

5. Kommunen sitt tilsyn med barnehagane

5.1 Rettslege krav

Kommunen skal som barnehagemyndede føre tilsyn med kvar barnehage. Kommunen skal gjennom rettleiing og tilsyn sjå til og sikre at barnehagane i kommunen driv i samsvar med gjeldande regelverk og elles er forsvarlege.

Det rettslege utgangspunktet for tilsynet sin kontroll med kommunen som tilsynsmynde er å finne i barnehagelova § 16. Sjå vedlegg for ei konkretisering av dei rettslege krava.

5.2 Dokumentasjon og vurdering

Vindafjord kommune har i notat frå 2010 utarbeidd plan for tilsyn med barnehagane. Planen gjer greie for lovgrunnlaget, føremålet og gjennomføringa av tilsyn. Det er utarbeidd eige skjema som utgangspunkt for tilsyn, dette kan tilpassast etter tema for tilsynet. Det er også eigen mal for tilsynsrapportar og ein brosjyre med informasjon om tilsyn med barnehagane.

Det er lagt opp til at kommunen skal gjennomføre stadlege tilsyn i barnehagane anna kvart år og brevtilsyn med alle barnehagane minst anna kvart år. I tillegg er det vist til at kommunen kan gjennomføre umelde tilsyn dersom det av ulike årsaker blir funne nødvendig.

I brosjyren for tilsyn er det sagt at styrar, eigar og representant frå foreldra bør vere til stades ved stadleg tilsyn i barnehagen.

Kommunen har valt ulike tema for tilsyn i rullerande planar for 2010 – 2012, 2012 – 2014 og for 2014 – 2016. Her er relevante krav i barnehagelova lista opp, og desse er utgangspunkt for tema i brevtilsyn og i stadlege tilsyn.

Rapportar frå stadlege tilsyn i 2012 og brevtilsyn i 2013 for dei fire barnehagane som deltar i tilsynet, er ein del av dokumentasjonen frå kommunen.

Stadleg tilsyn i 2012: Planen med årshjulet for tilsyn blei sendt alle barnehagane, og det blei gitt informasjon til styrarane i styrarforum. Tilsynet blei varsla skriftleg for dei barnehagane det skulle gjennomførast tilsyn med. I varselet låg det med eit skjema for eigenmelding, skjemaet skulle returnerast til kommunen før det stadlege tilsynet. Dette skjemaet var utgangspunktet for dei områda som tilsynet omhandla. Skjemaet var også utgangspunktet for møtet i tilsynet, med gjennomgang, drøfting og tilbakemelding. Frå kommunen deltok rådgivar barnehage og konsulent, dette er oppgitt i rapporten frå tilsynet. Frå barnehagane deltok styrar, dette kom fram i intervju.

Rapportane frå dei stadlege tilsyna gir referat og vurderingar frå dei områda som er med i tilsynet. Rapporten konkluderer med pålegg, merknader og kommentarar. Pålegga er grunnjevne, og det er vist til dei lovparagrafane som gjeld. I rapporten er det også vist til heimelen for kommunen sin mynde. Rapportane er underteikna av barnehagefagleg rådgivar og kommunalsjef.

I rapporten er det sett tidsfrist for retting av pålegga. Det er dokumentert at kommunen følgjer opp at pålegga blir retta. Tilsyna er avslutta skriftleg etter at rettingar er dokumenterte frå barnehagane.

Brevtilsyn i 2013: Kommunen har sendt skriftleg melding og skjema med spørsmål til barnehagane. Det er stilt spørsmål om personale, bemanning og vaktlistar, oversyn over barn og opphaldstid, teieplikt og politiattest, foreldreråd og samarbeidsutval og barnehagen si godkjenning. Det er gitt rapport til barnehagane frå kommunen etter tilsynet. Det er ikkje avdekka avvik i dette tilsynet, men det er gitt merknader og kommentarar med område for forbedringar. Brevtilsynet er avslutta med rapportane. Det er ikkje krav om at barnehagane skal gi tilbakemelding om rettingar. Rapportane er underteikna av stabsrådgivar barnehage.

Fylkesmannen si vurdering er at Vindafjord kommune har rutinar for gjennomføring av tilsyn som gir lik behandling for private og kommunale barnehagar. Kommunen har gode

skriftlege dokument om tilsynsrolla, om lovforståinga og om rutinane. Rutinane for innsending av dokumentasjon og årsplanar frå styrarane gir kommunen god informasjon om drifta av barnehagane. Vekslinga mellom stadlege tilsyn og brevtilsyn anna kvart år gir tett kontroll og oppfølging. Rapportane frå dei stadlege tilsyna er grundige og grunngir pålegg og merknader. I den dokumentasjonen vi har fått, er det berre gitt pålegg ved lovbrøt. Pålegga er gitt av kommunalsjefen som barnehagemynde. Etter vår vurdering bør rapportane frå brevtilsyna også vere underteikna av kommunalsjefen, sjølv om tilsyna konkluderte utan avvik.

I intervju kom det fram at kommunen har hatt vanskar med å følgje tidsplanen for tilsyna på grunn av skifte i personalet. Det er derfor vurdert om kommunen no skal føre stadlege tilsyn kvart tredje år.

Barnehagelova med merknader set som krav at kommunen sitt tilsyn med barnehagane er eigna til å avdekkje lovbrøt. Det er vist til at tilsyn er ei omfattande oppgåve der mange aktivitetar inngår for å sikre at barnehagane driv i samsvar med gjeldande regelverk. Etter Fylkesmannen si vurdering fører Vindafjord kommune eit grundig tilsyn med barnehagane i kommunen. Tilsyna og kontrollrutinane omfattar også innhald og kvalitet. Kommunen som tilsynsmynde har kompetanse til å gjere vurderingar og konkludere om eventuelle lovbrøt. Intervjudeltakarane viser til at kommunen etter deira vurdering har eit tilfredsstillande tilsyn som kan avdekkje ulovlege forhold.

5.3 Fylkesmannen sin konklusjon

Vindafjord kommune sin praksis med å føre tilsyn med barnehagane er i samsvar med krava i barnehagelova § 16 med merknader.

6. Avslutning av tilsynet

På grunnlag av Fylkesmannen sine vurderingar, jf. kapitla 3., 4 og 5, blir det ikkje gitt pålegg etter tilsynet i Vindafjord kommune. Endeleg tilsynsrapport er såleis ikkje eit enkeltvedtak med klagerett.

Tilsynet med Vindafjord kommune er med dette avslutta.

Stavanger 02.05.2014

Liv Svendal
tilsynsleiar/seniorrådgivar

Jorunn Helland
rådgivar

Vedlegg:

1. Rettslege krav – barnehagelova §§ 8, 10 og 16.