



TILSYNSRAPPORT

Kommunen som barnehagemyndighet

Skiptvet kommune

2019



Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	3
1 Innledning	4
1.1 Kort om kommunen	4
1.2 Om gjennomføringen av tilsynet.....	4
1.3 Om tilsynsrapporten.....	5
2 Risikovurderinger	5
2.1 Rettslige krav.....	5
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	6
Fylkesmannens vurderinger	7
Fylkesmannens konklusjon.....	8
3 Kommunens veiledning av barnehagene	9
3.1 Rettslige krav.....	9
3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	9
Fylkesmannens vurderinger	9
Fylkesmannens konklusjon.....	10
4 Kommunens tilsyn med barnehagene	10
4.1 Rettslige krav	10
4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	11
Fylkesmannens vurderinger	11
Fylkesmannens konklusjon.....	12
5 Reaksjoner og vedtak i tilsyn	12
5.1 Rettslige krav	12
5.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	13
Fylkesmannens vurderinger	13
Fylkesmannens konklusjon.....	13
6 Kommunens håndtering av regelverket for pedagogisk bemanning.....	13
6.1 Rettslige krav	13
6.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	15
Fylkesmannens vurderinger	16
Fylkesmannens konklusjon.....	17
7 Frist for retting av regelverksbrudd.....	17
Vedlegg	19
1: Oversikt over dokumentasjon til tilsynet med Skiptvet kommune	19
2: Oversikt over navn og funksjon på de som har deltatt i tilsynet.....	20



Sammendrag

Fylkesmannen i Oslo og Viken har gjennomført tilsyn med Skiptvet kommune som barnehagemyndighet. Tema for tilsynet er kommunens ansvar etter barnehageloven §§ 8 og 16 for å påse at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk.

Fylkesmannen har undersøkt hvordan kommunen påser at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk, og da med spesielt fokus på risikovurdering, valg av virkemidlene tilsyn og veiledning, oppfølging etter tilsyn og veiledning, samt kommunens håndtering av regelverket for pedagogisk bemanning.

Det overordnede målet med tilsynet er å føre til en styrking av barnehagebarnas og barnehagenes rettsikkerhet. Dette gjør vi ved å kontrollere om kommunen overholder rettslige krav. Dersom tilsynet avdekker lovstridig praksis skal kommunen rette opp dette. Kommunens tilsyn og veiledning overfor alle barnehager er sentralt i barnehagemyndighetens arbeid med å sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehage tilbud. Kommunens risikovurderinger, tilsyn og veiledning er dermed sentrale tilsynstemaer for Fylkesmannen.

Tilsynet er gjennomført ved å gjennomgå dokumentasjon fra Skiptvet kommune og to barnehager i kommunen. I tillegg har vi intervjuet personer fra kommunen og fra de to barnehagene.

Kommunen har tidligere mottatt en foreløpig rapport. Denne ble gjennomgått på sluttmøte i kommunen. Kommunen har kommentert den foreløpige rapporten, og Fylkesmannen har vurdert tilbakemeldingen. Etter tilbakemeldingen har vi frafalt ett korreksjonspunkt.

Fylkesmannen har i tilsynsrapporten konkludert med to regelverksbrudd med fire tilhørende korreksjonspunkter. Kommunen får frist fram til 15. august med å rette de påpekte regelverksbruddene. Bruddene er formulert som mulige pålegg slik:

1: Skiptvet kommune skal gjennom veiledning og tilsyn påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd

Pålegget innebærer at (korreksjonspunkter)

- a. Skiptvet kommune må bruke kunnskap om barnehagenes regelverksetterlevelse til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn
- b. Skiptvet kommune må gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger
- c. Skiptvet kommune må bruke tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeier

2: Skiptvet kommune skal fatte vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet i tråd med reglene om enkeltvedtak, jf. forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon § 3 første ledd, jf. forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27 tredje ledd

Pålegget innebærer at (korreksjonspunkter)

- d. Vedtak om dispensasjon skal inneholde informasjon om
 - i. De reglene vedtaket bygger på
 - ii. De faktiske forholdene vedtaket bygger på
 - iii. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn
 - iv. Informasjon om retten til å se sakens dokumenter



1 Innledning

Fylkesmannen i Oslo og Viken har i perioden 17.12.2018 til dags dato gjennomført tilsyn med Skiptvet kommune. Vi fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A.

Gjennom tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter. Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting etter at kommunen har fått en frist for å rette.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven.

1.1 Kort om kommunen

Skiptvet kommune har i underkant av 4 000 innbyggere. Kommunen er organisert med fire virksomhetsledere som sammen med rådmannen utgjør kommunens ledelse. Virksomhetsleder for oppvekst har ansvar for hele oppvekstfeltet, inklusiv barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjonstjeneste. Virksomhetsleder har én saksbehandler/konsulent i sin stab.

Kommunen har fire barnehager. Tre av dem er kommunale, den fjerde er en privat eid gårdsbarnehage. Virksomhetsleder for oppvekst innehar ansvaret som barnehagemyndighet. I tillegg er han leder for styrerne og har funksjon som barnehageeier for de kommunale barnehagene. Styrerne i de kommunale barnehagene har ansvar for daglig drift når det gjelder fag, økonomi og personal. Vi får opplyst at de kommunale styrerne har vedtaksmyndighet for vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 19 a.

Skiptvet kommune deltar i et nettverk med andre mindre kommuner i Østfold, kalt SmartKom Østfold. Tanken er å kunne samarbeide om ulike saker med andre kommuner som ikke blir slått sammen fra 2020. Tilsyn med barnehagene er ett av temaene som man har planer om å samarbeide om.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Skiptvet kommune i brev av 17.12.2018. Dere ble bedt om å levere dokumentasjon til oss og fylle ut egenvurdering i Reflex innen 25.01.2019. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet. 29.01.2019 hadde vi veiledning om tilsynstemaene hos Fylkesmannen og 14.02.2019 gjennomførte vi intervjuer i kommunen. Foreløpig rapport ble sendt kommunen 13.03.2019 og sluttmøte ble avholdt 15.3.2019.

Tema for tilsynet er kommunens ansvar for å påse at barnehagene drives etter gjeldende regelverk. Vi har kontrollert følgende undertemaer:

1. Kommunens risikovurderinger, jf. barnehageloven § 8
2. Kommunens veiledning av barnehagene, jf. barnehageloven § 8
3. Kommunens tilsyn med barnehagene, jf. barnehageloven § 16
4. Kommunens håndtering av regelverket for pedagogisk bemanning, jf. barnehageloven § 17 a og forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon

Det overordnede målet med tilsynet er å føre til en styrking av barnehagebarnas og barnehagenes rettsikkerhet. Gjennom kontroll med kommunens overholdelse av de rettslige kravene skal eventuell lovstridig praksis avdekkes og rettes opp.



Kommunens tilsyn og veiledning overfor barnehagene er sentralt i barnehagemyndighetens arbeid for å sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud. Kommunens tilsyn og veiledning er dermed også et sentralt tilsynsystem for Fylkesmannen.

Personalets kompetanse er den viktigste kvalitetsfaktoren i barnehagen. Pedagogisk leder har blant annet et helhetsansvar for planlegging og vurdering, daglig omsorg for det enkelte barnet, for utviklingen av det helhetlige omsorgs-, leke- og læringsmiljøet i barnehage. Kommunens håndtering av regelverket for pedagogisk bemanning er derfor av stor betydning for barnehagens kvalitet, og dermed et sentralt tilsynsystem for Fylkesmannen.

Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i regelverket.

I denne rapporten presenterer vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

1.3 Om tilsynsrapporten

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg i hovedsak på opplysninger som kommer frem i:

- dokumentasjonen dere og barnehagene har sendt inn (se oversikt i vedlegg 1)
- informasjonen fra våre egne systemer og offentlige registre
- informasjonen på kommunens nettsted
- intervjuene med rådmann, virksomhetsleder og styrere (se oversikt i vedlegg 2)
- kommunens uttalelse til foreløpig rapport

Tilsynsrapporten inneholder informasjon om hvilke pålegg som er aktuelle å vedta etter at rettefristen etter kommuneloven § 60 d er utløpt.

Tilsynsrapportene er et offentlig dokument. Vi publiserer våre tilsynsrapporter på vår hjemmeside.

2 Risikovurderinger

2.1 Rettslige krav

Barnehageloven § 8 første og femte ledd lyder:

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

...

Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver

Barnehagemyndigheten må ha en overordnet kjennskap til eierpliktene som finnes i barnehageloven. For å oppfylle ansvaret om å påse regelverksetterlevelse i barnehagene etter barnehageloven § 8 første ledd, må barnehagemyndigheten ha oversikt over regelverket den veileder om og fører tilsyn med. Det er ikke nødvendig med detaljkunnskap om alle barnehageeierens plikter, eller at det foreligger en oversikt i et bestemt format. Det er ikke den enkelte barnehagemyndighets personlige kjennskap som er det sentrale, men barnehagemyndighetens samlede kjennskap til eierpliktene.

Barnehagemyndigheten må ha nok og egnet informasjon om barnehagene til å gjøre risikovurderinger. Dersom kommunen ikke har tilstrekkelig informasjon om barnehagenes praksis for å belyse hvorvidt barnehageeierne ivaretar sine plikter, må den innhente det. Uten informasjon om regelverksetterlevelsen, kan ikke kommunen vurdere risikoen for brudd på regelverket og



behovet for veiledning og tilsyn, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd. Informasjonen skal vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt av barnehageeierne.

Barnehagemyndigheten må bruke kunnskapen om barnehagene til å foreta løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven. Kommunen må gjøre dette både på bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage og samlet for alle barnehagene. På bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelsen, må man vurdere behovet for veiledning og tilsyn. Dette innebærer at kommunen må kartlegge risiko for brudd på regelverket ved bruk av kilder som sier noe om regelverksetterlevelsen. Videre må kommunen vurdere hvilke virkemidler som er egnet til å påse regelverksetterlevelse. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker den informasjonen den har om barnehagene, vil ikke temaene for tilsyn og veiledning være i tråd med de faktiske behovene. Dette vil igjen medføre at kommunen ikke påser regelverksetterlevelse ved gjennomføringen av veiledning og tilsyn, jf. barnehageloven § 8 første ledd.

Barnehagemyndigheten må anvende loven og forskriftene i tråd med gjeldende rett når den vurderer risiko for brudd på regelverket, jf. barnehageloven § 8 første ledd. Dette betyr at barnehagemyndigheten må vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier.

Videre må barnehagemyndigheten gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger. På bakgrunn av informasjonen som er innhentet og vurderingene som er foretatt, må kommunen bruke sine virkemidler; veiledning og tilsyn. Kommunen må gjennomføre veiledning og tilsyn på en slik måte at den bidrar til økt regelverksetterlevelse i barnehagen. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker virkemidlene i tråd med sine funn, oppfyller den ikke sin plikt til å påse regelverksetterlevelse, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

I Reflex svarer kommunen ja på at den har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven. Dere har i Reflex gitt en kommentar på hvordan dere etterlever de fleste paragrafene i barnehageloven. I intervjuene framkommer det at barnehagemyndigheten oppdaterer seg på endringer i regelverket blant annet ved å delta på Fylkesmannens samlinger.

Av intervjuene og i Reflex framkommer det at kommunen skaffer seg kunnskap om hvordan barnehageeierne oppfyller regelverket primært gjennom årsmeldinger og årsregnskap i BASIL, gjennom klagebehandling og gjennom jevnlig møter og annen kommunikasjon med barnehagene. Barnehagene sender inn årsplanene sine til kommunen. Kommunen inviterer til månedlige styremøter der ulike sider ved driften drøftes. Det framkommer at den private barnehagen blir invitert, men ikke alltid deltar på disse møtene. Kommunen avholder også egne møter med eier og styrer i denne barnehagen.

Vi får opplyst at kommunen har god og løpende kontakt med styrerne i de kommunale barnehagene. Styrerne tar kontakt for små og store spørsmål, og virksomhetsleder tar også kontakt dersom han via andre kanaler får informasjon om saker han mener bør følges opp. Det framkommer i intervjuene at Skiptvet er en liten og oversiktlig kommune, noe som gjør at kommunen ofte får kunnskap via andre kanaler enn de formelle.

Videre framkommer det at kommunen planlegger å sette risikovurderinger i system, men at dette ikke er satt i verk ennå.



Skiptvet kommune har utarbeidet «Plan for tilsyn av barnehager i Skiptvet». Vi har fått opplyst at dokumentet ikke er helt ferdig ennå, og at det ikke er tatt i bruk i kommunen. Dokumentet beskriver en måte å foreta risikovurderinger på, hvilke virkemidler kommunen har og hvordan et tilsyn skal gjennomføres og følges opp. Det inneholder også et egenerklærings skjema med ulike spørsmål som barnehagene skal svare på i forbindelse med et tilsyn.

Kommunen har, i samarbeid med alle 4 barnehagene, utarbeidet en kvalitetsplan med tilhørende kriterier og kjennetegn på språklig kompetanse og sosial kompetanse. Kvalitetsplanen bygger på barnehageloven og rammeplanen, og beskriver kriterier både for personalets arbeid med områdene og hva god praksis fører til for barna.

I etterkant av vårt tilsynsbesøk, har kommunen ettersendt plan for evaluering og godkjenning av barnehagenes årsplaner. I denne er rammeplanens krav til årsplaner brutt ned til spørsmål som skal vise om kravene er oppfylt.

Fylkesmannens vurderinger

For å kunne påse regeletterlevelse i barnehagene, må kommunen ha oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven. Kommunen viser i Reflex hvordan den har forstått de fleste av paragrafene i loven. Videre får vi opplyst at kommunen oppdaterer seg på regelverket blant annet gjennom å delta på samlinger hos Fylkesmannen. Etter Fylkesmannens vurdering har kommunen overordnet kjennskap til eierpliktene som finnes i barnehageloven.

Slik Fylkesmannen oppfatter praksisen i Skiptvet, innhenter kommunen kunnskap om barnehagenes regeletterlevelse primært gjennom årsmeldingen i BASIL, gjennom møter med styrerne og gjennom henvendelser og spørsmål fra barnehagene. Slik vi ser det, er informasjonen som mottas i stor grad basert på hva barnehagene selv melder inn eller som på andre måter tilflyter kommunen. Vi har ikke fått dokumentert at kommunen i stor grad aktivt henter inn kunnskap selv, som så i neste omgang brukes til å vurdere risikoen for lovbrudd og behovet for tilsyn og veiledning.

Fylkesmannen ser at kommunen har god dialog og løpende kontakt med de kommunale barnehagene. Slik vi oppfatter det, får virksomhetsleder via denne dialogen mye kunnskap. Imidlertid vurderer vi at kunnskapen om de kommunale barnehagene henger tett sammen med den kunnskapen kommunen får som barnehageeier. Det er naturlig og riktig at virksomhetsleder involverer seg i og støtter opp om driften i de kommunale barnehagene. Imidlertid ser vi ikke den samme oppfølgingen og kontakten med den private barnehagen og vi vurderer derfor at det særlig er i rollen som barnehageeier den tette oppfølgingen skjer, ikke som barnehagemyndighet.

Kommunen opplyser i tilbakemelding på foreløpig rapport at de i 2019 har innført en praksis der første del av møtene er ledet av barnehagemyndigheten, mens de i andre del har fokus på de kommunale barnehagene, da i rollen som barnehageeier. Fylkesmannen vurderer at kommunen med dette grepet i større grad enn tidligere markerer skillet mellom å være barnehageeier og barnehagemyndighet.

Etter kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport, og med de nye dokumentene som har kommet inn, vurderer vi at kommunen har flere måter å skaffe seg kunnskap om regeletterlevelsen i barnehagene. Kommunen opplyser at den skaffer seg kunnskap gjennom BASIL. Barnehagene sender inn årsplanene sine, men slik det framkommer av dokumentasjon og intervjuer, blir de ikke gjenstand for systematisk vurdering. Kommunen har etter tilsynsbesøket sendt inn plan for



evaluering og godkjenning av årsplaner, som bryter ned rammeplanens krav i spørsmål som skal besvares. I tillegg peker kommunen på kvalitetsplanen, som skal brukes for å vurdere eget arbeid med språklig og sosial kompetanse i alle barnehagene. Kommunen peker på at disse planene gir god kunnskap om oppfølging av regelverket på sentrale områder. Fylkesmannen vurderer at disse dokumentene kan være gode verktøy til å innhente kunnskap om barnehagenes oppfylging av kravene i barnehageloven §§ 1, 1 a og 2. Vi forutsetter da at barnehagemyndigheten følger opp barnehagenes arbeid med kvalitetsplanen, og innhenter den kunnskapen man trenger om regeletterlevelsen på området.

Utover dette er det møter og muntlig kontakt som synes å være kildene til kunnskap om barnehagene.

Barnehagemyndigheten skal bruke kunnskapen de har om barnehagene til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn. Kommunen opplyser at den har startet et arbeid med å lage et system for risikovurderinger, men at man ikke er ferdig med dette arbeidet ennå. Vi får også opplyst at dere har en intensjon om å bedre kunnskapsinnhenting for å kunne få en bedre oversikt over regeletterlevelsen i alle barnehager i kommunen. Skiptvet kommune har ikke ført tilsyn siden 2013. Veiledning foregår på møter og via muntlig kontakt. Fylkesmannen har ikke fått dokumentert at temaer og form på veiledningen er resultat av systematiske risikovurderinger.

Siden vi ikke har fått dokumentert systematiske risikovurderinger, har vi ikke grunnlag for å vurdere om disse bygger på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Skiptvet kommune har utarbeidet «Plan for tilsyn av barnehager i Skiptvet». Vi har fått opplyst at dokumentet ikke er helt ferdig ennå, og at det ikke er tatt i bruk i kommunen. Dokumentet beskriver blant annet en måte å foreta risikovurderinger på og et egenerklæringsskjema med ulike spørsmål som barnehagene skal svare på i forbindelse med et tilsyn. Fylkesmannen har før utarbeidelse av endelig rapport vurdert dokumentet på nytt. Vi finner at planen kan være et egnet verktøy for å gjøre risikovurderinger for barnehagemyndigheten, dersom dette brukes på en systematisk måte. Vi vil likevel bemerke at risikovurderinger må tilpasses forholdene i kommunen og at dette må være et levende dokument, der man for eksempel tar inn konkrete hendelser, nye lovtolkninger, kunnskap man får om barnehagene på ulike måter mm. Når det gjelder egenerklæringsskjemaet, vurderer vi at dette kan være egnet til å gi barnehagemyndigheten kunnskap om barnehagen på mange områder. Vi forutsetter da at barnehagemyndigheten følger opp svarene på en egnet måte. Når det gjelder skjemaet, vurderer vi at man med fordel kan henviser til lovkravene, dette tror vi vil bevisstgjøre både kommune og barnehager på hva regelverket krever innenfor de ulike områdene det spørres om. Det er videre av betydning å merke seg at barnehagemyndigheten kun skal påse regeletterlevelse av krav som er utledet av barnehageloven, og at det er andre myndigheter som påser regeletterlevelse på for eksempel arbeidsrettens og helselovgivningens område.

Fylkesmannens konklusjon

På bakgrunn av det som er sagt over konkluderer Fylkesmannens med at kommunen har overordnet kjennskap til eierpliktene i barnehageloven. Vi vurderer at kommunen gjennom flere kilder får kunnskap om hvordan barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven. Vi vurderer imidlertid at kommunen ikke bruker kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn. Etter vår vurdering gjennomfører dermed barnehagemyndigheten ikke veiledning og tilsyn i tråd med risikovurderinger. Hvorvidt risikovurderinger bygger på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven, har vi ikke kunnet vurdere.



3 Kommunens veiledning av barnehagene

3.1 Rettslige krav

Etter barnehageloven § 8 første ledd skal kommunen gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Barnehagemyndighetens veiledning skal være basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Kommunen må anvende loven og forskriftene i tråd med gjeldende rett når den gir informasjon til barnehageeierne om eierpliktene i barnehageloven, jf. barnehageloven § 8 første ledd. Barnehagemyndigheten må vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeieren. Det rettslige kravet følger ikke alltid direkte av lovteksten. Kommunen må bruke gyldige rettskilder og legge til grunn gjeldende fortolkning fra nasjonale myndigheter for å klargjøre hva regelverket faktisk krever av barnehageeieren. Veiledningen skal være frivillig for barnehageeieren.

3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Kommunen opplyser at veiledning av barnehagene hovedsakelig foregår i fellesmøter. Styrerne inviteres til styremøter ca. en gang pr. mnd. I tillegg kommer andre samarbeidsmøter, blant annet møter i hele virksomhet oppvekst. Den private barnehagen inviteres på alle styremøtene, men deltar ikke bestandig. Kommunen opplyser at den leter etter en god form på møtene, og har blant annet forsøkt å dele møtet slik at det som kun gjelder de kommunale barnehagene kommer i en egen del. Det skrives referat fra møtene. Det framkommer at dere arbeider med formen på referatene slik at det skal bli tydeligere hva som har blitt besluttet. Temaer på styremøtene er blant annet den daglige driften, bemanningssituasjonen, kompetansetiltak, spesialpedagogisk hjelp, satsninger i kommunen og økonomi.

Kommunen har også egne møter med styrer og eier i den private barnehagen. Disse har temaer som for eksempel spesialpedagogisk hjelp, økonomi, satsninger i kommunen og kompetansetiltak.

Det framkommer at kommunen har hyppig kontakt med barnehagene om små og store spørsmål. Styrerne kan spørre hverandre eller virksomhetsleder når de lurer på noe. Den private barnehagen bruker i tillegg muligheten de har til å kontakte PBL ved spørsmål.

Det framkommer i intervjuer og i dokumentasjon at Skiptvet kommune har arbeidet mye med det faglig/pedagogiske innholdet på tvers av barnehagene. Dere har blant annet utarbeidet en kvalitetsplan for barnehagene, kriterier og kjennetegn på språklig kompetanse og sosial kompetanse, samt en handlingsveileder for barn som bekymrer. Kommunen arrangerer ulike kompetansetiltak, særlig i samarbeid med Innertier'n. Både de kommunale og den private barnehagen blir invitert til kompetansetiltakene.

Fylkesmannens vurderinger

Etter barnehageloven § 8 første ledd skal kommunen gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Veiledning i barnehagelovens forstand, handler om veiledning om regelverket, for å sikre at barnehagene blir i stand til å oppfylle barnehageeiers plikter etter regelverket. Barnehagemyndighetens veiledning skal være basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Fylkesmannen ser at Skiptvet kommune legger stor vekt på dialog med barnehagene. Vi opplever at kommunen er svært opptatt av den faglige utviklingen i barnehagene og av barnehagen som en del av det helhetlige oppvekstmiljøet for barn i Skiptvet. Dette er blant annet dokumentert for oss gjennom flere planer som barnehagene kan bruke i det daglige arbeidet.



Imidlertid har vi ikke fått dokumentert at møtene med barnehagene inneholder særlig veiledning om regelverket, utover rammeplanens krav. Vi ser imidlertid at det på møter har vært drøftinger om hvordan ny pedagognorm og ny bemanningsnorm skal løses i barnehagene, og tolker ut av dette at dere har informert om regelverket for bemanning og pedagoger. Referatene er til dels utydelige når det gjelder hva som er informert om og på hvilken måte. Referatene i seg selv viser ikke til spesifikk veiledning om regelverk.

Fylkesmannens konklusjon

På bakgrunn av det som er sagt over, vurderer Fylkesmannen at kommunen legger vekt på sin veiledningsrolle, men at det er lite veiledning om regelverket. Imidlertid opplever vi at der det veiledes på regelverket, er dette basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

4 Kommunens tilsyn med barnehagene

4.1 Rettslige krav

Barnehageloven § 16 om tilsyn lyder:

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.

I stedet for eller i tillegg til stenging av virksomheten, kan kommunen bruke økonomiske reaksjoner overfor ikke-kommunale barnehager dersom krav etter § 14 a, eller forskrift i medhold av samme bestemmelse, ikke er overholdt.

Vedtak om retting og stenging og vedtak om anvendelse av økonomiske reaksjonsmidler kan påklages til fylkesmannen.

Barnehagemyndigheten skal bruke tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd. Tilsyn er kontroll av om barnehageeier oppfyller eierpliktene i barnehageloven. Dette innebærer at kommunen ikke kan føre tilsyn med forhold som ikke er regulert i barnehageloven. Tilsyn er utøvelse av offentlig myndighet, og innebærer å undersøke praksis og pålegge endring av praksis som ikke er i samsvar med regelverket. I motsetning til veiledning kan barnehagemyndigheten gjennomføre tilsyn mot barnehageeierens vilje. Vurderingen av om det er nødvendig med tilsyn, skal baseres på barnehagemyndighetens risikovurdering.

Kommunen må anvende loven i tråd med gjeldende rett når den fører tilsyn, jf. barnehageloven § 16 første og andre ledd. Barnehagemyndigheten må vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier.

Barnehagemyndigheten skal innhente informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeieren oppfyller barnehageloven. Kommunen må ha nok og egnet informasjon om barnehagens praksis til å kunne vurdere og konkludere på om barnehageeier oppfyller eierpliktene i barnehageloven med forskrifter, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd. Det følger av forvaltningsloven § 17 at kommunen må opplyse saken så godt som mulig før den fatter vedtak.

For å påse regelverksetterlevelse må barnehagemyndigheten vurdere og konkludere på om praksis er i tråd med regelverket eller ikke, innenfor temaene i tilsynet. Kommunen må vurdere



barnehagens praksis opp mot de aktuelle rettslige kravene, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd.

Kommunen må formidle sine vurderinger og konklusjoner fra tilsynet skriftlig til barnehageeieren, uavhengig av om den har avdekket brudd på regelverket i tilsynet eller ikke. Der kommunen har avdekket brudd på regelverket, vil det være vanskelig for barnehageeieren å endre sin praksis uten at den får vurderingene og konklusjonene fra tilsynet skriftlig. Der kommunen ikke har avdekket brudd på regelverket, tilsier likevel de ulovfestede prinsippene om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk at barnehageeier har krav på å få vite hvilke vurderinger som er gjort i tilsynet, og hvilken konklusjon kommunen har falt ned på. Det er nødvendig med skriftliggjøring av kommunens vurderinger og konklusjoner for å sikre etterprøvbarhet og likebehandling. Videre er det nødvendig at den skriftlige rapporten formidles til barnehageeieren for å sikre at barnehageeiers rett til kontradiksjon blir ivaretatt. Tilsynsrapporten inneholder konkrete beskrivelser av barnehagen og kommunens vurderinger og konklusjoner som det er viktig at barnehageeieren får muligheten til å uttale seg om.

4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Skiptvet kommune opplyser i Reflex og i intervju at den ikke har ført tilsyn med barnehagene siden 2013. Kommunen har nå, sammen med samarbeidskommunene i SmartKom Østfold, utarbeidet et utkast til en tilsynsplan. Fylkesmannen har mottatt dette dokumentet, kalt «Plan for tilsyn av barnehager, Skiptvet kommune». Dokumentet beskriver en måte å foreta risikovurderinger på, hvilke virkemidler kommunen har og hvordan et tilsyn skal gjennomføres og følges opp. Det inneholder også et egenerklæringsskjema med ulike spørsmål som barnehagene skal svare på i forbindelse med et tilsyn. Vi får opplyst at dokumentet ikke er helt ferdig ennå, og at det ikke er tatt i bruk i kommunen.

Barnehagene sender inn årsplanene sine til kommunen. Det er planlagt at disse skal opp i hovedutvalget, men dette er ikke satt i verk ennå. Barnehagene får ikke rutinemessig tilbakemelding på om årsplanene fyller kravene i lov og forskrift. Kommunen godkjenner barnehagenes årsmeldinger i BASIL.

Fylkesmannens vurderinger

Barnehagemyndigheten skal bruke tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig. Vurderingen av om det er nødvendig med tilsyn, skal baseres på barnehagemyndighetens risikovurdering. Kommunen har ikke ført tilsyn i noen barnehager siden 2013. Slik Fylkesmannen oppfatter det, er dette ikke et resultat av risikovurderinger, men mer et spørsmål om kapasitet og ressurser.

Slik vi vurderer det, har kommunen mange tanker og visjoner om god barnehagedrift og et helhetlig syn på barns oppvekst. Likevel ser vi at kontakten og samarbeidet med den private barnehagen er mindre enn med de kommunale, og vi oppfatter derfor at mye av arbeidet som gjøres, er arbeid man gjør som barnehageeier heller enn som barnehagemyndighet. Som vi har skrevet i kapittel 2.2, vurderer vi at måten dere nå har delt opp møtene med styrerne på, i større grad vil bidra til å markere skillet mellom å være eier og myndighet.

Vi har oppfattet at det planlagte samarbeidet om tilsyn i SmartKom Østfold er i startfasen og at tiltakene ikke har blitt satt i verk ennå. «Plan for tilsyn av barnehager, Skiptvet kommune» er derfor ikke nærmere vurdert av oss. I tilbakemeldingen på foreløpig rapport, ber dere oss vurdere dokumentet slik at dere kan se om dere er på rett vei. Vi har i kapittel 2.2 vurdert planens omtale av risikovurderinger, samt egenerklæringsskjemaet.



Det framkommer i intervjuer at kommunen har tenkt at den skal gjennomføre tilsyn i barnehagene, men at det ikke har vært anledning til dette ennå. Barnehagemyndighetens tilsyn skal innebære kontroll av om barnehageeier oppfylder eierpliktene i barnehageloven. Fylkesmannen har ikke fått dokumentert andre aktiviteter kommunen gjør, som kan erstatte tilsyn som kontroll av eierpliktene. Vår vurdering er at manglende gjennomføring av tilsyn ikke er et resultat av en vurdering av om hvorvidt tilsyn er nødvendig for å påse regelverketterlevelse hos barnehageeier.

Da vi ikke har hatt noen gjennomførte tilsyn å vurdere, har vi ikke kunnet ta stilling til:

- om barnehagemyndighetens tilsyn er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven,
- om kommunen innhenter tilstrekkelig informasjon til å kunne ta stilling til om barnehageeier oppfylder barnehageloven,
- om kommunen vurderer og konkluderer på om barnehageeier oppfylder barnehageloven, og
- om kommunen formidler sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.

Fylkesmannens konklusjon

På bakgrunn av det som har framkommet i intervjuer og dokumentasjon, konkluderer Fylkesmannen med at Skiptvet kommune ikke oppfylder kravet om å gjennomføre tilsyn i tråd med risikovurderinger. Vi vurderer at kommunen heller ikke bruker tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse. På hvilken måte tilsyn gjennomføres, har vi ikke kunnet vurdere.

5 Reaksjoner og vedtak i tilsyn

5.1 Rettslige krav

Barnehagemyndigheten må gi barnehageeier en frist for å rette opp brudd på regelverket som blir avdekket i tilsynet. Fristen må tilpasses bruddets type og omfang. Fristen skal ikke være lengre enn det som er nødvendig for at barnehageeieren skal kunne rette regelverksbruddet, jf. barnehageloven § 16 andre ledd første og andre punktum.

Kommunen må forsikre seg om at barnehageeieren korrigerer ulovlig praksis slik at praksis blir i samsvar med barnehageloven og forskrifter. Det framgår av merknadene til barnehageloven at kommunen har en valgfrihet knyttet til bruk av pålegg når den har avdekket ulovlige forhold i barnehagen. Barnehagemyndigheten har derimot ikke en valgfrihet knyttet til at barnehageeieren faktisk må rette det ulovlige forholdet, jf. barnehageloven § 8 første ledd. For å oppnå dette, må barnehagemyndigheten gi veiledning eller pålegg om retting, jf. barnehageloven § 16 første og andre ledd.

Dersom kommunen gir pålegg om retting, må den følge forvaltningslovens bestemmelser og utforme vedtaket skriftlig. Hvis barnehagemyndigheten i stedet har valgt å bruke veiledning, er det ikke et krav til skriftliggjøring. Barnehagemyndigheten kan ikke avslutte tilsynet før barnehageeieren har sannsynliggjort at brudd på regelverket er rettet. Forhåndsvarsel (varsel før enkeltvedtak) skal som hovedregel være skriftlig. Forhåndsvarsel skal forberede barnehageeieren på det vedtaket som kan komme, og gi barnehageeieren muligheter til å uttale seg og ivareta sine interesser. Barnehagemyndigheten kan gi forhåndsvarsel i tilsynsrapporten. Både pålegg om retting og tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. barnehageloven § 16 andre ledd.



5.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Skiptvet kommune har ikke ført tilsyn siden 2013. Fylkesmannen ba om tilsynsrapporter og vedtak om retting og stenging fra årene 2016, 2017 og 2018. Da det ikke foreligger verken slike vedtak tilsynsrapporter fra disse årene, har vi heller ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt disse oppfyller krav i barnehageloven og forvaltningsloven.

Fylkesmannens vurderinger

Kommunen har ikke i den perioden vi har etterspurt dokumentasjon fra, gitt pålegg om retting eller fattet vedtak om stenging av barnehage. På bakgrunn av at det verken er gitt pålegg om retting eller at vi har fått forelagt annen dokumentasjon på hvordan kommunen følger opp lovbrudd i barnehagene, har Fylkesmannen ikke kunnet konkludere på hvordan kommunen følger opp lovbrudd.

Fylkesmannens konklusjon

Vi har ikke kunnet konkludere på dette punktet, da det ikke finnes tilsynsrapporter eller vedtak med pålegg om retting eller stenging fra perioden vi ser på i vårt tilsyn.

6 Kommunens håndtering av regelverket for pedagogisk bemanning

6.1 Rettslige krav

Barnehageloven § 17 a om pedagogisk bemanning lyder:

Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høghskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk
Departementet kan gi forskrift om pedagogisk bemanning og forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon § 1 lyder:

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning.
Barnehagen skal minst ha én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Barn regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.
Styrerens tid til administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av normen for pedagogisk bemanning.
I barnehager der over halvparten av barna har avtalt kortere oppholdstid enn seks timer per dag, skal omregnede heltidsplasser legges til grunn i beregningen av normen for pedagogisk bemanning etter andre ledd.

Barnehageeier har ansvaret for å oppfylle de rettslige kravene til pedagogbemanningen, jf. Barnehageloven § 7. Kommunen som barnehagemyndighet skal gjennom veiledning og tilsyn påse at barnehageeier følger regelverket, jf. § 8 første og femte ledd og § 16. Regelverket stiller på dette området samme krav til kommunen som barnehagemyndighet når det gjelder risikovurderinger, veiledning og tilsyn, som det som er beskrevet i kapitlene 2-5.

Barnehageeier har ansvaret for at den totale bemanningen i barnehagen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer eller annen treårig pedagogisk høghskoleutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk. I følge tolkingsbrev fra Utdanningsdirektoratet er det sju utdanninger som, sammen med videreutdanning i barnehagepedagogikk, er relevante for stilling som pedagogisk leder. Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon angir minimumskravet til antall barn en pedagogisk leder kan ha ansvaret for.



Bestemmelsen i forskriften § 1 første ledd angir barnehageeiers plikt til å sørge for at barnehagen har en forsvarlig pedagogisk bemanning. Hva som er forsvarlig må vurderes konkret i hver enkelt barnehage. Denne plikten gjelder uavhengig av grensene for maksimalt antall barn som er oppgitt i andre og tredje ledd. I noen barnehager må hver pedagogisk leder derfor ha ansvar for færre barn enn det som angis i disse leddene.

Barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per 7 barn når barna er under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn når barna er over tre år. Pedagognormen skal oppfylles for barnehagen som helhet og bestemmelsen stiller ikke krav til gruppestørrelse eller gruppetilhørighet for barn. Hvis barnehagen har 7 barn under tre år eller 14 barn over tre år, og tar inn ett barn til, utløser dette barnet krav om én ny pedagogisk leder.

Styrers tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til normen for pedagogisk bemanning. Den tiden styreren arbeider direkte med barna kan inngå i normen for pedagogisk bemanning. Dersom styrer for eksempel jobber halvparten av tiden med administrasjon og ledelse, betyr det at styrer utgjør en halv pedagogisk leder i beregningen av antall pedagogiske ledere per barn.

I barnehager der over halvparten av barna har avtalt kortere oppholdstid enn seks timer per dag, skal omregnede heltidsplasser legges til grunn i beregningen av normen for pedagogisk bemanning etter andre ledd. Hvis barnehagen har syv barn under tre år omregnet i heltidsplasser eller 14 barn over tre år omregnet i heltidsplasser, og tar inn ett barn til, utløser dette barnet krav om én ny pedagogisk leder.

I forskriften er det gitt hjemmel til at kommunen kan innvilge tre ulike typer dispensasjoner når det gjelder pedagogisk bemanning. I dette tilsynet har vi sett på to av disse.

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon § 2 lyder:

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra § 1 for inntil ett år om gangen dersom særlige hensyn tilsier det og barnehageeier søker om dispensasjon. Barnehageeier skal legge ved uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg i søknaden.

Eier kan søke om *dispensasjon fra normen* for pedagogisk bemanning til kommunen.

Dispensasjonsadgangen skal kun brukes unntaksvis. For å sikre at saken blir tilstrekkelig belyst og brukernes rett til medbestemmelse ivaretas, skal uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg legges ved eiers søknad om dispensasjon fra pedagognormen. Når kommunen vurderer om den skal innvilge dispensasjon, må den foreta en konkret vurdering av barnegruppenes sammensetning og behov, barnehagens fysiske miljø (ute- og innearealer), barnehagens totalbemanning og personalets samlede kompetanse. Kommunen kan stille vilkår ved innvilgelse av dispensasjon.

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon § 3 lyder:

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder for inntil ett år om gangen, dersom barnehageeier søker om det, stillingen det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker.

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra kravet om norskferdigheter for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder, dersom barnehageeier søker om det, stillingen det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker.

Dispensasjon gjelder den personen det søkes dispensasjon for og til en bestemt stilling i en bestemt barnehage.



Barnehageeier kan søke om midlertidig *dispensasjon fra utdanningskravet* til styrer og til pedagogisk leder. Det er kommunen som barnehagemyndighet som skal vurdere om en søknad skal innvilges. Når den reelle kompetansen hos den det søkes for er vurdert, kan kommunen stille vilkår ved dispensasjonen. Hva slags vilkår som eventuelt stilles, vil være avhengig av den reelle kompetansen vedkommende har og hvordan kommunen vil sikre at vedkommende blir i stand til å fylle stillingen. Det kan for eksempel stilles krav om at den som får dispensasjon, mottar veiledning fra barnehagelærer.

Ved behandling av søknader om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet til styrer og pedagogisk leder i barnehage, skal de reelle kvalifikasjonene til den det søkes for vurderes av kommunen. Andre relevante momenter som kan tillegges vekt er for eksempel hvor lenge vedkommende har utført relevant arbeid i barnehage og hvor sannsynlig det er at barnehagen innen rimelig tid kan få ansatt en kvalifisert søker. En søknad om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder skal inneholde en skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer. En dispensasjon gis for den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en konkret barnehage. Det er ikke adgang til å ta med seg en dispensasjon fra én barnehage til en annen barnehage.

Barnehageeier kan søke om midlertidig *dispensasjon fra kravet om norskferdigheter* for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder. Det er kommunen som barnehagemyndighet som skal vurdere om en søknad skal innvilges.

Fylkesmannens tilsyn er avgrenset til ikke å kontrollere kommunens dispensasjonsadgang fra kravet om norskferdigheter etter forskriften § 3 annet ledd.

Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak

Kommunens vedtak om dispensasjon, jf. §§ 2 og 3 i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon, er utøvelse av offentlig myndighet. Vedtakene er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 b, vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer. Kravene til saksbehandling ved enkeltvedtak følger av forvaltningsloven kap. IV til VI.

Enkeltvedtak om dispensasjon må oppfylle forvaltningslovens bestemmelser for å ivareta rettssikkerheten til barnehagen og den det søkes dispensasjon for. Vedtaket må angi hvilke lovbestemmelser avgjørelsen bygger på. De faktiske forhold som er lagt vekt på, og hvilke skjønsmessige vurderinger som er tatt, må komme frem av vedtaket. Videre skal vedtaket inneholde opplysninger om klageadgang, -frist, og -organ og hvor klagen skal sendes. Opplysninger om klageadgang kan utelates dersom man innvilger en søknad fullt og helt, og det ikke er grunn til å tro at parten vil være misfornøyd med avgjørelsen. Vedtaket skal også opplyse om retten til å se sakens dokumenter.

6.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Pedagogbemanningen

Det framkommer av intervjuene at drøfting rundt den nye pedagognormen og bemanningsnormen flere ganger har vært tema på møtene med styrerne. Dere har på møtene drøftet hvordan de forskjellige barnehagene skal oppfylle normene. Det framkommer at den private barnehagen ikke alltid har deltatt i styremøtene. Av intervju framgår det at kommunen likevel kjenner til at den private barnehagen oppfylder pedagognormen. Vi får opplyst at den private barnehagen har og har hatt en pedagogbemanning som ligger over minstenormen. I de kommunale barnehagene deltar virksomhetsleder i tilsettingsprosessen. Den private barnehagen ansetter sine egne pedagoger. Kommunen har blant annet oversikt over bemanningen gjennom årsmeldingene i BASIL. I følge



opplysningene Hestehoven og Lindormen barnehage har sendt Fylkesmannen, oppfyller begge barnehagene pedagognormen pr. dato for vårt tilsyn.

Dispensasjoner

Kommunen har ikke behandlet søknader om dispensasjon fra norm for pedagogisk bemanning i de årene Fylkesmannen har bedt om dokumentasjon fra.

Vi har mottatt 11 vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder. Til noen av dem har vi også mottatt søknaden fra barnehagen. Vedtakene fra årene 2015-2018, som vi vurderer her, er kun fra kommunale barnehager. Vedtakene er korte, og de innvilger den dispensasjonen det er søkt om. Det er ikke opplyst om klagerett i vedtakene. Pr. 15.12.2018 har en av barnehagene i Skiptvet dispensasjon fra utdanningskravet for en pedagogisk leder.

Fylkesmannens vurderinger

Pedagogbemanningen

Kommunen skal gjennom risikovurderinger, tilsyn og veiledning påse at barnehagene følger regelverket for pedagogisk bemanning slik det framkommer i lov og forskrift. Når det gjelder de kommunale barnehagene, vurderer vi at dere er så vidt involvert i driften at dere har god oversikt over hvordan situasjonen er. Som eier deltar dere også i ansettelse av pedagogiske ledere. Temaet har vært oppe på flere møter med styrerne. Når det gjelder den private barnehagen, framkommer det at dere har vært klar over at den oppfyller pedagognormen og vi vurderer at dere derfor ikke har hatt grunn til å undersøke spørsmålet nøyere.

Dispensasjoner

Fylkesmannen ba om vedtak fra årene 2016, 2017 og 2018. Vi har også mottatt noen vedtak fra 2015 og velger å vurdere også disse. Derimot har vi ikke vurdert vedtakene vi har mottatt fra årene 2011 og 2012, da vi anser at disse er for gamle til å si oss noe om kommunens praksis på tilsynstidspunktet. Til sammen har vi da 6 vedtak som vi bygger vår vurdering på, alle til kommunale barnehager.

I følge forvaltningsloven § 24 skal enkeltvedtak begrunnes. Begrunnelsen skal vise til reglene vedtaket bygger på, de faktiske forhold i saken og hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende i kommunens vurdering, jf. fvl. § 25. I vedtakene vi har sett, er det kun vist til barnehageloven § 18 (nå § 17 a) og ikke forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon. Det er i forskriften § 3 de konkrete reglene og kriteriene for dispensasjon framkommer. Etter Fylkesmannens vurdering må også forskriftens regler være en del av vedtaket.

De vedtakene vi har vurdert er korte. Flere av dem er skrevet som «notat». Det framgår imidlertid av overskriften at de er å regne som vedtak, vi vurderer dem derfor som vedtak. Ett av vedtakene inneholder ulike datoer i overskrift og vedtaksformulering, i tillegg til at det er brukt både ny og tidligere hjemmel i barnehageloven. Etter Fylkesmannens vurderinger viser flere av vedtakene mangler når det gjelder kommunens vurderinger. Vi finner ikke at kommunen vurderer søknaden opp mot kriteriene som er angitt i forskriften § 3. Slik vi leser de fleste av vedtakene, er teksten som framkommer faktaopplysninger fra søknaden, og ikke barnehagemyndighetens egne vurderinger.

Fylkesmannen har bare kunnet vurdere vedtak til kommunale barnehager. Kommunen er som eier involvert i tilsettingsprosessen, og vi har derfor grunn til å tro at dere har gjort de vurderingene regelverket krever, underveis i saksbehandlingen. Forvaltningsloven krever imidlertid at vurderingene framkommer i vedtaket. Etter Fylkesmannens vurdering er det også viktig at



begrunnelsene framkommer i vedtaket når dere både er eier og myndighet i saken. Dette vil sikre at man kan etterprøve kommunens saksbehandling, og at dere i vedtaket viser at dere skiller rollene som barnehagemyndighet og som eier av de kommunale barnehagene.

Enkeltvedtak skal til vanlig også vise til klageadgang, klageinstans, fremgangsmåte ved klage og informasjon om retten til å se sakens dokumenter. I de tilfellene vedtaket innvilger søknaden fullt ut, og vedtaket ikke inneholder vilkår, kan man utelate opplysninger om klageadgang, dersom det ikke er grunn til å tro at noen vil være misfornøyd med vedtaket. Da vi bare har sett vedtak som innvilger søknaden fullt ut, vurderer vi at det i disse vedtakene ikke var påkrevet med opplysninger om klageadgang.

Fylkesmannens konklusjon

Etter en helhetsvurdering konkluderer vi med at kommunen har oversikt over pedagogbemanningen i barnehagene og at dere med dette påser at regelverket på området blir fulgt. Imidlertid er vår konklusjon at kommunen ikke følger forvaltningslovens regler om enkeltvedtak når dere avgjør søknader om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder.

7 Frist for retting av regelverksbrudd

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at dere ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi gir dere en frist til å rette regelverksbruddene, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 15.08 2019. Før fristen må dere sende oss en erklæring om at forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddene er rettet.

Hvis dere ikke har rettet regelverksbruddene før rettefristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som dere kan klage på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen:

1:

Skiptvet kommune skal gjennom veiledning og tilsyn påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd

Pålegget innebærer at (korreksjonspunkter)

- a. Skiptvet kommune må bruke kunnskap om barnehagenes regeletterlevelse til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn
- b. Skiptvet kommune må gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger
- c. Skiptvet kommune må bruke tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeier

2:

Skiptvet kommune skal fatte vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet i tråd med reglene om enkeltvedtak, jf. forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon § 3 første ledd, jf. forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27 tredje ledd

Pålegget innebærer at (korreksjonspunkter)

- d. Vedtak om dispensasjon skal inneholde informasjon om
 - v. De reglene vedtaket bygger på
 - vi. De faktiske forholdene vedtaket bygger på



- vii. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn
- viii. Informasjon om retten til å se sakens dokumenter

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18, med unntak av referater fra intervjuer jf. forvaltningsloven § 18 a.

Moss, 12.04.2019

Kari Smith-Meyer (sign)
Tilsynsleder

Karianne Åsheim (sign)
revisor

Marie Skinstad-Jansen (sign)
revisor



Vedlegg

1: Oversikt over dokumentasjon til tilsynet med Skiptvet kommune

Mottatt 25.01.2019 fra Skiptvet kommune:

- Egenvurdering i Reflex
- Handlingsplan – barn som pårørende
- Handlingsveileder – barn som bekymrer
- Kriterier og kjennetegn sosial kompetanse
- Kriterier og kjennetegn språklig kompetanse
- Kvalitetsplan for barnehagene i Skiptvet
- Ledermøtereferater
- Plan for tilsyn av barnehager
- Risikoanalyse Lindormen barnehage
- Årshjul for barnehagemyndigheten

Mottatt 01.02.2019 og 15.02.2019 fra Skiptvet kommune:

- Rutine for søknad om dispensasjon fra utdanningskravet
- Søknader og vedtak om dispensasjon fra årene 2011-2018
- Referater fra ledermøter

Mottatt 06.02.2019 fra Hestehoven gårdsbarnehage:

- Barnehagens organisering
- Oversikt over barn og alder
- Eiers orientering

Mottatt 07.02.2019 fra Lindormen barnehage:

- Barnehagens organisering
- Oversikt over barn og alder

Mottatt 08.03.2019 fra Skiptvet kommune:

- Rutine for evaluering og godkjenning av årsplan

Annet:

- Kommunens nettsider, bl.a:
 - Delegeringsreglement – Skiptvet kommune
 - Årsmelding 2017 – Skiptvet kommune
- BASIL, statistikkportalen mm.



2: Oversikt over navn og funksjon på de som har deltatt i tilsynet

Navn	Tittel	Veilednings-samling	Intervju	Sluttmøte
Per Egil Pedersen	Rådmann	X	X	X
Johan Søfteland	Virksomhetsleder oppvekst	X	X	X
Wilfrid Wister	styrer Hestehoven gårdsbarnehage		X	X
Tone Udjus Frorud	styrer Lindormen barnehage		X	X

Fra Fylkesmannen i Oslo og Viken deltok:

Karianne Åsheim

Marie Skinstad-Jansen

Kari Smith-Meyer, tilsynsleder