



Fylkesmannen
i Østfold

TILSYNSRAPPORT

Barnehageloven

Aremark kommune

2018

Sammendrag

Fylkesmannen i Østfold har gjennomført tilsyn med Aremark kommune som barnehagemyndighet. Tema for tilsynet er kommunens ansvar etter barnehageloven § 8 første ledd for å påse at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk, herunder kommunens veiledning og tilsyn overfor barnehagene.

Fylkesmannen har undersøkt hvordan kommunen påser at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk, og da med spesielt fokus på risikovurderinger, valg av virkemidlene tilsyn og veiledning, oppfølging etter tilsyn og veiledning, samt kommunens håndtering av regelverket for styrer og 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 barnehagetilbud. Kommunens tilsyn og veiledning er dermed også et sentralt tilsynsystem for Fylkesmannen.

Tilsynet er gjennomført ved å gjennomgå dokumentasjon fra Aremark kommune og Aremark kommunale barnehage. I tillegg har vi intervjuet personer fra kommunen og fra barnehagen.

Kommunen har tidligere mottatt en foreløpig rapport. Denne ble gjennomgått på sluttmøte i kommunen. Aremark kommune har kommentert den foreløpige rapporten og utarbeidet et styringsdokument «Plan for tilsyn av barnehagen i Aremark». Kommunen mener at styringsdokumentet er tilstrekkelig for å dekke påleggene i den foreløpige tilsynsrapporten. Fylkesmannen har vurdert styringsdokumentet og velger å opprettholde pålegget om retting og korreksjonspunktene a til og med h.

Aremark kommune får frist fram til 01.03.2019 med å rette de påpekte regelverksbruddene. Bruddene ble formulert som mulige pålegg slik:

1. Aremark kommune skal gjennom veiledning og tilsyn påse at barnehagen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8, § 16, § 17 og § 18.

Pålegget innebærer at Aremark kommune må:

- a. avklare hvordan de skal løse myndighetsoppgavene etter § 8.
- b. ha oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.
- c. ha tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven.
- d. bruke kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn.
- e. basere veiledning og tilsyn på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.
- f. bruke veiledning eller tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeier.
- g. følge opp at brudd på barnehageloven blir rettet.
- h. påse at styrer og pedagogbemanningen er i henhold til regelverket.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	4
1.1	Kort om Aremark	4
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet	4
1.3	Tema for tilsyn	4
1.4	Om gjennomføringen av tilsynet	5
1.5	Om tilsynsrapporten	5
2	Risikovurderinger.....	5
2.1	Rettslige krav	5
2.2	Våre observasjoner og vurderinger.....	6
3	Kommunens veiledning med barnehagen	7
3.1	Rettslige krav	7
3.2	Våre observasjoner og vurderinger.....	7
4.	Kommunens tilsyn med barnehagene	8
4.1.	Rettslige krav	8
4.2	Våre observasjoner og vurderinger.....	9
5	Reaksjoner og vedtak i tilsyn	9
5.1	Rettslige krav	9
5.2.	Våre observasjoner og vurderinger.....	10
6	Kommunens håndtering av regelverket for styrer og pedagogisk bemanning.....	11
6.1	Rettslige krav	11
6.2	Våre observasjoner og vurderinger.....	12
7	Konklusjon	13
8	Frist for retting av regelverksbrudd	13
	Vedlegg	14
1:	Oversikt over dokumentasjon til tilsynet med Aremark kommune.....	14
2:	Oversikt over navn og funksjon på de som har deltatt i tilsynet.....	15

1 Innledning

Fylkesmannen har i perioden fra 23.03.2018 til dags dato gjennomført tilsyn med kommunens ansvar for å påse at barnehagen drives i henhold til gjeldende regelverk i Aremark kommune.

I denne tilsynsrapporten er det gitt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 01.03.2019.

Dersom lovbruddene ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Østfold vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d.

1.1 Kort om Aremark

Det framkommer av dokumentasjon og intervjuer at Aremark kommune har en nyansatt rådmann. I rådmannens stab er det en person som har rollen som personlrådgiver/skole – og barnehagefaglig rådgiver. Kommunen har en kommunal barnehage. Den er organisert som en virksomhet, hvor styrer er virksomhetsleder. Fylkesmannen forstår det slik at virksomhetsleder ivaretar eieroppgavene etter §7.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A.

I 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.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som lovbrudd, uavhengig av om det er barnehageloven eller forskrift fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

1.3 Tema for tilsyn

Tema for tilsynet er kommunens veiledning og tilsyn for å påse at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd, jf. § 16, jf. §§ 17 og 18.

Tilsynet omfatter:

- Kommunens risikovurderinger
- Kommunens veiledning av barnehagen
- Kommunens tilsyn med barnehagen
- Kommunens reaksjoner og vedtak i tilsyn
- Kommunens håndtering av regelverket for styrer og pedagogisk bemanning

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

1.4 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsynets gang

- Veiledningssamling 16.01.2018
- Varsel om tilsyn med pålegg om å sende inn dokumentasjon, datert 23.03.2018
- Dokumentasjon, redegjørelse og egenvurdering i Reflex mottatt 24.04 og 02.05.2018
- Brev med dagsorden for tilsynet, datert 02.05.2018
- Åpningsmøte og intervjuer 22.05. og 23.05.2018
- Varsel om vedtak og foreløpig rapport 25.06.2018
- Sluttmøte 28.06.2018
- Frist for tilbakemelding på varsel om vedtak og foreløpig rapport 20.08.2018
- Endelig rapport med evt. frist for retting 11-09.2018
- Avslutning av tilsyn evt. pålegg om retting

1.5 Om tilsynsrapporten

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

- dokumentasjonen dere har sendt inn (se oversikt i vedlegg)
- informasjonen fra Reflex og Basil
- informasjonen på kommunens nettsted
- intervjuene
- tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport

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:

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

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

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og skal påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8. For å oppfylle ansvaret om å påse

regelverksetterlevelse i barnehagene etter barnehageloven § 8 første ledd, må kommunen ha oversikt over regelverket den veileder om og fører tilsyn med. Barnehagemyndigheten må også 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.

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 og vurderinger

Fylkesmannens observasjoner

I Reflex opplyser kommunen at de har god oversikt over lovverket og de ulike aktørenes plikter etter barnehageloven. I intervjuene fremkommer det ulik informasjon knyttet til dette. Enkelte mener at rollen som barnehagemyndighet er delegert fra rådmann til barnehagefaglig rådgiver, andre mener at rollen ligger hos rådmannen, mens noen er usikre på hvem som innehar dette ansvaret og om kommunen har en barnehagemyndighet. I kommunens delegasjonsreglement er følgende myndighetsoppgaver i barnehageloven delegert til rådmannen; gi midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer, pedagogisk leder og førskolelærer i barnehagen, godkjenne hjem for familiebarnehage, godkjenne barnehager og opptak av barn til barnehagene. I intervjuene kommer det frem at det ikke finnes noen formell delegering av de øvrige myndighetsoppgavene internt i kommunen.

I kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport fremkommer det i «Plan for tilsyn med barnehager» at tilsynsansvaret er delegert til rådmannen som har delegert det videre til rådgiver for skole og barnehage. Fylkesmannen har ikke mottatt nytt delegasjonsreglement som viser dette. Aremark kommune opplyser at delegasjonsreglementet er under revisjon og skal opp til politisk behandling i kommunestyret.

Kommunen opplyser i Reflex at barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehageeier oppfyller sine plikter etter barnehageloven. Videre fremkommer det

at kommunen ikke bruker kunnskapen de har om barnehagen til å vurdere behov for veiledning og tilsyn. Kommunen svarer i Reflex «nei» på spørsmål om barnehagemyndighetens risikovurderinger er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Det opplyses i intervjuene at virksomhetsleder rapporterer månedlig til rådmannen. Her rapporteres det på økonomi, sykefravær, antall barn og antall ansatte. Etter rapporteringen gjennomføres det samtale mellom virksomhetsleder i barnehagen og en person fra stab og støttefunksjoner. Intervjuene viser også at det er hyppig telefonkontakt mellom virksomhetsleder og kommunens administrasjon. I tillegg er det en del samsnacking mellom virksomhetsleder og barnehagefaglig rådgiver, i hovedsak rundt personalsaker.

I tilbakemelding på foreløpig rapport skriver kommunen at «Plan for tilsyn med barnehagen» er tilstrekkelig for å dekke kravene i påleggene, herunder å ha tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehageeier oppfylder sine plikter etter barnehageloven og hvordan kommunen bruker denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger.

Fylkesmannens vurderinger

I «Plan for tilsyn med barnehager» viser kommunen hvem som har fått delegert tilsynsansvaret. Fylkesmannen kan ikke se hvordan de øvrige myndighetsoppgavene blir ivaretatt.

Kommunen får kunnskap om barnehagen gjennom månedlige rapporter. Fylkesmannen oppfatter at innholdet i rapportene har fokus på økonomi og andre eieroppgaver. Etter vår vurdering gir ikke rapporteringen tilstrekkelig kunnskap om hvorvidt barnehageeiers plikter etter barnehageloven blir oppfylt. I «Plan med tilsyn for barnehager» beskriver kommunen ulike måter å innhente kunnskap på. Fylkesmannen kan ikke se hvordan kommunen konkret vil løse dette i praksis.

Kommunen skriver i «Plan for tilsyn med barnehager» at de vil bruke kunnskapen til å gjennomføre risikovurderinger. I vedleggene er det ulike metoder for risikovurderinger. Fylkesmannen kan ikke se hvordan kommunen konkret vil løse dette i praksis.

3 Kommunens veiledning av barnehagen

3.1 Rettslige krav

Etter barnehageloven § 8 første ledd skal kommunen gi veiledning og påse at barnehagen 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 og vurderinger

Det fremkommer en usikkerhet i intervjuene om kommunen har et system for oppdatering på lovverket som igjen sikrer at barnehagemyndigheten til enhver tid har en oppdatert

lovforståelse. Intervjuene viser at kommunen forutsetter at virksomhetsleder har en oppdatert lovforståelse.

I Reflex svarer kommunen «nei» på spørsmål om barnehagemyndigheten bruker veiledning som virkemiddel for å påse regelverketterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier. Det blir sagt i intervjuene at det er tett dialog mellom barnehagen og kommunen, men at det ikke er noen formelle møter/veiledning hvor regelverket er tema.

Når det gjelder å basere veiledning og tilsyn på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven viser kommunen til avsnitt om risikovurdering i «Plan for tilsyn med barnehager».

Fylkesmannens vurderinger

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.

Fylkesmannen kan ikke se at Aremark kommune veileder barnehagene på regelverket, noe som bekreftes i besvarelsen i Reflex. Det blir heller ikke synliggjort i intervjuene eller i «Plan for tilsyn med barnehager» hvordan kommunen holder seg oppdatert på gjeldende lovverk på barnehageområdet.

4. Kommunens tilsyn med barnehagen

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 godkjenningspliktige 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 oppfylder 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.

Barnehagemyndigheten skal innhente informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeieren oppfylder barnehageloven. Kommunen må ha nok og egnet informasjon om barnehagens praksis til å kunne vurdere og konkludere på om barnehageeier oppfylder eierpliktene i barnehageloven med forskrifter, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd. Det følger av forvaltningsloven § 17 at kommune 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 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 etterprøvbarehet 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 og vurderinger

Både intervjuene og dokumentasjonen viser at Aremark kommune har hatt en avtale med Rømskog kommune om gjennomføring av tilsyn etter barnehageloven § 16. Denne avtalen opphørte 1.8.2017. I Reflex svarer kommunen at barnehagemyndigheten gjennomfører tilsyn. Det finnes dokumentasjon på tilsyn utført av Rømskog kommune fra 2015 med tema årsmelding, vedtekter og årsplan, samt tilsyn i 2016 med tema årsmelding og årsplan. Det finnes ingen dokumentasjon på gjennomført tilsyn etter at avtalen med Rømskog opphørte. I intervjuene fremkommer det at det ikke er avklart hvem som skal føre tilsyn med barnehagen framover.

I «Plan for tilsyn med barnehager» fremkommer det at Aremark kommune selv skal føre tilsyn med barnehagen.

Fylkesmannens vurdering

Barnehagemyndigheten skal bruke tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd. Barnehageloven gir ikke bindende regler for hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres, men tilsynsansvaret innebærer at kommunen skal se til at barnehagene drives etter barnehagelovens bestemmelser og ellers er forsvarlige.

Fylkesmannen ser av «Plan for tilsyn med barnehager» at Aremark kommune har en plan for hvordan de vil løse tilsynsansvaret etter at avtalen med Rømskog opphørte. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se hvordan kommunen konkret vil løse dette i praksis.

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 de 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, jf. barnehageloven § 16 andre ledd.

5.2. Våre observasjoner og vurderinger

I tilsynsrapporten datert 21.02.2017, skriver Rømskog kommune at det er en «uregelmessighet» i pedagognormen. Aremark kommune opplyser i brev datert 19.05.2017 at dette blir rettet, slik at pedagognormen blir oppfylt fra 1.8.2017. Fylkesmannen kan ikke se i dokumentasjonen at dette har blitt fulgt opp av barnehagemyndigheten. Gjennom intervjuene opplyses det at barnehagen hadde for lav pedagogisk bemanning høsten 2017, da to pedagogiske ledere fungerte i styrerstillingen fram til ny styrer startet 1.1.2018. Det fremkommer verken i intervjuene eller i dokumentasjonen hvordan barnehagemyndigheten vurderte eller løste denne situasjonen i perioden august til desember 2017.

Årsmeldingen pr 15.12.2017 viser at barnehagen ikke oppfylte pedagognormen. Barnehagen hadde pr 15.12.2017 2,8 årsverk pedagog, men barnetallet tilsier at barnehagen skulle hatt 4 årsverk pedagog. Barnehagen har skrevet i merknad fra barnehagen at pedagognormen er rettet opp fra 1.1.2018. Da har barnehagen 4,2 årsverk pedagog. Det er ingen kommentarer fra barnehagemyndigheten i årsmeldingen 2017 at barnehagen har for lav pedagogisk bemanning.

Fylkesmannen har innhentet lister over ansatte, ansattes kompetanse og antall barn i ulike aldre fra barnehagen som deltok i tilsynet. Barnehagen oppfylte pedagognormen på tilsynstidspunktet.

Når det gjelder å følge opp at brudd på barnehageloven blir rettet, viser kommunen til avsnitt om oppfølging i «Plan for tilsyn med barnehager».

Fylkesmannens vurdering

Tilsyn innebærer utøvelse av offentlig myndighet, og ved brudd på regelverket kan kommunen pålegge barnehageeier å rette forholdet. Det er derfor nødvendig at kommunens vurderinger og konklusjoner i tilsynet framkommer skriftlig. Rømskog kommune skriftliggjorde sine vurderinger, konklusjoner og pålegg om retting i tilsynsrapporten 2017. Fylkesmannen ser at kommunen som barnehageeier opplyste at lovbruddet om pedagogisk bemanning skulle rettes innen 1.8.2017. Fylkesmannen kan ikke se at dette har blitt fulgt opp av barnehagemyndigheten slik at lovbruddet ble rettet.

Fylkesmannen ser at kommunen i «Plan for tilsyn med barnehagen» har beskrevet at de skal følge opp lovbrudd, men Fylkesmannen kan ikke se hvordan dette skal gjøres i praksis.

6 Kommunens håndtering av regelverket for styrer og pedagogisk bemanning

6.1 Rettslige krav

Barnehageloven § 17 første og annet ledd om styrer lyder:

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som barnehagelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, noe som blant annet betyr at barnehagens leder må ha nødvendig lederkompetanse. Barnehagens daglige leder må oppfylle utdanningskravet i § 17 annet ledd. Loven stiller i utgangspunktet krav om at hver barnehage skal ha en styrer. Det kan imidlertid tenkes unntakstilfeller der det kan være behov for at flere barnehager samler sine styrerressurser i et lederteam. I Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) heter det at det forutsettes at slik samordning ikke fører til en reduksjon av styrerressursen. Videre forutsettes det at det er hensiktsmessig avstand mellom barnehagene, at styrerteamet skal ha daglig kontakt og oppfølging av hver barnehage og at normen for pedagogisk bemanning overholdes. Det kan også tenkes unntakstilfeller der flere små barnehager organiseres sammen som en felles virksomhet med en styrer. I slike tilfeller må kommunen ved godkjenning og tilsyn vurdere størrelsen på virksomheten etter sammenslåing, barnehagenes geografiske plassering i forhold til hverandre og tilgangen til kvalifisert personale, jf. Ot.prp. nr 72 (2004-2005).

Barnehageloven § 18 første og annet ledd om barnehagens øvrige personale lyder:

Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon § 1 lyder på tilsynstidspunktet:

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning.

Barnehagen skal minst ha 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. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Barn regnes for å være over tre år fra og med august et året de fyller tre år.

Styrerens tid til administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av normen for pedagogisk bemanning.

I barnehager der flertallet av barna har kortere oppholdstid enn seks timer per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.

Ny forskrift om pedagogisk bemanning gjelde fra 1.8.2018. Det er denne forskriften som er gjeldende på tidspunktet for endelig rapport:

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning.

Barnehagen skal ha minst 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 flertallet av barna har kortere oppholdstid enn seks timer per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.

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 høyskoleutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Ifølge 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.

Barnehageeier har ansvaret for å oppfylle de rettslige kravene til styrer- og 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 3-6.

6.2 Våre observasjoner og vurderinger

Det framkommer av intervjuene at kommunen får kunnskap om hvordan barnehagen oppfyller kravene til styrer og pedagogisk bemanning via BASIL, tett dialog og ansettelse. Kommunen opplyser om at styrer er ansatt i 100% stilling. Ved ansettelse av ny styrer ble det dokumentert at styrer er utdannet barnehagelærer med styrerutdanning.

Fylkesmannen har innhentet liste over ansatte, ansattes kompetanse og antall barn i ulike aldre fra barnehagen som deltok i tilsynet. Barnehagen oppfylte pedagognormen på tilsynstidspunktet, men ikke pr. 15.12.2017. I intervjuene opplyses det at barnehagen har tilstrekkelig pedagoger på tilsynstidspunktet, men at det ikke er kjent hvilke tiltak som skal iverksettes for å oppfylle ny pedagognorm fra 1.8.2018.

Når det gjelder å påse at styrer og pedagogbemanning er i henhold til regelverket viser kommunen til punkt 6 i «Egenerklæring ved tilsyn i Aremark kommune».

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen vurderer at Aremark kommune, som barnehageeier, har oversikt over styrerbemanningen i barnehagen og har vurdert at barnehagen har en forsvarlig pedagogisk ledelse. Videre har kommunen som eier, kontrollert at styrer har utdanning i hht. § 17 ved ansettelse.

Fylkesmannen vurderer at Aremark kommunen ved styrer, har oversikt over pedagogbemanningen i barnehagen. Fylkesmannen kan ikke se at kommunen som barnehagemyndighet har vurdert om bemanningen i barnehagen er tilstrekkelig til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet eller om barnehagen har en forsvarlig pedagogisk bemanning.

Fylkesmannen ser at kommunen har utarbeidet skjema «Egenerklæring ved tilsyn Aremark kommune». Skjemaet skal benyttes under tilsyn med barnehagen og kommunen ber også om at oversikt over bemanning sendes med skjemaet. Det er midlertidig uklart hvor ofte barnehagemyndigheten skal føre tilsyn og når skjemaet skal benyttes.

7 Konklusjon

Fylkesmannen har vurdert tilbakemeldingene på foreløpig tilsynsrapport fra Aremark, samt styringsdokumentet «Plan for tilsyn med barnehagen». Aremark kommune mener at pålegget om retting blir oppfylt gjennom «Plan for tilsyn i barnehagen.»

Fylkesmannen kan ikke se hvordan «Plan for tilsyn med barnehagen» påser regeletterlevelse gjennom risikovurdering, veiledning og tilsyn. Vi vurderer at manglende dokumentasjon på hvordan planen benyttes i praksis medfører at vi opprettholder pålegget om retting, samt korreksjonspunktene a-h. På bakgrunn av det som er sagt over, konkluderer Fylkesmannen med at Aremark kommune ikke oppfyller kommunens ansvar som barnehagemyndighet § 8 første ledd på tilsynstidspunktet.

8 Frist for retting av regelverksbrudd

Fylkesmannen har i kapittel 2 til og med 6 konstanter lovbrudd. I denne rapporten får Aremark kommune frist til å rette ulovlige forhold, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 01.03.2019. Dette er en forlenget frist som Fylkesmannen mener er rimelig for at Aremark kommune skal kunne sette styringsdokumentet «Plan for tilsyn med barnehagen» ut i livet. En slik forlenget frist vil gi kommunen mulighet til å dokumentere anvendelsen og effekten av innholdet. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at ulovlige forhold er rettet og en redegjørelse med dokumentasjon for hvordan lovbruddet er rettet.

Dersom forholdet ikke er rettet innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil være et enkeltvedtak og vil kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI. Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven §§ 18 flg. Unntatt fra dette er referat fra intervjuer jf. forvaltningsloven § 18a.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av fristen i endelig tilsynsrapport:

1. Aremark kommune skal gjennom veiledning og tilsyn påse at barnehagen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8, § 16, § 17 og § 18.

Pålegget innebærer at Aremark kommune må:

- a. avklare hvordan de skal løse myndighetsoppgavene etter § 8.
- b. ha oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.
- c. ha tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven.
- d. bruke kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn.
- e. basere veiledning og tilsyn på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.
- f. bruke veiledning eller tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeier.
- g. følge opp at brudd på barnehageloven blir rettet.
- h. påse at styrer og pedagogbemanningen er i henhold til regelverket.

Moss 11.09.2018

Heidi Martinsen
Tilsynsleder

Karianne Åsheim
revisor

Kari Smith-Meyer
revisor

Vedlegg

1: Oversikt over dokumentasjon til tilsynet med Aremark kommune

Mottatt 24.04.2018:

- Egenvurdering i Reflex
- Delegeringsreglement for Aremark kommune
- Årsmelding Aremark kommune
- Avtale om tjenester gjennom vertskommunesamarbeid
- Oppsigelse av avtale om samarbeid Rømskog-Aremark
- Tilsyn etter lov om barnehager, datert 03.07.2015
- Svar – tilsyn etter lov om barnehager, datert 04.09.2015
- Svar – tilsyn etter lov om barnehager, datert 17.09.2015
- Rapport etter tilsyn, datert 04.02.2016
- Varsel om tilsyn, datert 12.04.2016
- Rapport fra stedlig tilsyn, datert 07.09.2016
- Oversendelse av foreløpig tilsynsrapport, datert 29.06.2016
- Svar: Tilsyn etter lov om barnehager, datert 31.08.2016
- Retting av avvik, datert 01.02.2017
- Lukking av avvik, datert 21.02.2017
- Tilsyn – årsmelding og årsplan Aremark kommunale barnehage – tilbakemelding og foreløpig rapport, datert 21.02.2017
- Tilbakemelding på tilsyn – årsmelding og årsplan, datert 17.03.2017
- Tilsyn på årsmelding – uregelmessighet i normen for pedagogisk bemanning, datert 12.05.2017
- Svar på tilsynsmelding, datert 19.05.2017
- Årsplan og vedtekter for Aremark kommunale

Mottatt 02.05.2018 fra Aremark kommunale barnehage

- Beskrivelse av barnehagens organisering
- Oversikt over antall barn

Annet:

- Kommunens nettsider
- BASIL, statistikkportalen mm.

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

Navn	Tittel	Veilednings-Samling	Intervju	Sluttmøte
Alice Reigstad	Rådmann		X	X
Yvonne Grundnes	Skole-og barnehagefaglig rådgiver		X	X
Ragnfrid Næss	Styrer Aremark kommunale barnehage		X	
Anne Charlotte Bønøgård	Pedagogisk leder Aremark kommunale barnehage		X	X

Fra Fylkesmannen i Østfold deltok:

Karianne Åsheim

Kari Smith-Meyer

Heidi Martinsen, tilsynsleder