



**Fylkesmannen i
Nordland**

Tilsynsrapport

Oppfølgingstilsyn på barnehageområdet

Barnehageloven §§ 10, 11, 16, 17, 18 med forskrifter

Steigen kommune

14.03.2013

1. Innledning

Fylkesmannen i Nordland har gjennomført skriftlig oppfølgingstilsyn med barnehageområdet i Steigen kommune, jf. barnehageloven (heretter bhl.) § 9 annet ledd. Tilsynet er utført av Grete Gansmoe og Mina Luhr med sistnevnte som tilsynsleder.

I henhold til vårt embetsoppdrag fra Kunnskapsdepartementet skal vi i 2013 ha et særskilt fokus på oppfølgingstilsyn i vårt tilsynsarbeid. Det er Fylkesmannens tilsyn 10.11.09 som med dette følges opp. Formålet med tilsynet er å undersøke om kommunen har rettet opp avvik som ble gitt under tilsynet i 2009. Steigen kommune fikk følgende avvik:

- 1: Kommunen førte ikke tilsyn med virksomheter etter bhl. § 16
- 2: Det var ikke fattet godkjenningsvedtak for barnehager, jf. bhl. § 10
- 3: Det var ikke fattet vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder jf. bhl. § 18

Vi har mottatt dokumentasjon fra Steigen kommune hvor følgende dokumentasjon var vedlagt:

- Oversikt over planlagte tilsyn i Steigenbarnehagene fra 2013
- Politiske dispensasjonsvedtak jf. bhl. § 18

2. Hva er kontrollert i tilsynet

Etter bhl. § 8 første ledd er kommunen lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal som barnehagemyndighet gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Fylkesmannen fører tilsyn med om kommunen oppfyller de plikter den har i kraft av å være lokal barnehagemyndighet. Tilsynet ser på de ansvarsområdene som kommunen fikk avvik på ved forrige tilsyn, og rapporten gir derfor ikke en fullstendig tilstandsvurdering av kommunen som barnehagemyndighet.

Vi har i tilsynet undersøkt hvorvidt Steigen kommune ivaretar sin tilsynsrolle, jf. bhl. §16, ved å sjekke kontinuiteten og omfanget av kommunens tilsynsvirksomhet. I tråd med forrige tilsynsrapport har vi undersøkt om kommunen fatter godkjennings- og dispensasjonsvedtak, jf. henholdsvis §§ 10 og 18.

3. Kommunens tilsyn med barnehagene, jf. bhl. § 16

Rettslige krav

Kommunen som barnehagemyndighet skal etter bhl. § 16 føre tilsyn med at den enkelte barnehage drives etter barnehageloven. Kommunestyret bestemmer hvilket organ dette skal legges til jf. kommuneloven §§ 10,12 og 23 nr 4.

Tilsynsmyndigheten skal vurdere om barnehagene drives etter barnehagelovens regler og ellers er forsvarlige. Kommunen velger selv hvordan den vil oppfylle sitt tilsynsansvar. Dersom kommunen avdekker forhold i strid med regelverket, kan kommunen gi pålegg om

retting av avvik. Slike pålegg er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b og kan påklages til Fylkesmannen.

Tilsyn er en sentral del av det kommunale ansvaret. Det er ett av mange virkemidler kommunen har for å sikre kvalitet i barnehagene. Av hensyn til det lokale selvstyret velger kommunen selv hvordan den vil oppfylle sitt tilsynsansvar, men tilsynet må systematiseres og ha kontinuitet. Omfanget av tilsynet må i rimelig grad samsvare med størrelsen på kommunens barnehagesektor. Tilsynet omfatter også tilsyn med barnehagens innhold og kvalitet.

I tillegg til det planmessige tilsynet må kommunen foreta hendelsesbaserte tilsyn dersom det er nødvendig. Kommunen må ha et system for å fange opp foreldres og andres bekymring knyttet til barnehagetilbudet.

Mulige tema for det kommunale tilsynet:

- styrer/pedagogisk bemanning jf. §§ 17 og 18 og forskrift om pedagogisk bemanning
- barnehagens vedtekter jf. § 7
- barnehagens innhold og kvalitet i forhold til lov og rammeplan, herunder årsplan jf. § 2
- barns rett til medvirkning jf. § 3
- foreldreråd og samarbeidsutvalg jf. § 4
- foreldrebetaling jf. § 15
- politiattester jf. § 19
- regler om taushetsplikt jf. § 20
- opplysningsplikt til sosialtjenesten jf. § 21
- opplysningsplikt til barneverntjenesten jf. § 22
- erklæring om barnets helse jf. § 23

Fylkesmannens vurdering og konklusjon

Siden Fylkesmannens forrige tilsyn og frem til vi åpnet nytt tilsyn i år, har ikke Steigen kommune utført tilsyn med barnehager i kommunen. Det er vedlagt en plan for å gjennomføre tilsyn med Steigenbarnehagene i brev datert 31.01.13, og vi ser at kommunen skal starte med tilsyn fra og med februar. Vi har ikke mottatt tilsynsrapporter, noe som er naturlig ettersom tilsynsvirksomheten nylig startet opp.

Tilsyn er et virkemiddel for å sikre at barnehagene i kommunen er forsvarlige og av god kvalitet. Det er derfor positivt at Steigen kommune endelig har begynt å føre tilsyn med barnehager. For at vi kan fastslå at rollen som tilsynsmyndighet er oppfylt må virksomheten være systematisk og kontinuerlig. Ettersom Steigen kommune ikke fulgte opp avviket som ble gitt ved forrige tilsyn før vi åpnet oppfølgingstilsyn, vurderer vi at Steigen kommune ikke ennå har en tilsynsvirksomhet som er fullt ut i tråd med bhl. § 16 jf. § 8 første ledd.

Ut fra tilsendt dokumentasjon finner vi ikke at Steigen kommune har gjennomført tilsyn med virksomheter jf. lovens § 16. Avviket som ble gitt om manglende tilsyn ved Fylkesmannens forrige tilsyn med kommunen er således ikke rettet opp.

4. Kommunen som godkjenningsmyndighet, jf. bhl. § 10 jf. §§ 1, 1a og 2

Rettslige krav

Kommunen har ansvaret for å godkjenne barnehager etter bhl. § 10. Kommunen skal avgjøre søknader om godkjenning etter en konkret vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf. bhl. §§ 1 og 2. Barnehagens fysiske rammer, det vil si lokaler og uteområder, må være egnet for barnehagedrift. Etter § 2 skal barnehagen blant annet gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse, meningsfylte opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Bemanningsplanen må vise at driften vil bli forsvarlig, og at barnehage tilbudet kan oppfylle lovens og rammeplanens krav til barnehagens innhold.

Kommunen må påse at det foreligger gyldige godkjenningsvedtak for alle barnehagene. Vedtaket bør utformes så konkret og presist som mulig. For eksempel vil en godkjenning etter forskrift om miljørettet helsevern ikke oppfylle kravene til godkjenning som følger av bhl. § 10. Dersom det foretas endringer i barnehagens struktur ved for eksempel bygging av ny avdeling/ organisering som oppvekstsenter eller ombygging for å tilpasse for nye alderssammensetninger eller grupper, må det foretas ny godkjenning. Arealberegningen ved fastsettingen av leke- og oppholdsareal per barn må ta utgangspunkt i de rommene som faktisk står til disposisjon for barnas aktiviteter.

Fylkesmannens vurdering og konklusjon

Ifølge dokumentasjonen og muntlig informasjon fra Steigen kommune foreligger det ikke godkjenningsvedtak for barnehagene i kommunen. Kommunen opplyser at det er gjort vedtak etter innstilling fra kommunelegen og etter forskrift om miljørettet helsevern, men ikke i henhold til barnehageloven § 10.

Kommunen fatter således ikke vedtak om godkjenning i tråd med bhl. § 10, og avviket som ble gitt ved vårt forrige tilsyn er ikke rettet opp.

5. Vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet jf. bhl. § 18 og forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder jf. § 1

Rettslige krav

I henhold til bhl. § 18 fjerde ledd jf. forskrift om midlertidig og varig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder gir kommunen mulighet til å innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder for inntil ett år av gangen, etter at stillingen har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker. De reelle kvalifikasjonene hos den det søkes for skal vurderes av barnehagemyndigheten. Når den reelle kompetansen hos den det søkes for er vurdert, kan kommunen som barnehagemyndighet innvilge og evt. stille vilkår ved dispensasjonen.

For øvrig skal kravene til saksbehandling i forvaltningsloven følges når vedtak fattes.

Fylkesmannens vurdering og konklusjon

Formannskapet fatter vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder jf. bhl. § 18 og forskriften § 1. Vedtakene konkretiserer hvilken barnehage det gjelder for, dispensasjonen er knyttet til en bestemt person og gjelder for ett år om gangen. For øvrig er ikke vedtakene fattet i tråd med forvaltningslovens saksbehandlingsregler og formkrav.

Ut fra dokumentasjonen vi har mottatt vurderer vi at kommunen fatter vedtak som innholdsmessig oppfylder kravene i forskriften § 1 ved at de er individuelle, tidsavgrenset og knyttet til en konkret barnehage. Det er muntlig bekreftet at stillingene lyses ut offentlig og internt, og det er gjort en reell innsats for å skaffe kvalifisert person til stillingene slik loven setter krav om.

Vi konkluderer herved med at Steigen kommune fatter vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder. Innholdsmessig er vedtakene i tråd med barnehageloven med forskrift, men de oppfylder ikke forvaltningslovens krav jf. § 27.

6. Pålegg

Før pålegg benyttes skal kommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet. Steigen kommune ble gjort oppmerksom på lovstridige forhold på barnehageområdet ved Fylkesmannens tilsyn i rapport datert 10.11.09. Det er over tre år siden avvikene ble gitt, og vi vurderer dermed at kommunen er gitt rimelig tid til å rette de lovstridige forholdene, jf. kommuneloven § 60d.

Steigen kommune gis følgende pålegg:

- 1: Steigen kommune må føre tilsyn med virksomheter jf. barnehageloven § 16
- 2: Steigen kommune må godkjenne barnehager i tråd med barnehageloven § 10

Merknad

Steigen kommune gjør vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet i barnehageloven § 18 jf. forskrift til denne § 1. Kommunen følger imidlertid ikke forvaltningslovens krav til saksbehandling, jf. lovens kapittel V. Avgjørelser om dispensasjon fra utdanningskravet er enkeltvedtak, og Steigen kommune må følge forvaltningslovens regler ved saksbehandling av søknader etter bhl. § 18 jf. forskriften § 1.

7. Retting av pålegg

Etter barnehageloven er kommunen til enhver tid forpliktet til å følge loven, og må derfor gjøre tiltak slik at lovstridig praksis blir rettet så snart som mulig. Når det gjelder tilbakemelding til Fylkesmannen, gis kommunen en rimelig frist for melde tilbake om de tiltak som vil gjennomføres for å rette påleggene som er gitt. Frist for å levere egenerklæring om retting av pålegg settes til cirka to måneder.

Frist for å rette pålegg: 23. mai 2013

8. Informasjon om klagerett

Steigen kommune kan påklage de pålegg som framkommer i tilsynsrapporten, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Fristen for å klage er tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet fram, jf. forvaltningsloven § 29. Utdanningsdirektoratet er klageinstans, men klagen skal sendes til Fylkesmannen i Nordland.