



**Fylkesmannen i
Nordland**

Tilsynsrapport

Oppfølgingstilsyn med barnehageområdet

Barnehageloven §§ 8, 10, 16 og 19 med forskrifter

Vestvågøy kommune

22.02.2013

1. Innledning

Fylkesmannen i Nordland har gjennomført skriftlig oppfølgingstilsyn med barnehageområdet i Vestvågøy 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 13. november 2008 som med dette følges opp. Formålet med tilsynet er å undersøke om kommunen har rettet opp avvik som ble gitt under tilsynet i 2008. Vestvågøy kommune fikk avvik på plikten til å føre tilsyn med virksomheter etter barnehageloven, jf. bhl. § 16.

Vi har mottatt dokumentasjon fra Vestvågøy kommune hvor alle dokumentene som vi etterspurte i varselet for tilsyn var vedlagt:

- Oversikt over avholdte tilsyn i barnehagene i Vestvågøy kommune 2009-2013
- 4 tilsynsrapporter
 - o Ballstad barnehage
 - o Gravdal barnehage
 - o Multemyra barnehage
 - o Skautrollet barnehage
- Godkjenningsvedtak for Trollknausen barnehage

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 Vestvågøy kommune ivaretar sin tilsynsrolle, jf. bhl. §16, ved å sjekke kontinuiteten og omfanget av kommunens tilsynsvirksomhet.

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

Det er pedagogiske konsulenter på kommunenivå som har gjennomført tilsynene i praksis og skrevet tilsynsrapporter, men kommunalsjef signerer på tilsynsrapportene og er således ansvarlig for de avvik som gis.

I henhold til oversikten over tilsynene som er gjennomført fra 2009-2012, er det utført tilsyn med 17 av barnehagene i kommunen hvorav åtte virksomheter har blitt utsatt for to tilsyn og de resterende kun ett. Vi ser at det ikke har vært tilsyn med Sjarken og Nertun familiebarnehager, men da de ble startet opp i 2012 vurderer vi at tilsyn ikke har vært nødvendig i tidsperioden som vi tar for oss i dette oppfølgingstilsynet (2009-2012). Det har vært gjennomført både stedlige, skriftlige og hendelsesbaserte tilsyn. Tema for tilsynene har blant annet vært pedagogisk bemanning, formål, innhold, utforming, samarbeid og medvirkning for foreldrene og barna.

Siden Fylkesmannens forrige tilsyn har Vestvågøy kommune utført minimum ett tilsyn med alle barnehager som har vært etablert i mer enn ett år. Vi kan imidlertid ikke se at kommunen har en klar plan for tilsynsvirksomheten. Noen av tilsynene er svært begrenset når det gjelder tema, og i åtte av barnehagene var første og eneste tilsyn i 2012, noe som betyr at det gikk mer enn tre år fra vårt tilsyn med kommunen til Vestvågøy kommune selv gjennomførte tilsyn. På det grunnlaget etterlyser vi at tilsynsvirksomheten systematiseres bedre og blir mer kontinuerlig.

1. Konklusjon

Ut i fra en helhetsvurdering av kommunens dokumentasjon vurderer vi at kommunen fører tilsyn med kommunens barnehager i tråd med lovens § 16. Vi forutsetter imidlertid at kommunens tilsynsvirksomhet er kontinuerlig og sikrer at barnehagene drives forsvarlig og i samsvar med lovens krav.

Merknad

I dokumentasjon for oppfølgingstilsynet har vi mottatt vedtak om midlertidig godkjenning av Trollknausen barnehage. Selv om godkjenning, jf. bhl. § 10, ikke er en del av dette tilsynet velger vi å kommentere vedtaket siden kommunen la det ved dokumentasjonen.

Vi registrerer at Trollknausen barnehage ble etablert i perioden 2008-2009, og at Vestvågøy kommune gjennomførte tilsynsbesøk 8. desember 2009 som resulterte i vedtak om midlertidig godkjenning av barnehagen i brev datert 22. november 2010. I den forbindelse vil vi påpeke kravene til godkjenning av barnehager i 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, 1a 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 barnehagetilbudet 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.

Vestvågøy kommunes vedtak av 22. november 2010 har flere mangler. Det går ikke frem av vedtaket at det er foretatt en egnethetsvurdering i forhold til formål og innhold, slik som loven krever. Videre er ikke forvaltningslovens regler om saksbehandlingstid og klageregler overholdt. Til slutt kan vi ikke se at barnehagen er blitt endelig godkjent i tråd med loven og i henhold til vedtakets innhold. Dersom barnehagen ikke i dag er godkjent i tråd med gjeldende rett forutsetter Fylkesmannen at Vestvågøy kommune snarest sørger for at det blir gjort.