



Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

Utdanning- og barnevernsavdelingen

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Barnehagemyndighetens plikt til å påse at
barnehagene i Flekkefjord kommune driver i
samsvar med barnehageloven

Flekkefjord kommune - barnehagemyndighet

Vår ref: 2016/6403

Kontaktperson i kommunen:

Barnehagefaglig rådgiver: Janne Haugland

Fylkesmannens tilsynsgruppe:

Fagdirektør: Aase Kiledal

Seniorrådgiver: Bodil Fjelde (tilsynsleder)

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Flekkefjord kommune	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet	4
2.2 Tema for tilsynet	4
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	4
3. Kommunens ansvar	5
3.1 Rettslig krav	5
4. Risikovurderinger	5
4.1 Fylkesmannens undersøkelse	5
4.2 Beskrivelse av kommunens arbeid	5
4.3 Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner	7
5. Veiledning	8
5.1 Fylkesmannens undersøkelse	8
5.2 Beskrivelse av kommunens arbeid	8
5.3 Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner	8
6. Tilsyn	9
6.1 Rettslig krav	9
6.2 Fylkesmannens undersøkelse	9
6.3 Beskrivelse av kommunens arbeid	10
6.4 Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner	12
7. Fylkesmannens konklusjon	14
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	15

Sammendrag

Tema

Tema for tilsynet er kommunens ansvar for å påse at barnehagene drives i samsvar med regelverket gjennom virkemidlene veiledning og tilsyn. Dette følger av barnehageloven § 8. § 16 i barnehageloven gir kommunen adgang til å føre tilsyn med den enkelte barnehage etter barnehageloven.

At barnehagene drives i samsvar med regelverket er med på å sikre et godt barnehagetilbud. Kommune må i denne sammenheng blant annet ha kjennskap til eierpliktene og myndighetspliktene definert i barnehageloven.

Fylkesmannen har hatt fokus på:

- Barnehageloven § 8 første ledd.
- Barnehagelovens § 16 første og andre ledd.

Formål

Et overordnet mål med tilsynet er å styrke kommunens rolle som barnehagemyndighet. Gjennom tilsynet ønsker Fylkesmannen å sette søkelys på barnehagemyndighetens ansvar for å sikre at kravene i barnehageloven blir etterlevd, både for kommunen som barnehagemyndighet og for den enkelte barnehage. Gjennom kontroll med at kommunen følger opp ansvaret sitt på dette området, skal eventuell lovstridig praksis avdekkes og rettes opp.

Fylkesmannen legger barnekonvensjonen til grunn ved tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Barnekonvensjonen er overordnet og skal sikre at barnehagetilbudet er til beste for barna og skal ha grunnleggende prioritet. Artikkel tre i konvensjonen er tydelig på at til beste for barn skal komme først og skal være grunnleggende i alle tiltak og vedtak som gjelder barn. Alle barn skal få et barnehagetilbud som er til beste for barnet.

Enkelte av kommunens oppgaver er særskilt regulerte i barnehagelovens kap. IV «Barnehagemyndighetens generelle oppgaver mv.». Ansvaret innebærer blant annet kommunens veiledning og kontroll med at barnehagene blir drevet etter gjeldende regelverk jf. barnehageloven § 8.

Gjennomføring

Flekkefjord kommune har 11 barnehager, hvorav en er åpen barnehage. Fylkesmannens tilsyn er utført ved gjennomgang av innhentet dokumentasjon og intervju. Det er gjennomført intervju med kommunalsjef, barnehagefaglig rådgiver, en styrer fra en kommunal barnehage og en styrer fra en privat barnehage.

Regelverksbrudd

Fylkesmannen har i dette tilsynet ikke avdekket brudd på regelverket vedrørende Flekkefjord kommune sin plikt med å påse at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven.

1. Innledning

Fylkesmannen har i perioden fra 29.03.16 til dags dato gjennomført tilsyn med Flekkefjord kommune som barnehagemyndighet/kommunens plikt til å påse gjennom virkemidlene veiledning og tilsyn at barnehagene i kommunen drives etter barnehageloven jf. barnehageloven § 8.

2. Om tilsynet med Flekkefjord kommune

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 andre ledd. Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er tilsyn med de lovpålagte oppgavene til kommunen, jf. kommuneloven § 60b.

Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er utøving av myndighet og skjer i samsvar med reglene for dette i forvaltningsretten. Tilsynet skal være preget av åpenhet, likebehandling, skal kunne etterprøves og gjennomføres på en effektiv måte.

I de tilfellene Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, blir dette sett på som regelverksbrudd, uavhengig av om det er barnehageloven eller forskrift til barnehageloven som er brutt.

2.2 Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er kommunens påserolle ved virkemidlene veiledning og tilsyn.

Kommunen har som barnehagemyndighet ansvar for å veilede og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldene regelverk. Kommune må i denne sammenheng blant annet ha kjennskap til eierpliktene og myndighetspliktene definert i barnehageloven.

- Barnehageloven § 8 første ledd.
- Barnehagelovens § 16 første og andre ledd

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsynet med Flekkefjord kommune ble åpnet gjennom varsel den 29.03.16. Kommunen er blitt pålagt å legge fram dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60 c.

Det ble gjennomført formøte den 20.04.2016 hvor Fylkesmannen presenterte og gjennomgikk tema for tilsynet. Tilstede var representanter fra kommunen, samt styrerne fra 10 av barnehagene i kommunen.

Intervjuene ble avholdt den 29.04.2016.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er baserte på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju.

3. Kommunens ansvar

3.1 Rettslig krav

Barnehageloven § 8 – første ledd kommunen som barnehagemyndighet

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

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal sikre et helhetlig barnehagetilbud med god kvalitet tilpasset lokale forhold og behov. Kommunen skal gi veiledning og se til at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Barnehagemyndigheten har et overordnet ansvar for å sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 8 første ledd. Barnehagetilbudet må samsvare med lokale forhold og prioriteringer, samtidig som nasjonale føringer skal tas hensyn til, jf. barnehageloven § 8 andre ledd.

Oversikt over barnehager:

En forutsetning for å kunne oppfylle sitt ansvar for å sikre at reglene blir fulgt, er at kommunen har en oversikt over hvilke barnehager som er i kommunen.

Kommunen har god oversikt over barnehagene i kommunen. Kommunen har ti ordinære barnehager og en åpen barnehage. Seks av barnehagene er kommunale og fem er private barnehager. En av de private barnehagene er en åpen barnehage.

Fylkesmannen legger til grunn at Flekkefjord kommune har god oversikt over barnehagene i kommunen.

4. Risikovurderinger

4.1 Fylkesmannens undersøkelse

Fylkesmannen har undersøkt om kommunen som barnehagemyndighet har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven. Vi har undersøkt om barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven, og hvilke risikovurderinger som ligger til grunn for de virkemidlene kommunen som barnehagemyndighet bruker for å kunne sikre at barnehagene driver i tråd med regelverket. Fylkesmannen har undersøkt om de risikovurderinger som er gjort er basert på riktig forståelse av barnehageloven. I tillegg har Fylkesmannen undersøkt om barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

4.2 Beskrivelse av kommunens arbeid

Flekkefjord kommune skriver i sin egenerklæring at de har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

Kommunen som barnehagemyndighet gjennomfører skriftlig tilsyn hvert år med alle barnehagene i kommunen. Det skriftlige tilsynet gjennomføres ved at barnehagemyndigheten

sender ut varsel om årlig skriftlig tilsyn og ber barnehagene svare på spørsmål i et skjema «skjema 1 ». Tilsynet er en kontroll med at de virksomhetene som etter § 6 har søkt om godkjenning og er godkjent etter Lov om barnehager § 10, og driver sine virksomheter i tråd med de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter.

Formålet med det skriftlige tilsynet er å kontrollere om barnehagene drives etter kravene i barnehageloven. Det skriftlige tilsynet er også utgangspunkt for videre veiledning og oppfølging. Gjennom dette ønsker Flekkefjord kommune å sikre at barnehagene drives med en høy kvalitet.

Skjemaet inneholder spørsmål om antall barn per årskull, om bemanning §§ 17 og 18, om godkjenningsvedtak, arealnorm, vedtekter, internkontroll/HMS og helseopplysninger. I tillegg spørres det opplysningsplikt §§ 21 og 22, årsplan § 2, og om barnehagen har behov for veiledning på ulike tema/oppgaver.

Alle barnehagene i kommunen skal svare på spørsmålene i skjema 1 og vedlegge oversikt over barnegrupper og bemanning pr. dag, vedtekter og årsplaner. Barnehagemyndigheten ber i tillegg om navn på medlemmene i samarbeidsutvalget. Skjema 1 skal underskrives av barnehagens styrer og leder av samarbeidsutvalget. De private barnehagene må i tillegg ha underskrift av en eierrepresentant.

Barnehagene i kommunen leverer inn utfylt skjema hvert år innen 1. oktober.

Barnehagemyndigheten utarbeider en samlet oversikt over alle opplysninger som fremkommer etter innsamlingen av de skriftlige tilsynene. Dette er et godt grunnlag som brukes i risikovurderingen og som supplement til utvelgelse av de stedlige tilsyn.

Kommunen som barnehagemyndighet innhenter også kunnskap om situasjonen i kommunen ved at de har jevnlig styremøter med både de kommunale og de private barnehagene, og tilegner seg på denne måten kunnskap om hvordan barnehagene drives. På styremøtene tas opp ulike tema bl.a. barnehageopptak, foreldrebetaling, språk, politiattest, flyktningssituasjonen, lekeområder, rammeplan etc.

I Flekkefjord kommune er styreren i den enkelte kommunale barnehage enhetsleder. Hver enhetsleder må utarbeide egen virksomhetsplan (VP). I kommunen er det kommunalsjefen som veileder og innhenter VP fra den enkelte enhet. Kommunalsjefen inviterer også de private barnehagestyrerne med i dette arbeidet, noe alle har takket ja til. Kommunen får via dette arbeidet innsikt i arbeid som gjøres i den enkelte barnehage. VP skal beskrive barnehagen, antall årsverk, vise status for sykefravær, bemanning, vise til brukerundersøkelser og relevant statistikk. I tillegg skal VP inneholde virksomhetens satsingsområder, tema/områder de skal arbeide særlig med de neste to årene - hva som er satsningsområder fra sentralt hold, og hva som er lokalt bestemt.

Kommunens arbeid med Basil-rapportering og årsregnskap gir også et innblikk i den enkelte barnehage.

Det fremkommer av intervju at kommunen enkelte ganger blir varslet via foreldre som ber myndigheten vurdere ulike forhold i enkelte barnehager. Kommunen har lagt fram dokumentasjon der en henvendelse førte til et dialogmøte med en barnehage.

I intervju kom det fram at barnehagemyndigheten besøker alle barnehagene i kommunen som en oppfølging etter det skriftlige tilsynet. Et stedlig besøk der eventuelle avvik og merknader etter det skriftlige tilsynet blir gjennomgått. Barnehager uten avvik og merknader får også besøk.

4.3 Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner

Fylkesmannen har gjennomgått barnehagemyndighetens skjema for skriftlig tilsyn. Et utfylt skjema gir kommunen som barnehagemyndighet god innsikt i den enkelte barnehages arbeid etter barnehageloven. Barnehagemyndigheten oppsummerer resultatene fra alle barnehagene etter det skriftlige tilsynet i en rapport. Data som innsamles blir brukt som grunnlag for arbeidet med å påse at barnehagene driver i tråd med regelverket.

Den informasjonen barnehagemyndigheten innhenter i det skriftlige tilsynet, i VP-arbeider, ved Basil-rapportering, i styrermøter og ellers den jevnlige kontakten de har med barnehagene er elementer i risikovurderingen når de skal vurdere hvilket virkemiddel som skal tas i bruk i det videre arbeidet med å påse regelverketterlevelse.

Barnehagemyndigheten får en god oversikt over hvilke barnehager som trenger veiledning og eventuell oppfølging med dialogmøter eller stedlig tilsyn.

Fylkesmannen legger til grunn at kommunen har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven, og bruker denne til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

I intervju kom det fram at barnehagemyndigheten innehar god oversikt over barnehagene i kommunen, både de private og de kommunale barnehagene. Alle barnehagene blir fulgt opp med et stedlig tilsyn etter den skriftlige tilsynsrunden.

Fylkesmannen har gjennomgått kommunens arbeid med det skriftlige tilsynet, vi har også gjennomgått referat fra styrermøter. Dokumentasjonen vi har gjennomgått viser at Flekkefjord kommune baserer sine vurderinger på riktig lovforståelse.

Fylkesmannen legger til grunn at kommunen baserer sine risikovurderinger på riktig forståelse av barnehageloven.

Det fremgår av dokumentasjon at barnehagemyndigheten bruker både veiledning og tilsyn i sitt arbeid med å påse regelverketterlevelsen i tråd med sine risikovurderinger.

5. Veiledning

5.1 Fylkesmannens undersøkelse

Fylkesmannen har undersøkt om barnehagemyndigheten bruker veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeierne, og om barnehagemyndighetens veiledning er basert på riktig forståelse av barnehageloven.

5.2 Beskrivelse av kommunens arbeid

Kommunens arbeid med innhenting av dokumentasjon i det skriftlige tilsynet fremkommer under pkt. 4.2. Den innkomne dokumentasjon legges til grunn når kommunen gjennomfører stedlig besøk i alle barnehagene i etterkant av dette tilsynet. Det blir gjort vurderinger i forhold til eventuelle «svakheter» som viser at enkelte barnehager har behov for veiledning, eller områder der det fremkommer at enkelte barnehager trenger et kompetanseløft. Barnehagene har også fylt ut en rubrikk i skjema 1 der det fremkommer om de ønsker eller har behov for veiledning.

Flekkefjord er relativt lite i størrelsesorden, og barnehagemyndigheten mener de har god kjennskap til enhetene i kommunen. De har regelmessig kontakt med både de kommunale og de private barnehagene, noe som gir barnehagemyndigheten kunnskap om hva de jobber med og hvilke utfordringer de har til enhver tid.

Alle barnehagene blir fulgt opp etter det skriftlige tilsynet og her avdekkes også behov for veiledning selv om barnehagen kanskje ikke har svart at de har behov.

Veiledning blir jevnlig brukt som virkemiddel når barnehagemyndigheten har uformelle samtaler med styrerne i den enkelte barnehage. Veiledning tilknyttet barnehageloven blir også gitt i styremøter der veiledningstema bl.a. har vært politiattest, pedagognorm, opplysningsplikten og helseerklæring for barn. I tillegg blir det gitt veiledning i etterkant av både skriftlig og stedlig tilsyn. I tilsyn der det er blitt avdekket avvik blir det gitt mye veiledning. Ansatte i sektoren deltar også på ulike kurs/samlinger hvor relevante tema blir belyst.

Flekkefjord kommune velger ofte stedlig tilsyn som virkemiddel når de skal følge opp barnehager etter risikovurderingen som er gjort. I intervju kommer det fram at Flekkefjord kommune som barnehagemyndighet også gir mye veiledning under de stedlige tilsyn. Det blir gjort noen «time out» i tilsynet der veiledning blir gitt.

5.3 Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner

Fylkesmannen opplever at kommunen ikke alltid er like bevisst hvilke virkemiddel som brukes i sin «påserolle», men under intervju kom det fram at det arbeides særlig med å være mer bevisste på virkemiddelbruken og hvilket som er mest egnet til de forskjellige tema.

Veiledning som virkemiddel brukes i etterkant av de skriftlige tilsynene, i styremøter, i den jevnlig kontakten med barnehagene og i «time out» under stedlig tilsyn.

Kommunen som barnehagemyndighet har riktig lovforståelse i den veiledningen som blir gitt. Barnehagemyndigheten deltar på samlinger der Fylkesmannen veileder om regelverket. De

innhenter også kompetanse om regelverket i dialogmøter med andre kommuner og i nettverkssamlinger med kommunene i Lister-regionen «Nettverk-vest». Rådgiver har høynet sin forvaltningskompetanse ved å ta videreutdanning om kommunens barnehagemyndighetsrolle. Veiledningen blir gitt i styremøter, i uformelle henvendelser fra barnehagene og i stedlige tilsyn.

Fylkesmannen legger til grunn at Flekkefjord kommune kjenner barnehageloven. Vi har vurdert at barnehagemyndighetens veiledninger er basert på riktig forståelse av barnehageloven.

6. Tilsyn

6.1 Rettslig krav

Barnehageloven § 16 Tilsyn – første ledd og andre ledd

«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.»

6.2 Fylkesmannens undersøkelse

Fylkesmannen har undersøkt om barnehagemyndigheten bruker tilsyn som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeierne i kommunen. I tillegg har vi undersøkt om barnehagemyndighetens tilsyn er basert på riktig forståelse av barnehageloven.

Fylkesmannen har undersøkt om barnehagemyndigheten innhenter informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeierne oppfyller barnehageloven? Vi har undersøkt om barnehagemyndigheten vurderer forholdene i barnehagen opp mot de aktuelle kravene i loven, og konkluderer på om forholdene er i tråd med disse. Det er blitt undersøkt om barnehagemyndigheten formidler sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.

Fylkesmannen har i tillegg undersøkt om barnehagemyndigheten gir pålegg om retting bare i de tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig, og om barnehagemyndigheten har gitt en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeieren. Vi har videre undersøkt om barnehagemyndigheten følger opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet.

Det blir etterspurt om det er tilfeller der barnehageeieren ikke overholder frister for å etterkomme eventuelle pålegg – eller der forhold ikke lar seg rette undersøkes det om barnehagemyndigheten vedtar stenging som reaksjon. I slike tilfeller skal barnehagemyndigheten sende stengingsvedtak til Fylkesmannen til orientering.

Det undersøkes også om barnehagemyndigheten sender forhåndsvarsel til barnehageeieren i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen. Innholdet i forhåndsvarselet skal opplyse om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket, en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeieren og en frist for uttalelse.

Fylkesmannen etterser om pålegg om retting eller vedtak om stenging er gyldig som følge av gyldig delegering av vedtaksmyndighet fra kommunestyret. Det undersøkes også om disse vedtakene er skriftlige og om barnehagemyndigheten viser til:

reglene vedtaket bygger på, de faktiske forholdene vedtaket bygger på, de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, klageadgang, klagefrist og klageinstans, fremgangsmåten ved klage, informasjon om retten til å se sakens dokumenter og informasjon om retten til å be om utsatt iverksettelse.

6.3 Beskrivelse av kommunens arbeid

Kommunen skriver i sin egen vurdering at de bruker tilsyn som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven overfor barnehageeierne.

Flekkfjord kommune bruker både skriftlig og stedlig tilsyn som virkemiddel for å påse at barnehagene driver i tråd med barnehageloven. Kommunen planlegger de stedlige tilsynene i en tre-årssyklus. Denne planen er kjent for barnehagene. Barnehagemyndigheten sender ut varsel i forkant av det enkelte tilsyn.

De skriftlige tilsynene gjennomføres hvert år og blir alle fulgt opp med tilbakemelding og et stedlig besøk. Jf. punkt 3.4 som beskriver spørsmålene som blir gitt i det skriftlige tilsynet.

Stedlig tilsyn blir varslet og sammen med varselet blir det sendt ut et skjema som skal fylles ut og returneres til barnehagemyndigheten med frist for innlevering i god tid før stedlig tilsyn. Opplysningene brukes i forarbeidet med det stedlige tilsynet. De stedlige tilsynene blir gjennomført med 2 år i mellom hvert tilsyn. I løpet av tre år har alle barnehagene i kommunen hatt stedlig tilsyn i utgangspunktet innen samme tema.

Spørsmålene i skjemaet som sendes ut i forkant av det stedlige tilsynet er svært omfattende, og er alle knyttet opp mot lov og forskrift. Noen spørsmål er knyttet opp mot barnehagens innhold der den enkelte barnehagen bl.a. må beskrive hvordan de sikrer at personalet har kjennskap til barnehageloven og rammeplanen. Flere spørsmål er knyttet opp mot rammeplanen dvs. barnehagens innhold. Barnehagen må gi tilbakemelding på hvordan de jobber med årsplan, månedsplan, dokumentasjon og vurdering. De må bl. a. beskrive hvordan de sikrer medvirkning fra barn, foreldre og personalet i prosessen med utarbeidelse og evaluering av barnehagens årsplan. Samarbeid med hjemmet har en egen overskrift og her må de beskrive hvordan de ivaretar samarbeidet med barnas hjem, hvilke rutiner de har for behandling av muntlig og skriftlige klage. Barnehagen må også beskrive hvordan de sikrer at organet foreldreråd blir etablert i barnehagen og hvordan styrer sikrer valg av foreldre-representant til samarbeidsutvalget.

Kapittelet bemanning har spørsmål rundt kompetanse, dispensasjoner, politiattest, taushetsplikt og opplysningsplikt «meldeplikt til barnevernet». Spørsmålene skal ikke bare besvares med ja eller nei, men barnehagen skal også beskrive f.eks. hvordan gjeldende rutiner for å følge opp meldeplikten til barnevernet blir fulgt.

Barnehageeiers ansvar har et eget kapittel i det skriftlige tilsynet og spørsmålene knyttet opp mot barnehagens vedtekter. Spørsmål er også knyttet opp mot barnehagens utforming, bemanningsplan og gruppestørrelse.

Kapittel om personalledelse innhenter informasjon om hvordan barnehagen ivaretar veiledningsansvaret, om kompetanseplaner er utarbeidet, om medvirkning og om medarbeidersamtaler og hvordan de blir fulgt opp.

Siste kapittel i skjema 1 er spørsmål om foreldrebetalingen er i tråd med de sentrale føringer.

Barnehagen blir i tillegg bedt om å fylle ut og beskrive hva som fungerer godt og hva som kan bli bedre i egen barnehage.

Når det gjelder de stedlige tilsynene samarbeider kommunene i «Nettverk-vest» om både tema for tilsyn og gjennomføring. Nettverk -Vest er barnehagenettverket i kommunene Farsund, Lyngdal, Kvinesdal, Sirdal og Flekkefjord (Lister kommunene).

Tema blir valgt utfra den informasjonen kommunene i forkant har av barnehagene i kommunen, og hva som barnehagemyndigheten ønsker å sette størst fokus på. Alle stedlige tilsyn blir i utgangspunktet gjennomført etter samme modell og samme tema i hele nettverket.

Barnehagemyndigheten skriver i sin egen vurdering at de mener de har rett regelverksforståelse, og hvis det forekommer tvil om riktig forståelse blir Fylkesmannen kontaktet for å avklare uklarheter. I tillegg blir også uklarheter drøftet med barnehagemyndigheten i «Nettverk -Vest». Gjennom tilbakemeldinger på spørsmålene i «forhåndsskjema», samt opplysninger som blir gitt under selve det stedlige tilsyn- innhenter kommunen nok informasjon til å kunne foreta sine vurderinger og konkludere om barnehageeier oppfyller kravene i barnehageloven.

I tilsynene, både det skriftlige og det stedlige, konkluderer barnehagemyndigheten med merknader eller avvik der de finner dette. Det blir alltid gitt tilbakemelding etter et gjennomført tilsyn. Rapportene beskriver ganske kort hva barnehagemyndigheten har observert under tilsynet og fremhever merknader og avvik om de har funnet det.

Barnehagemyndigheten har gitt flest merknader i sine tilsyn, men har også gitt avvik.

I tillegg til rapporten etter tilsynet sender barnehagemyndigheten med et vedlegg der avviket blir omtalt som vedtak og hvor det blir vist til forvaltningslovens regler og adgangen til å kunne klage. Vedtaket om rettelse av avvik gir frist for retting og tilbakemelding for utført retting til barnehagemyndigheten.

Barnehagemyndigheten har ikke praksis med å lage et dokument de kaller «foreløpig rapport» hvor det blir varslet om avvik. Derimot har de hatt praksis på å sende forslag til tilsynsrapport

til barnehageeier/styrer slik at det blir gitt anledning til å komme med korreksjoner, kommentarer eller tydeliggjøre uenighet. I etterkant av denne prosessen skiver kommunen den endelige tilsynsrapporten.

Kommunen er i dialog med barnehagen i etterkant for å følge opp at barnehageeier retter opp avvikene. Barnehagemyndigheten opplyser i sin egen vurdering at de i tillegg følger opp med å se til at avvik er rettet ved neste tilsynsrunde.

I Flekkefjord kommune har det ikke vært aktuelt å varsle noen barnehageeiere om stenging. Barnehagemyndigheten opplyser at ved en slik situasjon vil de kvalitetssikre vurderingsgrunnlaget og forslag til avgjørelse med Fylkesmannen som ledd i en prosess.

6.4 Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner

Fylkesmannen har vurdert hvordan Flekkefjord kommune som barnehagemyndighet bruker tilsyn - både skriftlig og stedlig - som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse med barnehagene i kommunen.

Flekkefjord kommune er med i et interkommunalt samarbeid om tilsyn i Lister regionen – «Nettverk Vest». Nettverket har utarbeidet spørreskjemaene som brukes både til skriftlig tilsyn og det som sendes ut i forkant av det stedlige tilsynet.

I det skriftlige tilsynet innhentes mye faktaopplysninger som bl.a. antall barn, antall ansatte, antall dispensasjoner, spørsmål om godkjenning og areal. Vedtekter, bemanningsplan, årsplan og årsregnskap blir sendt inn som vedlegg i det skriftlige tilsyn. Svarskjemaene blir gjennomgått av barnehagemyndigheten og er grunnlag for både veiledning og stedlig besøk. De skriftlige tilsynene blir etterfulgt av stedlig besøk og tilbakemeldinger både skriftlig og muntlig til barnehagen.

Det gjennomføres stedlige tilsyn med barnehageeierne hvert tredje år. (2 år mellom hvert tilsyn). Spørsmålene som blir sendt ut i forkant av det stedlige tilsyn tar utgangspunkt i mange av lovkravene i barnehageloven som eier er pålagt å følge. Svarene danner grunnlag for kommunens videre arbeid når de skal følge opp for å sikre kvalitet i sektoren, og at barnehagene oppfyller lovens krav. Skjema 1 er svært omfattende og spenner over store deler av både rammeplan og barnehagelov. «Kontrollspørsmålene» som blir innhentet i forkant er grunnlag for hvilke tema som utpeker seg som nødvendig å gå videre med i stedlige tilsyn.

Kommunen har ikke utarbeidet en skriftlig oversikt som viser alle lovbestemmelser de skal se til blir etterfulgt, men det fremgår av referatene og spørreskjemaene at barnehagemyndigheten har gjennomgått tema knyttet opp mot ulike lovbestemmelser i barnehageloven.

I intervju kom det også fram at kommunen bruker barnehageloven og forskriftene jevnlig, og at de er opptatt av å ha riktig forståelse av de enkelte lovparagrafer.

Dokumentasjon viser at barnehagemyndigheten bruker innhentet informasjon om hvordan barnehagen i praksis utfører plikter som er knyttet opp mot lov og forskrift i sine tilsyn.

Fylkesmannen har mottatt tilsynsrapporter hvor vedtakene som er fattet er i tråd med regelverket.

Avvikene er beskrevet og knyttet opp mot barnehageloven. Ett eksempel er beskrivelse av arbeid med årsplan hvor barnehagens praksis blir beskrevet – og lovbruddet blir argumentert med at barnehagens årsplan ikke er godkjent av barnehagens samarbeidsutvalg.

Flekkefjord kommune avslutter alle sine tilsyn, både skriftlige og stedlige med skriftlige rapporter. Rapportene inneholder kort beskrivelse over observasjoner i tilsynet. I de tilfeller der barnehagen har fått merknad og/eller avvik blir dette relatert til hvilket lovkrav det gjelder.

I forbindelse med første utsendelse av rapport etter tilsyn er Fylkesmannen blitt informert om at begrepsbruken allerede er endret til å kalle dokumentet «foreløpig rapport».

Som tillegg til rapportene sendes det ut informasjon om at det er et vedtak og at forvaltningslovens regler gjelder.

Fylkesmannen ønsker å presisere viktigheten av å relatere argumentasjonen opp mot rett lovbestemmelse og lovforståelse. En tilsynsrapport bør inneholde beskrivelse av barnehagens arbeid, en argumentasjon og vurdering opp mot rett lovbestemmelse, og en konklusjon om praksis er i tråd med regelverket. Fylkesmannen vil også presisere at forvaltningslovens regler skal følges i den kommunale saksbehandlingen i forkant, under og i etterkant av kommunens tilsyn med en barnehage.

I Flekkefjord kommune har det ikke vært aktuelt å fatte vedtak om stenging etter et tilsyn. Kommunen har kun fattet vedtak om «retting» av avvik fra loven.

I administrativt delegeringsreglement for Flekkefjord kommune er rådmannens myndighet etter barnehageloven videredelegert til kommunalsjef. Kommunalsjefen og ansatte på kommunalsjefens kontor opptre på vegne av rådmannen innenfor sine fag- og tjenesteområder. Kommunalsjefen står ansvarlig for alt arbeid som blir utført av staben.

Fylkesmannen konkluderer at Flekkefjord som barnehagemyndighet bruker tilsyn som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse med barnehageeierne.

Flekkefjord kommune har riktig forståelse av barnehageloven og følger forvaltningsloven krav i sin saksbehandling i gjennomføring av tilsyn etter lov om barnehager.

Kommunen innhenter informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven og det blir konkludert om barnehageeier oppfyller lovkravene.

Flekkefjord kommune gir kun pålegg om retting der det er konkludert med et forhold som er ulovlig eller uforsvarlig. Der gis merknader der praksis ikke er definert som ulovlig, men bør forbedres. Alle tilsyn blir avsluttet med en skriftlig rapport.

Kommunen gir en frist for retting i sine vedtak, og de følger opp at bruddene blir rettet. Under dette punktet tenker Fylkesmannen at kommunen kan bli ennå mer bevisst på å ivareta denne oppgaven.

Kommunen har aldri fattet vedtak om stengning av en barnehage.

Kommunen har hatt en praksis på å sende rapport først én gang til gjennomlesning og kommentarer, deretter blir den endelige rapport ferdigstilt. Fylkesmannen er blitt informert om at begrepsbruken allerede er blitt endret til å kalle første utsendelse for «foreløpig rapport».

Det foreligger gyldig delegering av vedtaksmyndighet fra kommunestyret.

7. Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen har ikke avdekket brudd på regelverket i tilsynet med Flekkefjord kommune om hvorledes de som barnehagemyndighet påser at barnehagene drives etter reglene i barnehageloven.

Det fremgår av dokumentasjon at barnehagemyndigheten bruker både tilsyn og veiledning som virkemiddel i sitt arbeid med å påse regelverksetterlevelse.

Kommunen har rett til innsyn i dokumentene i saken , jf. forvaltningslova § 18.

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokument inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Delegasjonsreglement
- Oversikt over barnehagene
- Egenerklæring fra barnehagemyndigheten
- Varsel om årlig skriftlig tilsyn
- skjema 1 -til utfylling ved skriftlig tilsyn
- Flekkefjordsbarnehagen 2015 – samlet oversikt etter gjennomført skriftlig tilsyn med alle barnehagene i kommunen
- Eksempel på brev med oppsummering etter skriftlig tilsyn
- brev med vedtak om avvik
- Skjema 1 – utfylles i forkant av stedlig tilsyn
- Rapport etter stedlig tilsyn Hidra barnehage 22.10.14
- Rapport etter stedlig tilsyn Grønnes barnehage 14.11.14

Det ble gjennomført formøte med veiledning 20. april

Tilstede fra Flekkefjord kommune:

- Svein Hansen, kommunalsjef
- Janne Haugland, barnehagefaglig rådgiver
- Styreere fra 10 barnehager

Fylkesmannen var representert med Aase Kiledal og Bodil Fjelde.

Det ble gjennomført tilsyn på stedet fredag 29. april

Følgende personer ble intervjuet:

- Kommunalsjef Svein Hansen
- Barnehagefaglig rådgiver Janne Haugland
- Anette Nedland, styrer, Sentrum barnehage (kommunal)
- Cecilie Jendal, styrer, Frikirkens barnehage (privat)

Fra Fylkesmannen møtte Aase Kiledal og Bodil Fjelde, sistnevnte ledet tilsynet.