



Endelig tilsynsrapport

Tilsyn med kommunens godkjenning og tilsyn med virksomheter etter barnehageloven §§ 10 og 16 jf. § 8

Alstahaug kommune

07.07.2015

Innhold

Sammendrag.....	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Alstahaug kommune.....	4
2.1. Fylkesmannens tilsynshjemmel.....	4
2.2 Tema for tilsynet.....	4
2.3. Om gjennomføringen av tilsynet.....	5
3. Kommunens tilsyn med barnehager	5
3.1. Rettslige krav	5
3.2. Fylkesmannens undersøkelser.....	6
3.3. Fylkesmannens vurdering.....	6
3.4. Fylkesmannens konklusjon.....	7
4. Godkjenning av barnehager.....	7
4.1 Rettslige krav.....	8
4.2 Fylkesmannens undersøkelser.....	8
4.3.Fylkesmannens vurdering.....	8
4.4.Fylkesmannens konklusjon.....	8
5. Frist for retting av lovbrudd	9
6. Kommunens frist til å rette.....	9
Vedlegg: Dokumentasjon.....	10

Sammendrag

Tema og formål med tilsynet

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet og skal kontrollere om kommunen gir veiledning og påser at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk jf. barnehageloven § 8. Undertema i dette tilsynet er kommunens godkjenningspraksis jf. § 10 og tilsyn med barnehager jf. § 16. Det overordnede målet med tilsynet er å kontrollere om kommunen overholder de rettslige kravene satt i barnehageloven med forskrifter og bidra til at eventuell lovstridig praksis avdekkes og rettes opp.

Gjennomføring

Tilsynet er gjennomført som et stedlig tilsyn med varsel og innhenting av dokumentasjon. Gjennomføringsdagen ble det avholdt åpningsmøte og gjennomført intervju med aktuelle personer på kommunenivå og i utvalgte barnehager. Dagen ble avsluttet med et oppsummeringsmøte hvor Fylkesmannens observasjoner og foreløpige vurdering, ble presentert for deltagerne.

Konklusjonene er framkommet på bakgrunn av vurdering av dokumenter sammenholdt med det som har kommet fram i intervju.

Avdekkede lovbrudd

Alstahaug kommune påser ikke at barnehagene i kommunen etterlever kravene i barnehageloven med forskrifter.

Alstahaug kommune har ikke en godkjenningspraksis som sikrer at barnehagelovens krav etterleves.

Status på rapporten og veien videre

Denne tilsynsrapporten inneholder frist for retting av ulovlige forhold avdekket under tilsyn, jf kommuneloven § 60 d.

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for å påse at barnehagene etterlever kravene i barnehageloven med forskrifter, jf. barnehageloven § 8.

Frist for retting er 20.09.2015

Dersom forholdet ikke rettes innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

1. Innledning

Fylkesmannen har i perioden fra 25.07.2014 til dags dato gjennomført tilsyn med Alstahaug kommunens myndighetsutøvelse og bruk av virkemidler for å påse at barnehagene driver i samsvar med regelverket .

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd avdekket under tilsynet. Fristen er 20.09.2015.

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

2. Om tilsynet med Alstahaug kommune

2.1. Fylkesmannens tilsynshjemmel

Fylkesmannen fører tilsyn med barnehagemyndigheten som er kommunen, med hjemmel i barnehageloven § 9 andre ledd, jf. kommuneloven kapittel 10A. Tilsyn på området for barnehageloven er lovlighetstilsyn, jf. kommuneloven § 60 b.

Tilsyn med kommunen er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette. Tilsyn skal være preget av åpenhet, likebehandling, etterprøvbarehet og effektivitet.

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

2.2. Tema for tilsynet

Hovedtema for tilsynet er Alstahaug kommune som barnehagemyndighet. Etter bhl. § 8 første ledd er kommunen lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene driver i samsvar med gjeldende regelverk.

Undertema for tilsynet er barnehageloven § 16 om kommunens tilsynsvirksomhet og § 10 om kommunens godkjenningspraksis.

Det overordnede målet med tilsynet er å kontrollere om kommunen overholder de rettslige kravene satt i barnehageloven med forskrifter. Ved tilsyn kan eventuell lovstridig praksis avdekkes og rettes opp.

Kommunen har et overordnet ansvar for å sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud. Kommunens veiledning, godkjenningsvirksomhet og tilsyn med barnehagene skal bidra til å sikre at barnehagene er egnet til formålet og at barnehagelovens bestemmelser blir fulgt.

Fylkesmannen fører tilsyn med om Alstahaug kommune oppfyller de plikter den har i kraft av å være lokal barnehagemyndighet, i dette tilsynet i henhold til bhl. § 16 Tilsyn og § 10 Godkjenning. Rapporten gir derfor ikke en fullstendig tilstandsvurdering av kommunen som barnehagemyndighet.

2.3. Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Alstahaug kommune ble åpnet i brev datert 25. 07. 2014. Kommunen ble pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen, jf. kommuneloven § 60 c.

Den 13. november ble det avholdt åpningsmøte og gjennomført intervju med aktuelle personer på kommunenivå og i utvalgte barnehager. Tilsynsdagen ble avsluttet med oppsummeringsmøte hvor Fylkesmannens observasjoner og foreløpige vurdering av framlagt dokumentasjon og gjennomførte intervju, ble presentert for deltagerne.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger gitt i intervju. Oversikt over dokumentasjon følger vedlagt.

Det ble avholdt intervju med:

- Rådmann Børge Toft
- Kommunalsjef Connie H. Pettersen
- Styrer Anya Tovås, Forshaugen barnehage,
- Styrer Siv Ingunn Lukkassen, Tjøtta oppvekstsenter avd. barnehage,
- Pedagogisk leder 1, Unn Lisbeth Fienbak, Stamnes barnehage

3. Kommunens tilsyn med barnehagene

3.1. Rettslige krav

Kommunen som barnehagemyndighet (§ 8) 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 og 11,12 og 23 nr. 4.

Barnehageloven angir ingen ubetinget plikt til å gjennomføre tilsyn med barnehagene, men kommunen skal ta stilling til hvilket virkemiddel den vil benytte for å påse regelverksetterlevelse. Kommunens virkemidler er tilsyn og veiledning, og behovet for tilsyn vil avhenge av den øvrige kontakten barnehagemyndigheten har og den veiledningen den gir til barnehagene i kommunen.

Tilsyn er en sentral del av det kommunale ansvaret, og ett av flere 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

Tilsynsmyndigheten skal vurdere om barnehagene drives etter barnehagelovens regler og ellers er forsvarlige. 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.

3.2. Fylkesmannens undersøkelser

I Alstahaug er det 6 kommunale og 5 ikke-kommunale barnehager. To av de kommunale er avdelinger i oppvekstsentre. Kommunen har en plan for tilsyn fra 2007 hvor det framgår hvilke lovverk det skal føres tilsyn med og at hver barnehage skal ha tilsynsbesøk hvert annet år. Fylkesmannen har mottatt to rapporter etter tilsyn i 2007, men ingen dokumentasjon på videre oppfølging av disse. I den ene rapporten går det blant annet fram at politiattest ikke er på plass og at det stort sett er en assistent som arbeider direkte med barna.

Det bekreftes at det ikke har vært gjennomført tilsyn etter barnehageloven siden 2007 og at kontakten mellom barnehagene og kommunen foregår i møter hos kommunalsjef eller per telefon.

Det er framlagt delegasjonsreglement hvor det går frem at fagsjef for undervisning og barnehage (kommunalsjef) har myndighet etter barnehageloven.

Det har i Alstahaug kommune vært gjennomført et omfattende tilsyn etter forskrift for miljørettet helsevern i barnehager og skoler, med samtlige barnehager i kommunen.

Kommunen gjennomfører en kontroll med barnehagene ved å bruke et egenmeldingsskjema som samtlige barnehager skal rapportere på innen 20. september hvert år. Egenmeldingen omhandler, ressursbruk, det pedagogiske arbeidet, personressurs, foreldresamarbeid m.m. Det går ikke fram av dokumentasjonen hvordan kommunen bruker resultatene i egenmeldingene i videre oppfølging av barnehagene. Det bekreftes også i intervju at barnehagene ikke får tilbakemeldinger på det de rapporterer eller svar på spørsmål de har stilt i egenmeldingen. Kommunen bekrefter også at verktøyet er noe uhåndterlig for å følge opp barnehagene og har nå kjøpt et elektronisk verktøy, 13.10.no, for en mer

effektiv og bedre rapportering fra barnehagene. Bruken av dette har startet høsten 2014.

Intervjuene viser at kommunen har god oversikt over bemanning i barnehagene, men det foregår lite veiledning med den enkelte barnehage. Det framkom mangler ved rutiner for politiattest, som kommunen ikke var kjent med.

Kommunen innhenter barnehagenes årsplaner, men i følge intervjuene, sjekkes det ikke om de er godkjente av samarbeidsutvalget og det gis ikke tilbakemeldinger på innholdet.

Det gjennomføres månedlige møter med kommunalsjef og styrere fra samtlige barnehager. Kommunen har en møteplan for styremøtene med innhold og tema. Det er også dokumentert eksempel på referat fra møtene. I møtene blir det blant annet gitt informasjon og jobbet med statlige føringer. Det blir tatt opp ulike tema både som kompetanseheving og til diskusjon. Øvrig kontakt mellom styrere og kommunalsjef er sporadisk og ved behov.

3.3 Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannens vurdering er at Alstahaug kommune har god kunnskap og oversikt over barnehagene i kommunen, både private og kommunale. Inntrykket er at barnehagene behandles likeverdig uansett eierforhold og at kommunens myndighetsrolle er tydelig. Informasjonen og kompetanseheving på styremøter, vurderes også som aktuell og relevant for barnehagene.

Vurderingen av kommunens virkemiddelbruk, er at det i liten grad blir gitt veiledning til den enkelte barnehage, det er lite individuelle tilbakemeldinger på rapporteringer og det har ikke vært gjennomført stedlige eller skriftlige tilsyn etter barnehageloven. På denne bakgrunn mener Fylkesmannen at det ikke er sannsynliggjort at Alstahaug kommune ivaretar sin myndighetsrolle overfor barnehagene på en systematisk og kontinuerlig måte.

Etter en helhetsvurdering av Alstahaugs tilsynsvirksomhet, finner vi at kommunen ikke fører tilsyn med barnehager etter barnehageloven § 16 jf. § 8.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Det kommer ikke tydelig fram i intervju eller dokumentasjon at kommunen med de virkemidlene de benytter, påser at barnehagene driver lovmessig.

Etter en samlet vurdering finner Fylkesmannen at Alstahaug kommune ikke påser at barnehagene i kommunen etterlever kravene i barnehageloven med forskrifter.

4. Godkjenning av barnehage

4.1 Rettslige krav

Kommunen er godkjenningsmyndighet og skal foreta en konkret vurdering av barnehagens egnethet i forhold til de kravene som kan utledes av §§ 1 og 2 om barnehagens formål og innhold jf. bhl. § 10.

Kommunen skal ha en godkjenningsspraksis som sikrer at lokaler og uteområder er egnet til blant annet å gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Det må stilles krav til at lokaler, inventar og uteområdet utformes på en måte som tar hensyn til små barns behov for kroppslige utfordringer og som fremmer lek, læring og omsorg.

Godkjenningssmyndigheten må sørge for at det innhentes nødvendige godkjenninger/driftstillatelser fra andre myndigheter og ta hensyn til eventuelle vilkår satt av disse, i vurderingen av om barnehagen skal godkjennes.

Kommunen må påse at barnehagen har en bemanningsplan som sikrer at driften blir forsvarlig og at barnehagetilbudet kan oppfylle lovens og rammeplanens krav til barnehagens innhold og vurdere om det skal innhentes politiattest fra barnehageeier eller eiers familie.

4.2 Fylkesmannens undersøkelser

Fylkesmannen har mottatt en kvalitetsprosedyre for åpning av nye barnehager i Alstahaug kommune, sist revidert i 2008. Prosedyren er innholdsrik og oversiktlig, og viser hvilke regelverk barnehagen, med lokaler og uteareal, skal godkjennes etter. Vurdering av egnethet i forhold til formål og innhold, er ikke tatt med.

Kommunen har framlagt dokumentasjon på en godkjenningssak fra 2008. Saken inneholder et midlertidig vedtak, utfyllt og underskrevet skjema «Godkjenning av ordinær barnehage» (Kunnskapsdepartementet), og et brev til utbygger fra tidlig i prosessen. Godkjenningsskjemaet inneholder opplysninger om klageadgang, -instans og – frist. Kommunens vurdering av egnethet går ikke fram av vedtaket, men beskrives delvis i brevet til utbygger.

Det kunne ikke framlegges godkjenningsvedtak for de andre barnehagene.

4.3 Fylkesmannens vurdering

Ettersom det ikke framkommer i dokumentasjon eller er bekreftet i intervju at kommunen har godkjent og vurdert egnethet i alle barnehager, er Fylkesmannens vurdering at kommunen ikke følger plikten om å godkjenne virksomheter etter barnehageloven.

Prosedyren for åpning av nye barnehager er oversiktlig og kan brukes som et godt verktøy ved godkjenning, men den bør inneholde en prosedyre for vurdering av egnethet i forhold til formål og innhold, jf. barnehageloven §§ 1 og 2.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Alstahaug kommune har ikke en godkjenningsspraksis som sikrer at barnehagelovens krav etterleves.

5. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i punkt 3.4 og 4.4 konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Alstahaug kommune frist til å rette det ulovlige forholdet, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 20.09.2015. kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen erklæring om at de ulovlige forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan lovbruddene er rettet.

Dersom forholdene ikke rettes innen den fastsatte rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

Pålegg 1:

Alstahaug kommune må påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk hvor tilsyn er et virkemiddel, jf. barnehageloven § 16 jf. § 8.

I den forbindelse må kommunen sørge for

- a) at dagens kontrollrutiner blir kontinuerlig og systematisk
- b) at tilsynsvirkosmheten er egnet til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk

Pålegg 2:

Alstahaug kommune må påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §§ 8 og 10.

I den forbindelse må kommunen:

- a) vurdere egnethet av barnehager opp mot barnehageloven §§ 1 og 2 for de barnehagene hvor dette ikke har blitt vurdert før
- b) dersom overnevnte vurdering viser at barnehagen er egnet, må kommunen følge opp dette på hensiktsmessig vis

6. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i pkt. 5 ovenfor er kommunen gitt frist for å rette de ulovlige forholdene som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding: 20.09.2015.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Grete Gansmoe
tilsynsleder

Vedlegg:

Dokumentasjon

- Delegasjonsreglement
- Organisasjonskart
- Vedtak om midlertidig godkjenning av barnehage
- Utfylt og underskrevet skjema *Godkjenning av ordinær barnehage*
- Plan for tilsyn fra 2007
- 2 tilsynsrapporter fra 2007
- Eksempel på oversikt over bemanning
- Eksempler på egenmeldinger fra barnehager
- Møteplan for ledere i skole og barnehage for 2012, 2013 og 2014
- Referat fra ledermøte 10.01.14
- Referat fra styremøte 28.02.14
- Kvalitetsprosedyre for åpning av barnehager fra 2008
- Dokumenter fra HMS tilsyn 2011 – 2014
- Eksempel på skjema fra verktøyet 13.10.no