



# Endelig tilsynsrapport

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

Beiarn kommune

26.06.14

---

## Innhold

1. Innledning.....	3
2. Om tilsynet med Beiarn kommune .....	3
2.1. Fylkesmannens tilsynshjemmel.....	3
2.2. Tema for tilsynet .....	3
2.3. Om gjennomføringen av tilsynet.....	3
3. Tilsyn med barnehager .....	4
3.1. Rettslige krav .....	4
3.2. Fylkesmannens vurderinger og konklusjon.....	4
3.3 Merknad .....	5
4. Lovbrudd og merknader .....	6
4.1. VARSEL OM pålegg .....	6
5. Klage .....	7
Vedlegg: Dokumentasjon .....	7

---

## **1. Innledning**

Fylkesmannen har i perioden fra 03.04.14 til dags dato gjennomført tilsyn med kommunens ansvar for tilsyn med virksomheter etter barnehageloven § 16 jf. § 8.

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at kravene i barnehageloven med forskrifter etterleves, jf. barnehageloven § 8. Kommunen er derfor adressat for denne endelige rapporten.

Den foreløpige tilsynsrapporten var et forhåndsvarsel om enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 16. I den endelige tilsynsrapporten vil Beiarn kommune gis en rimelig frist til å rette ulovlige forhold, før vi eventuelt vedtar pålegg om retting.

## **2. Om tilsynet med Beiarn 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 lovlighestilsyn, 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**

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. I dette tilsynet undersøker vi hvorvidt Beiarn kommune ivaretar sin tilsynsrolle jf. bhl. § 16. Rapporten gir derfor ikke en fullstendig tilstandsvurdering av kommunen som barnehagemyndighet.

### **2.3. OM GJENNOMFØRINGEN AV TILSYNET**

Tilsyn med Beiarn kommune ble åpnet i brev datert 03.04.14. Kommunen ble pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen, jf. kommuneloven § 60 c.

Dette tilsynet er et skriftlig tilsyn og Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger per telefon og e-mail korrespondanse med personalsjef. Oversikt over dokumentasjon følger vedlagt.

---

### **3. Tilsyn med barnehager**

#### **3.1. RETTSLIGE KRAV**

Kommunen som barnehagemyndighet (§ 8) fører tilsyn med at den enkelte barnehage drives etter barnehageloven, jf. bhl. § 16. Kommunestyret bestemmer hvilket organ dette skal legges til, jf. kommuneloven §§ 10 og 11,12 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, og 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

#### **3.2. FYLKESMANNENS VURDERINGER OG KONKLUSJON**

I Beiarn er det en kommunal barnehage som har to avdelinger som er fysisk adskilt med ca. 2 mil. Beiarn kommune bekrefter i sin redegjørelse at kommunen ikke har hatt system for å gjennomføre tilsyn i barnehagen. Kommunen sørger for at årsmelding fylles ut, godkjennes og sendes til Fylkesmannen. Kommunen oppgir at de svarene som kommer frem i årsmeldingen er en viktig del av kontrollsystemet.

---

Barnehageledelsen sitter i rådmannens ledergruppe og det er korte beslutningsveier fra avdekkede mangler/funn til gjennomførte forbedringer. Videre bidrar kommunens størrelse til god kommunikasjon og oversikt over barnehagedriften.

Kommunen har en plan for tilsyn og tilsynsansvarlig er Rådmannen. Rådmannen har delegert ansvaret for den praktiske delen av tilsynet til skolesjefen. Per i dag er det vakanse på sistnevnte stilling, og denne er nå utlyst. Vedtak om pålegg etter tilsyn fattes av driftsstyret/ kommunestyret. Ifølge planen er det mange tema som er gjenstand for tilsyn. Blant annet skal kommunen kontrollere barnehagens fysiske rammer, innhold, bemanning og foreldremedvirkning. Ettersom det ikke er gjennomført tilsyn i tråd med planen kan vi ikke vurdere om kommunens system her er aktivt.

Vi har mottatt driftsgodkjenning for barnehagen. Denne viser at barnehagen er godkjent i tråd med forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler § 6. Ifølge våre opplysninger er imidlertid ikke barnehagen godkjent i tråd med barnehageloven § 10 jf. §§ 1 og 2. En slik godkjenning skal vurdere om barnehagen er egnet til å være barnehage i forhold til barnehagelovens formål og innhold, §§ 1 og 2. Videre er det såpass stor avstand mellom avdelingene slik at det ikke kan organiseres som én barnehage med samme styrer, men at hver avdeling skal være én barnehage med egen godkjenning, jf. barnehageloven §§ 10 og 17. I kommunens tilsyn med barnehager er ofte godkjenningsvedtaket et utgangspunkt for å vurdere om barnehagen driver innenfor de rammene som det er godkjent for. Det er derfor mangelfullt at kommunen ikke har godkjent barnehagene, og at kommunens tilsyn ikke er egnet til å avdekke at godkjenningsvedtak etter § 10 mangler.

Beiarn kommune godkjenner årsmelding fra barnehagen, og dette arbeidet vurderer vi som en gunstig måte å følge med på deler av driften i barnehagen, men det er ikke tilstrekkelig for å sørge for at barnehagen driver lovlig. Kommunens plan for tilsyn vil være et godt bidrag til å føre bredere tilsyn, som kan bidra til at kommunen kan vurdere om barnehagen følger lovens krav. Etter en helhetsvurdering av Beiarn kommunes tilsynsvirksomhet finner vi at kommunen ikke fører tilsyn med barnehager etter barnehageloven § 16 jf. § 8 første ledd.

### **3.3 MERKNAD**

I dokumentasjonen for tilsynet har vi ikke mottatt vedtak om godkjenning av barnehagen i Beiarn. Selv om godkjenning, jf. bhl. § 10, ikke er en del av dette tilsynet velger vi å kommentere forholdet, fordi godkjenningsvedtak er viktig for å kunne føre hensiktsmessige tilsyn. 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.*

Beiarn kommune er forpliktet til å godkjenne sine barnehager i tråd med § 10 jf. §§ 1-2. Driftsgodkjenningen sier ikke noe om at det er foretatt en egnethetsvurdering i forhold til formål og innhold, slik som loven krever. Fylkesmannen forutsetter at Beiarn kommune snarest sørger for at barnehager godkjennes i tråd med loven.

#### **4. Lovbrudd og merknader**

Fylkesmannen har under punkt 3.2 konstatert lovbrudd. Det er sendt forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven § 16 i foreløpig tilsynsrapport.

Beiarn kommune har hatt mulighet til å uttale seg om Fylkesmannens tolkning loven, det faktiske grunnlaget som er lagt til grunn samt våre vurderinger og konklusjoner. Vi har ikke mottatt kommentarer til den foreløpige rapporten.

**Beiarn kommune får følgende frist til å rette lovbrudd som er påpekt i rapporten: 31. oktober 2014.**

Dersom forholdet ikke rettes innen rettefristen som er fastsatt, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen:

##### **4.1. VARSEL OM PÅLEGG**

Beiarn 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 at

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

---

## 5. Klage

Vedtak med pålegg om retting kan påklages, jf. kommuneloven § 60 d fjerde ledd. Klagen sendes til Fylkesmannen som kan omgjøre vedtaket eller sende det videre til klageinstansen, som er Utdanningsdirektoratet jf. Forvaltningsloven § 28.

Klagefristen blir gitt i vedtak som eventuelt kommer på et senere tidspunkt.

Med hilsen

Mina Luhr  
tilsynsleder

Grete Gansmoe  
tilsynsmedarbeider

## Vedlegg: Dokumentasjon

- Varsel om tilsyn, 03.04.14
- Oversendelse av dokumentasjon, 25.04.14:
  - Liste over dokumentasjon Fylkesmannen krever innsendt
  - Kommunens egenvurdering
  - Plan for tilsyn av barnehager i Beiarn kommune
  - Driftsgodkjenning av Moldjord barnehage, 11.06.13
  - Årsmelding 2012
  - Årsmelding 2013
  - Fylkesmannens brev om årsmeldinger
  - Bekreftelse fra barnehagen om utfylt årsmelding, 17.12.13
- E-mail – oversendelse av driftsgodkjenning og delegasjonsreglement, 09.05.14
- Foreløpig tilsynsrapport datert 19.05.14 med oversendelsesbrev