



Endelig tilsynsrapport

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

Lødingen kommune

08.07.2015

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Lødingen 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	7
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	8
4.3. Fylkesmannens vurdering	8
4.4. Fylkesmannens konklusjon	8
5. Frist for retting av lovbrudd	8
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

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

Lødingen 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 13.08.2014 til dags dato gjennomført tilsyn med Lødingen kommunes 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 Lødingen 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 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 Lødingen kommune som barnehagemyndighet. Etter bhl. § 8 første ledd er kommunen lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives 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 Lødingen 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 Lødingen kommune ble åpnet i brev datert 13.08.2014. Kommunen ble pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen, jf. kommuneloven § 60 c.

Den 19. 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 Tone Larsen
- Enhetsleder oppvekst Per Harald Christensen
- Styrer Bente Johnsen, Lødingen barnehage,
- Styrer Oddrun Antonsen, Vestbygd barnehage
- Pedagogisk leder Inger Elise Johansen, Lødingen 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 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

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.

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 Lødingen er det to kommunale barnehager, Lødingen barnehage som består av fem avdelinger plassert i fem forskjellige bygg og Vestbygd barnehage som er ei avdeling i et oppvekstsenter. Styreren i Lødingen barnehage har kontor som ikke er samlokalisert med noen av avdelingene. Etter planen skal hun være innom en avdeling hver morgen, men på grunn av tidspresset er det ikke alltid gjennomførbart.

Det kommer fram i intervju at Lødingen barnehage vurderes solgt til privat aktør og at det planlegges å bygge ny barnehage. Det blir bekreftet at usikkerheten om videre eierskap og organisering, skaper uro.

Barnehagemyndigheten er delegert fra kommunestyret til rådmann og videre fra rådmannen til enhetsleder for oppvekst. Delegasjonsreglementet er under revisjon. Rådmannen gjennomfører møter hvert halvår hvor styrerne er til stede. Tema på møtene kan være internkontroll, beredskap, økonomi m.m.

Det gjennomføres ikke formaliserte styremøter og det har nesten ikke vært kompetanseheving/skolering. Dette begrunnes med økonomi.

Det er ikke formell møtestruktur, kommunen har oversikt over barnehagene og det er jevnlig kontakt mellom enhetsleder og styrerne. Kontakten gjelder areal, ombygging, sykdom o.l.

Kommunen har ingen plan for tilsyn og det har ikke vært gjennomført stedlige tilsyn etter barnehageloven. Barnehagene melder at det er lite føringer fra kommunen,

årsplan etterspørres ikke og det er stort sett opp til styrerne hvordan de vil jobbe med innholdet i barnehagen.

I forbindelse med hovedopptak vurderer kommunen areal og bemanning i barnehagene. I to av stillingene for pedagogisk leder er det konstituert personer uten førskolelærerutdanning. Stillingene har vært utlyst uten at det har meldt seg kvalifiserte søkere. Det er ikke søkt om eller behandlet dispensasjon fra utdanningskravet. På spørsmål bekrefter kommunen at de ikke er kjent med dette regelverket.

Det framkom mangler ved rutiner for politiattest, som kommunen ikke var kjent med.

3.3 Fylkesmannens vurdering

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

Etter en helhetsvurdering av Lødingen kommunes 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 Lødingen 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 godkjenningspraksis 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.

Godkjenningsmyndigheten 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, inkludert daglig ledelse, 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

Kommunen har framlagt dokumentasjon på et godkjenningsvedtak etter § 10 i midlertidige lokaler. Vedtaket gikk ut på dato 15.08.2013. I denne saken har andre myndigheters godkjenninger blitt etterspurt og mottatt. Forvaltningslovens regler om klageadgang, -instans og –frist var ikke fulgt .

Det kunne ikke framlegges noen andre godkjenninger etter barnehageloven. Det kunne ikke bekreftes eller dokumenteres at organiseringen av Lødingen barnehage i fem forskjellige bygg med styrer plassert i et sjettede bygg, er egnet i forhold til barnehageloven §§ 1 og 2 og forsvarlig ledelse.

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.

Det er heller ikke sannsynliggjort at Lødingen barnehage har en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, slik barnehagen er organisert i dag.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Lødingen kommune har ikke en godkjenningspraksis 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 Lødingen 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:

Lødingen 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 tilsynsvirksomheten er egnet til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk

Pålegg 2:

Lødingen 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 ikke 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

- Kommunens tilbakemelding med redegjørelse og egenvurdering
- Organisasjonskart for administrasjonen pr.1.11.2013(mottatt under tilsynet)
- Oversikt over enhet oppvekst for 2014(mottatt under tilsynet)
- Vedtekter for de kommunale barnehagene i Lødingen
- Delegeringsreglement for Lødingen kommune
- Godkjenning av ny avdeling i Lødingen barnehage – opprettet i midlertidige lokaler i tidligere Buggegården barnehage
- Vedtak om konstituering av stilling nr. 7637 – Pedagogisk leder
- Møtereferat fra Lødingen barnehage(mottatt under tilsynet)
- Årsmeldingsskjema pr.15.12.2013 innhentet fra BASIL