

Endelig tilsynsrapport

Tilsyn med kommunens ansvar for å påse etterlevelse
av kravene i barnehageloven jf. § 8

Ballangen kommune

12.01.2018

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
Tema og formål med tilsynet.....	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Ballangen kommune	4
2.1. Fylkesmannens tilsynshjemmel	4
2.2. Tema for tilsynet	4
2.3. Om gjennomføringen av tilsynet	4
3. Kommunens ansvar for å påse regelverksetterlevelse i barnehagene.....	5
3.1 Rettslige krav	5
3.2 Fylkesmannens undersøkelser	5
3.3 Fylkesmannens vurdering	6
3.4 Fylkesmannens konklusjon.....	6
4. Godkjenning av barnehager	6
4.1 Rettslige krav	6
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	7
4.3 Fylkesmannens vurdering	7
4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	8
5. Kommunens tilsyn med barnehagene	8
5.1. Rettslige krav	8
5.2. Fylkesmannens undersøkelser	9
5.3 Fylkesmannens vurdering	9
5.4 Fylkesmannens konklusjon.....	9
6. Frist for retting av lovbrudd.....	9

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 §§ 10, 11 og 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. Den 15. november ble det avholdt åpningsmøte og gjennomført intervju med aktuelle personer på kommunenivå og i utvalgte barnehager. Dagen ble avsluttet med et oppsummeringsmøte med deltagerne i tilsynet.

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

Avdekkede lovbrudd

Ballangen kommune som barnehagemyndighet påser ikke at barnehagene drives i samsvar med regelverket.

Siden vi har avdekket lovbrudd, inneholder denne endelige rapporten en frist for retting av lovbruddene, jf. Kommuneloven § 60 d.

Frist for retting: **15.3.2018**

Vi viser til kapittel 6 for nærmere opplysninger om videre fremdrift i forbindelse med de avdekkede lovbruddene.

1. Innledning

Fylkesmannen har i perioden fra 05.09.17 til dags dato gjennomført tilsyn med Ballangen kommunes ansvar som barnehagemyndighet.

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

2. Om tilsynet med Ballangen 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 Ballangen kommunes ansvar som barnehagemyndighet. Etter barnehageloven § 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 §§ 10 og 11 om kommunens godkjenningspraksis og § 16 om kommunens tilsynsvirksomhet. 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.

2.3. Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Ballangen kommune ble åpnet i brev datert 05.09.2017. Kommunen ble pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen, jf. kommuneloven § 60 c. Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger gitt i intervju.

Dokumenter som inngår i dokumentasjonsgrunnlaget i tilsynet finnes i vedlegg.

Det ble avholdt åpningsmøte og 15.11.2017 og gjennomført intervjuer med:

- Rådmann
- Rådgiver
- Styret i Ballangen barnehage.
- Styret i Stollen barnehage

- Styrer i Bjørkåshøgda familiebarnehage
- Rektor Kjeldebotn barnehage/skole

3. Kommunens ansvar for å påse regelverksetterlevelse i barnehagene

3.1 Rettslige krav

Barnehageloven § 8 fastslår at kommunen er barnehagemyndighet. Bestemmelsen presiserer kommunens overordnede ansvar for at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud. Kommunens virkemidler for å påse at barnehagene drives i tråd med krav i barnehageloven og tilhørende forskrifter, er godkjenning, aktiv veiledning og tilsyn.

Barnehagemyndigheten må ha en overordnet kjennskap til eierpliktene som finnes i barnehageloven med forskrifter og tilstrekkelig kunnskap om barnehagene. Oversikten og kunnskapen må være egnet til å gjøre risikovurderinger. Risikovurderinger er løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på lovverket, som igjen skal danne grunnlaget for å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

Kommunen må gjennomføre aktiv veiledning og tilsyn på en slik måte at dette er egnet til å påse regelverksetterlevelse i barnehagene. Dette medfører at kommunen må foreta en vurdering av om valg av virkemiddel er tilstrekkelig og forsvarlig. I plikten til å påse at barnehagene drives i tråd med regelverket, ligger også en plikt til å vurdere hensiktsmessig virkemiddelbruk dersom kommunen har mistanke om eller kjennskap til lovbrudd.

3.2 Fylkesmannens undersøkelser

Ballangen kommune har fire kommunale barnehager, Ballangen, Bøstranda og Stollen, en kommunal barnehage lokalisert i Kjeldebotn skole og Bjørkåshøgda familiebarnehage som er privat.

Ballangen er en to nivå kommune. Barnehagemyndigheten er plassert hos rådmannen. Rådgiver i rådmannens stab har lang erfaring med barnehageområdet i kommunen. Han er delegert myndighet til å ivareta rådmannens plikter på barnehageområdet, begrenset til kommunens oppgaver etter barnehageloven §§ 7, 8, 10, 11, 12, 12a, 13, 14, 16, 17 og 18.

I kommunens egenrevisning oppgis det at kommunen har tilstrekkelig kompetanse på nivåene til at en sikrer at barnehageloven følges. Det er likevel slik at det på rådmannsnivå ikke er tilstrekkelig omfang av ressurser til å følge opp barnehagene på en akseptabel måte.

Kommunen har ikke skriftlige rutiner for møter mellom kommunen og barnehagene. Styrene er enhetsledere og deltar på enhetsledermøter med rådmannen og de andre enhetslederne. I Kjeldebotn barnehage er det rektor for Kjeldebotn skole som

har styrer funksjonen, da barnehagen og skolen er samlokalisert. Hovedinnholdet i enhetsledermøtene er økonomi, personal, sykefravær o.l.

Det oppgis i intervju at det er lite tid til kontakt mellom barnehagene og kommunen og at det i liten grad har vært gitt veiledning. Barnehagene oppgir at de får hjelp og veiledning når de tar kontakt.

3.3 Fylkesmannens vurdering

Ballangen kommune har en oversiktlig barnehagesektor. Vi legger til grunn at kommunen er kjent med sitt ansvar som barnehagemyndighet overfor de kommunale og den private barnehagen. Kommunens vurdering av at de har tilstrekkelig kompetanse på nivåene til å sikre at barnehageloven følges, anser vi som sannsynlig.

Vi vurderer barnehagemyndighetens oversikt over barnehagenes plikter etter barnehageloven, som god. Det kommer fram i intervjuene at barnehagene får hjelp og veiledning når de henvender seg til kommunen.

Det er tydelig at Ballangen kommune har små ressurser til å ivareta ansvar og oppgaver på barnehageområdet. Barnehagenes kontakt med barnehagemyndigheten er stort sett begrenset til opptak, enhetsledermøtene og når styrerne tar kontakt selv. Det blir i liten grad gitt veiledning og kommunen har ikke tatt i bruk tilsyn som virkemiddel.

Det er gjennom dette sannsynliggjort at det ikke gjøres løpende vurderinger av mulighet for brudd på lovverket eller risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn. Ballangen kommune gjør ikke risikovurderinger som grunnlag for valg av virkemiddel for å påse at barnehagene driver i tråd med regelverket.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner at Ballangen kommune ikke påser at barnehagene driver etter regelverket jf. barnehageloven § 8

4. Godkjenning av barnehager

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. barnehageloven. § 10. Familiebarnehager skal godkjennes etter barnehageloven § 11 og forskriften om familiebarnehager.

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 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.

Avgjørelser om godkjenning av barnehager er et enkeltvedtak. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler utfyller saksbehandlingsreglene i barnehageloven.

4.2 Fylkesmannens undersøkelser

I følge årsmeldingene per 15.12.2016, er alle barnehagene godkjente. Kommunen har lagt fram godkjenninger for barnehagene Ballangen, Bøstrand, Stollen og den private familiebarnehagen. Sistnevnte er fra 1995, de andre av nyere dato. Vi har ikke fått framlagt godkjenning for Kjeldebotn barnehage, men fått informasjon om at den godkjenningen som er oppgitt i årsmeldingsskjema, er for barnehagedriften i lokaler som barnehagen har flyttet fra. Det betyr at det ikke foreligger godkjenning av Kjeldebotn barnehage, der den drives i dag.

I Stollen barnehage er det foretatt en ny vurdering av barnehagens netto leke- og oppholds areal. Styrers anførsler har vært grunnlaget for vurderingen og rådmannen har konkludert med å fastsette et lavere netto leke- og oppholdsareal.

I godkjenning av Bøstrand barnehage har rådgiver vært på befaring og etter utbedringer funnet barnehagen egnet til formålet. Det ble da laget et notat som viser vurderingen av barnehagens egnethet i forhold til barnehagelovens bestemmelser i §§ 1 og 2. I dokumentasjonen som angår kommunens godkjenningspraksis, går det ikke fram noe som viser at egnethet er vurdert for den private familiebarnehagen eller Ballangen og Kjeldebotn barnehage. Familiebarnehagen er godkjent med dobbel gruppe, i lokaler i boligens sokkeletasje. Rådgiver oppgir at lokalene er vurdert som egnet for familiebarnehage, med et hjemlig preg.

Godkjenningene viser at krav fra andre instanser er fulgt opp. Det informeres i intervju at barnehagene i Ballangen har rikelige arealer til lek og aktivitet ute.

Det oppgis at samtlige barnehager har styrer og pedagogiske ledere som tilfredsstillter pedagognormen. I Kjeldebotn er det gitt dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder. Det informeres i intervju at stillingen har vært utlyst, men det har ikke vært kvalifiserte søkere.

4.3 Fylkesmannens vurdering

Ballangen kommune har godkjent samtlige barnehager. Godkjenningsmyndigheten har innhentet godkjenning fra andre instanser og har kontrollert bemanning, barn og areal.

I flere av godkjenningene finner vi ikke dokumentasjon på at godkjenningsmyndigheten har vurdert egnethet i henhold til barnehageloven §§ 1

og 2. En barnehage har godkjenning som er gitt da var i andre lokaler enn de er i dag og er derfor ikke gyldig.

Godkjenningsvedtakene følger ikke forvaltningslovens regler for enkeltvedtak.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner at Ballangen kommune har en godkjenningspraksis som ikke er i tråd med regelverket jf. §§ 10 og 11.

5. Kommunens tilsyn med barnehagene

5.1. Rettslige krav

Kommunen som barnehagemyndighet skal føre tilsyn med at den enkelte barnehage drives etter barnehageloven, jf. § 16. 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.

5.2. Fylkesmannens undersøkelser

Ballangen kommune har en plan for tilsyn fra 2012. Det har ikke vært gjennomført tilsyn med barnehagene. Dette går fram av årsmeldingene og ble informert om i tilsendt dokumentasjon og i intervju.

Barnehagemyndigheten vurderer at de har relativt god oversikt over den enkelte barnehages virksomhet og tilstrekkelig formell kompetanse på nivåene til å sikre at barnehageloven følges. Barnehagene oppfatter ikke at kommunen ville oppdaget eventuelle lovbrudd, hvis ikke barnehagene informerer om det.

Ballangen kommune har utarbeidet retningslinjer for håndtering av politiattest i skoler og barnehager. Det kommer fram i intervju at noen av barnehagene leverer attesten tilbake til den ansatte, etter at de har kontrollert den.

5.3 Fylkesmannens vurdering

Etter Fylkesmannens tilsyn i 2011 har Ballangen kommune laget en tilsynsplan hvor omfanget er planlagt til at alle barnehagene skal ha minst et varslet tilsyn hvert tredje år. Når planen for tilsyn ikke har blitt gjennomført til nå, er det grunnlag for å anta at det ikke er avsatt tilstrekkelige ressurser til dette.

Det er ikke lagt fram dokumentasjon i tilsynet som viser at barnehagemyndigheten gjør noen vurderinger av risiko for lovbrudd på barnehagenivå. Dette blir bekreftet i intervjuene.

5.4 Fylkesmannens konklusjon

Ballangen kommune bruker ikke tilsyn som virkemiddel for å påse at barnehagene driver i tråd med regelverket.

6. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har under punkt 3.4, og 4.4, konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Ballangen kommune frist til å rette lovbrudd, jf. Kommuneloven § 60 d

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen, i endelig tilsynsrapport:

Frist for retting er **15.3.2018**. Kommunen må innen denne dato sende inn til Fylkesmannen en erklæring om at de ulovlige forholdene er rettet og en redegjørelse med dokumentasjon for hvordan lovbruddene er rettet.

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

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen:

Pålegg 1:

Ballangen kommune må påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk jf. barnehageloven §§ 8 og 16, med gjeldende forskrifter.

Ballangen kommune må i denne forbindelse:

- Innhente tilstrekkelig kunnskap om barnehagene.
- På bakgrunn av innhentet kunnskap, vurdere risiko for lovbrudd.
- Gjennomføre egnet veiledning og / eller tilsyn, basert på risikovurderingene.

Pålegg 2:

Ballangen kommune må påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk jf. Barnehageloven §§ 8, 10 og 11, med gjeldende forskrifter

Ballangen kommune må i denne forbindelse:

- Vurdere egnethet av barnehager opp mot barnehageloven §§ 1 og 2 for de barnehagene der dette ikke har blitt vurdert før.
- Dersom overnevnte vurdering viser at barnehagen ikke er egnet, må kommunen følge dette opp på hensiktsmessig vis.

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

Fra Fylkesmannen deltok underdirektør Gisle Berg og seniorrådgiver Grete Gansmoe. Sistnevnte som tilsynsleder.

Fra 10.01.2018 overtar seniorrådgiver Wenche Nergård som tilsynsleder.

Wenche Nergård (tilsynsleder)

Gisle Berg (underdirektør)

Vedlegg

Dokumentgrunnlag:

1. Intern administrativ delegasjonsrutine 2016 – barnehageområdet
2. Utdrag av Ballangen kommunes årsmelding
3. Kommunal godkjenning av Ballangen bhg, Stollen bhg, Bjørkåshøgda fam.bhg og Kjeldebotn bhg/skole.
4. Plan for tilsyn med barnehagene
5. Søknad om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder
6. Vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet
7. Regional kompetanseplan for barnehageområdet 2014 – Ballangen
8. Ballangen kommunes egenvurdering
9. Vedtekter for barnehagene i Ballangen kommune
10. Vedtektsendring, foreldrebetaling
11. Årsmeldinger for barnehagene (hentet i BASIL)
12. Brukerundersøkelse i barnehagene
13. Delegasjon av myndighet fra rådmannen
14. Retningslinjer for håndtering av politiattest i skoler og barnehager
15. Styringssystem for Ballangen kommune 2017