



Endelig tilsynsrapport

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

Røst kommune

15.10.14

Innhold

1. Innledning.....	3
2. Om tilsynet med Røst 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 konklusjoner	4
3.3 Merknad	5
4. Lovbrudd og merknader	6
4.1. Varsel om pålegg	6
Vedlegg: Dokumentasjon som er lagt til grunn i tilsynet	7

1. Innledning

Fylkesmannen har i perioden fra 3.4.14 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 jf. § 16. Kommunen er derfor adressat for denne rapporten.

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

2. Om tilsynet med Røst 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, etterprøvbarhet 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 oppfylder de plikter den har i kraft av å være lokal barnehagemyndighet. I dette tilsynet undersøker vi hvorvidt Røst 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 Røst kommune ble åpnet i brev datert 3.4.14. 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. Oversikt over dokumentasjon følger vedlagt.

3. Tilsyn med barnehager

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.

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 som 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 barnehage tilbudet.

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 KONKLUSJONER

I Røst kommune er det en barnehage, og den er kommunal. Kommunen mener at tilsyn gjennomføres med barnehagen ved at kommunen kontrollerer at barnehagen oppfyller lov- og forskriftskrav gjennom kontroll av barnehagens årsmelding og barnehagens årsplan. Det avholdes jevnlig møter, ca. en gang per måned, med styrer i barnehagen. I møtene er lovlig og forsvarlig barnehagedrift på dagsorden. Kommunen opplyser at det er årlige tilsyn som gjelder det bygningsmessige og

uteareal, samt tilsyn innenfor miljørettet helsevern. Det er ikke dokumentert tilsyn etter barnehagelovens § 16.

Kommunens delegasjonsreglement viser at myndighet til å behandle og avgjøre prinsipielle saker innen barnehagelovens virkeområde er delegert til formannskapet. Dette gjelder ikke avgjørelser i overordnede plansaker og saker som gjelder barnehagestrukturen i kommunen. Godkjenning av barnehager etter § 10 og vedtekter for barnehager etter § 7, er også delegert til formannskapet. Formannskapet delegerer rådmannen myndighet til å behandle alle ikke-prinsipielle saker innen lovens virkeområde.

Vi har mottatt driftsgodkjenning for barnehagen. Denne viser at barnehagen er godkjent innenfor miljørettet helsevern, av Helse- og miljøtilsyn Salten IKS. 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. I kommunens tilsyn med barnehager er det vanlig å vurdere om barnehagen driver i tråd med godkjenningen som er gitt. Dette arbeidet vurderer vi som en gunstig måte å følge med på deler av driften i barnehagen, men det er ikke tilstrekkelig til å oppfylle kravene om å påse at barnehagene drives i tråd med regelverket. Med et mangelfullt godkjenningsvedtak, er det desto viktigere at kommunen gjennom systematisk og aktivt tilsyn kan vurdere om barnehagen følger lovens krav.

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

3.3 MERKNAD

I dokumentasjonen for tilsynet har vi ikke mottatt vedtak om godkjenning av barnehagen på Røst. 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, meningsfulle 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.

Røst kommune er forpliktet til å godkjenne sine barnehager i tråd med § 10 jf, §§ 1 og 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 Røst 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.

Røst 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. Ved utløp av gitt frist hadde Fylkesmannen ikke mottatt kommentarer til den foreløpige rapporten. Ut fra alvorligheten på lovbruddet og det som kreves for å rette opp, har vi satt en rettefrist som vi mener vil være tilstrekkelig for kommunen.

Røst kommune får følgende frist til å rette lovbrudd som er påpekt i rapporten: 12.12.2014.

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

Røst 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 veilednings- og tilsynsvirksomheten er egnet til å påse at barnehager drives i samsvar med gjeldende regelverk

Med vennlig hilsen

Mina Luhr
Tilsynsleder

Grete Gansmoe
Tilsynsmedarbeider

Vedlegg: Dokumentasjon som er lagt til grunn i tilsynet

- Kommunens redegjørelse for hvordan Røst kommune påser at barnehagen drives i tråd med loven
- Kommunens egenvurdering
- Driftsgodkjenning – vedtak, av Helse- og miljøtilsyn Salten IKS, av 23.03.2012
- Driftsgodkjenning – delegert vedtak, av Helse- og miljøtilsyn Salten IKS, av 02.10.2013
- Utdrag av kommunens delegasjonsvedtak
- Skjema for egenkontroll av tekniske brannverntiltak
- Årsplan for Røst barnehage 2013-2014
- Årsmeldingsskjema hentet fra Basil
- Foreløpig tilsynsrapport datert 30.07.14