

# Endelig til

Tilsyn med kommuner og  
virksomheter etter k

Træna kommune

22.10.14

---

## Innhold

1. Innledning.....	3
2. Om tilsynet med Træna 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 .....	5
4. Lovbrudd og merknader .....	7
4.1. Varsel om pålegg .....	7
Vedlegg: Dokumentasjon .....	8

---

## **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.

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at kravene i barnehageloven med forskrifter etterleves, jf. barnehageloven § 13-10 første ledd. Kommunen er derfor adressat for denne endelige rapporten.

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

## **2. Om tilsynet med Træna 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, etterprøvnbarhet og effektivitet. I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som lovbrudd.

### **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 Træna 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 Træna 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 med sektorleder for barnehager i Træna. 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.

Veiledning og tilsyn er to sentrale oppgaver for kommunene som barnehagemyndighet. 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.

I Kunnskapsdepartementets veileder om tilsyn med barnehager fremgår det at tilsyn og veiledning er to ulike oppgaver, hjemlet i barnehageloven § 8 og § 16. Veiledning handler om å bistå barnehagene i å få oversikt over kravene i lovverk med forskrifter, og å veilede styrer om tiltak for at virksomheten skal drives i tråd med dette. Veiledningen kan gjelde barnehagens verdigrunnlag, rammevilkår, arbeidsmåter og innhold som ligger i regelverket. Tilsyn er i sterkere grad en kontrollfunksjon enn veiledningen. Det primære formålet er å kontrollere at kvalitet og innhold er i tråd med de krav som er nedfelt i Barnehageloven med forskrifter, og de forventninger samfunnet har til barnehager som pedagogiske virksomheter.

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.

Veilederen *Tilsyn med barnehager* beskriver kommunens rolle som tilsynsmyndighet:

*«Kommunens rolle som tilsynsmyndighet er hjemlet i § 16 og forstås som de aktiviteter som kommunen utøver for å sikre at barnehagene drives i samsvar med lov og forskrifter. I kommunens arbeid er det mange aktiviteter som inngår under tilsynsbegrepet. Dette kan være innhenting av informasjon gjennom årsplaner og/eller evalueringsrapporter, årsmelding, vedtekter, brukerundersøkelser og lignende. Kommunens kontroll av åpnings- og endringsmeldinger i forbindelse med driftstilskudd er også en del av tilsynsoppgavene. Innhenting av informasjon vil i tillegg til anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøk sikre kommunens innsyn i den enkelte virksomhet. Dette betyr at tilsyn er en sentral oppgave kommunen utøver kontinuerlig, og ikke bare ved anmeldte eller uanmeldte tilsynsbesøk i barnehagene. Kommunen som barnehagemyndighet har ansvar for planlegging, kvalitetsutvikling*

---

*og tilsyn med hele barnehagesektoren i kommunene. Tilsynet blir dermed en sentral del av det kommunale ansvaret.»*

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 Træna er det én kommunal barnehage. Kommunen bekrefter i sin redegjørelse at det ikke har vært ført tilsyn med barnehage inntil vi åpnet vårt tilsyn med kommunen. Kommunen er i gang med å lage en plan for tilsyn, og etter at foreløpig rapport ble mottatt har kommunen gjennomført ett tilsyn med barnehagen. Kommunen sørger for at årsmelding fylles ut, godkjennes og sendes til Fylkesmannen.

Vedtektene for barnehager i Træna kommune er vedtatt av kommunestyret 25.10.2007. Disse er ikke oppdaterte og viser i flere paragrafer til foreldet lovverk. Kommunen har ikke kunnet framskaffe delegasjonsreglement som viser hvor tilsynsmyndigheten er plassert. Framlagte vedtekter, viser i § 2 at formannskapet har ansvar for forvaltningen av barnehagene i kommunen, herunder tilsyn med barnehagene og at de administrativt er tilknyttet sektor for barnehager. Sektorleder for barnehager innehar barnehagefaglig kompetanse.

Vi har mottatt en plan for tilsyn av barnehagen i Træna. Planen er en skisse som angir gangen i gjennomføring av tilsyn, i seks trinn. I planen er sektorleder og tilsynsansvarlig gitt ansvar for gjennomføring av tilsyn, og tilsynsleder for rapport og vedtak. Planen angir ikke tema for tilsyn, metode, veiledning eller oppfølging. Ettersom planen for tilsyn er uferdig/mangelfull, kan den ikke vurderes som en del av et aktivt system.

Kommunen opplyser om at de vil ta sikte på å gjennomføre tilsyn en gang i året. Det opplyses om at formannskapet er tilsynsmyndighet og vil i politisk møte bli informert om tilsynet og forelagt tilsynsrapport.

---

Træna kommune har startet et arbeid med tilsynsplan og har gjennomført et stedlig tilsyn etter foreløpig rapport med varsel om pålegg. Tilsynet ble gjennomført av sektorleder, som også er styrer i barnehagen, og pedagogisk leder. Dette kan virke som en engangshendelse som resultat av Fylkesmannens tilsyn, men kan være en start på et videre systematisk og kontinuerlig arbeid for å sikre at barnehager drives i tråd med regelverket. Kommunen må også vurdere hvor ansvaret for barnehagemyndighetsutøvelsen skal plasseres. Fylkesmannen stiller spørsmål til om tilsynet fungerer tilstrekkelig kritisk og uavhengig når det utøves av sektorleder/styrer og pedagogisk leder.

Vi har mottatt godkjenningsvedtak for barnehagen, vedtatt i kommunestyret 3.9.2008. 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, og 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 kontinuerlig og systematisk tilsyn. 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 Træna kommunes tilsynsvirksomhet finner vi at kommunen ikke fører tilsyn med barnehager etter barnehageloven § 16.

### **3.3 MERKNAD**

Kommunens vedtak om godkjenning av 3.9.2008, er ikke i tråd med barnehageloven. Selv om godkjenning, jf. bhl. § 10, ikke er en del av dette tilsynet, velger vi å kommentere forholdet. Et godkjenningsvedtak med vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold i bhl. § 10 jf. §§ 1, 1a og 2, er viktig for å kunne føre hensiktsmessige tilsyn.

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.*

Træna kommune er forpliktet til å godkjenne sine barnehager i tråd med bhl. § 10 jf. §§ 1 og 2. Fylkesmannen forutsetter at Træna kommune sørger for at barnehagen 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.

#### **Træna kommune får følgende frist til å rette lovbrudd som er påpekt i rapporten: 15.12.2014**

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**

Træna 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 barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk

Med vennlig hilsen

Mina Luhr  
Tilsynsleder

Grete Gansmoe  
Tilsynsmedarbeider

---

## **Vedlegg: Dokumentasjon**

- Kommunens egenervering
- Plan for tilsyn med barnehagen i Træna
- Godkjenning av barnehagen Tappert Forsøk
- Vedtekter for barnehagene i Træna kommune
- Utdrag fra kommunens delegasjonsreglement
- Årsmeldingsskjema hentet fra Basil
- Foreløpig tilsynsrapport av 26.06.14
- Kommunens svar på foreløpig tilsynsrapport av 09.09.14, inkludert rapport fra kommunens tilsyn