



Endelig tilsynsrapport

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

Værøy kommune

14.10.2014

Innhold

1. Innledning.....	3
2. Om tilsynet med Værøy 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 som er lagt til grunn for tilsynet	8

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 første ledd. Kommunen er derfor adressat for denne foreløpige rapporten.

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

2. Om tilsynet med Værøy 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 oppfyller de plikter den har i kraft av å være lokal barnehagemyndighet. I dette tilsynet undersøker vi hvorvidt Værøy 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 Værøy 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 og opplysninger gitt per telefon av rådmannen. 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:

- 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
- barnehagens vedtekter jf. § 7
- foreldrebetaling jf. § 15
- styrer/pedagogisk bemanning jf. §§ 17 og 18 og forskrift om pedagogisk bemanning
- 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

Værøy kommune har en barnehage, og den er kommunal. Kommunen bekrefter i sin redegjørelse at de ikke har gjennomført tilsyn i barnehagen og per i dag heller ikke har etablert rutiner eller prosedyrer for å gjennomføre systematisk tilsyn. Kommunen sier videre at med bare en barnehage i kommunen er det en tett dialog mellom kommunens administrasjon og barnehagens ledelse, og forhold eller mangler knyttet til driften tas opp og løses i dialogen. Forhold som har betydning for helse-miljø og sikkerhet, både for barn og voksne, drøftes i ledergruppen, politiske utvalg og kommunestyret.

Værøy kommune har per i dag ikke utarbeidet plan for tilsyn, og vurderer selv dette som en uakseptabel risiko for at forhold som ville vært avdekket i et tilsyn ikke blir avdekket. Arbeid med å utarbeide både rutine- og tilsynsplan er startet opp, og vil i følge kommunen innebære at tilsyn vil bli utført en gang per år fra nytt barnehageår.

Kommunen har opplyst at det ikke er vedtatt et delegasjonsreglement som viser hvem som har tilsynsansvaret for barnehagen, men at gjeldende reglement er under revisjon og tilsynsrollen vil fremgå av revidert reglement.

Værøy kommune sier også i sin redegjørelse til Fylkesmannen at det ikke foreligger godkjenningsvedtak for barnehagen. Samtidig er det i årsmeldingen for Værøy kommunale barnehage per 15.12.2013 sagt at siste godkjenning av barnehagen etter barnehagelovens §§ 10 eller 11 er fra 1.1.2013. Fylkesmannen har vært i kontakt med rådmannen i Værøy kommune som sier at Fylkesmannen skal forholde seg til den tilbakemeldingen han har gitt om at godkjenning ikke foreligger pr. dato.

I kommunenes tilsyn med barnehager er ofte godkjenningsvedtaket et utgangspunkt for å vurdere om barnehagen driver innenfor de rammene den er godkjent for. Mangel på gjennomført tilsyn i Værøy kommunale barnehage kan bl.a. ha gjort sitt til at man ikke har avdekket at godkjenningsvedtak etter § 10 mangler.

Kommunen mener å ha kompetanse for å påse at barnehagen drives i tråd med regelverket, men uten dokumentasjon for gjennomførte tilsyn har ikke Fylkesmannen godt nok grunnlag for å vite om kommunen har riktig forståelse av lovkravene som ligger til grunn i et tilsyn. Vi kan heller ikke si noe om det konkluderes og vurderes ut fra det til enhver tid gjeldende regelverk.

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

3.3 MERKNAD

I skriftlig og muntlig dokumentasjonen for tilsynet fremstår det at vedtak om godkjenning av Værøy kommunale barnehage ikke foreligger. 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.

Værøy kommune er forpliktet til å godkjenne sin barnehage i tråd med § 10 jf., §§ 1 og 2. Fylkesmannen forutsetter at kommunen snarest mulig 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.

Værøy 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.

Værøy kommune får følgende frist til å rette lovbrudd som er påpekt i rapporten: 28.11.2014.

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

Værøy 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
- c) det vedtas et delegasjonsreglement som klart definerer kommunens oppgaver som barnehagemyndighet

5. KLAGE

Vedtak om 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.

Klagefrist for dette blir gitt i vedtak som eventuelt kommer på et senere tidspunkt.

Med vennlig hilsen

Mina Luhr
tilsynsleder

Wiveca N. Wilhelmsen-Holm
tilsynsmedarbeider

Vedlegg: Dokumentasjon som er lagt til grunn for tilsynet

- Varsel om tilsyn, 3.4.2014 med liste over dokumentasjon
Fylkesmannen krever innsendt
- Kommunens tilbakemelding med redegjørelse og egenvurdering
- Årsmeldingsskjema pr.15.12.2013 innhentet fra BASIL