



FYLKESMANNEN  
I ROGALAND

# TILSYNSRAPPORT

- Kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 8
- Kommunen som godkjenningmyndighet, jf. barnehageloven § 10
- Kommunen som tilsynsmyndighet, jf. barnehageloven § 16

Lund kommune

11.11.2015

1 Innledning.....	3
2 Tilsyn med Lund kommune.....	3
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet .....	3
2.2 Tema for tilsynet.....	3
2.3 Gjennomføring av tilsyn.....	4
3. Kommunen som barnehagemyndighet.....	5
3.1 Rettslig krav.....	5
3.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger.....	5
3.3 Fylkesmannens konklusjon .....	8
4. Kommunens godkjenning av barnehager .....	8
4.1 Rettslig krav.....	8
4.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger.....	8
4.3 Fylkesmannens konklusjon .....	10
5. Kommunens tilsyn med barnehager.....	10
5.1 Rettslig krav.....	10
5.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger.....	10
5.4 Fylkesmannens konklusjon .....	12
6. Frist for retting av lovbrudd .....	12

## **1 Innledning**

Fylkesmannen har i perioden fra 27. august 2015 til dags dato gjennomført tilsyn med Lund kommune som barnehagemyndighet. I tilsynet er det innhentet skriftlig dokumentasjon fra kommunen, det er gjennomført åpningsmøte og intervjuer. Med grunnlag i dette har Fylkesmannen utarbeidet en foreløpig tilsynsrapport som er et forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven. Kommunen har anledning til å kommentere den foreløpige rapporten før Fylkesmannen utarbeider en endelig tilsynsrapport. Kommunen vil få rimelig tid til å rette ulovlige forhold. Hvis kommunen ikke retter forholdene innen fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et slikt pålegg er enkeltvedtak som kan påklages til Utdanningsdirektoratet.

## **2 Tilsyn med Lund kommune**

### **2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet**

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 andre ledd. Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er lovligheitsilsyn, jf. kommuneloven § 60 b.

Tilsynet innebærer myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette. Tilsynet 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, uavhengig av om det er barnehageloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

### **2.2 Tema for tilsynet**

Det er gjennomført tilsyn med Lund kommune, og tilsynet er delt i 3 tema:

- kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 8 første ledd
- kommunen som godkjenningmyndighet, jf. barnehageloven § 10
- kommunen som tilsynsmyndighet, jf. barnehageloven § 16

#### Kommunens ansvar

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og se til at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

Enkelte av kommunens oppgaver som barnehagemyndighet er regulert særskilt og mer utfyllende i barnehageloven kap. IV «*Barnehagemyndighetens generelle oppgaver m.v.*». Ansvarer innebærer mellom annet godkjenning av og tilsyn med barnehagene, jf. barnehageloven §§ 10 og 16. Ansvar for å oppfylle andre krav i barnehageloven følger indirekte av oppgavene med tilsyn og godkjenning.

Kommunen vil være adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med barnehageloven § 9 andre ledd, jf. kommuneloven kap. 10 A.

## Formålet med tilsynet

Formålet med tilsynet er å sette søkelys på kommunens overordna ansvar for å sikre at barnehagemyndigheten ivaretar regler og plikter som er fastsatt i regelverket.

Gjennom denne kontrollen skal eventuell lovstridig praksis avdekkes. Pålegg om endring skal føre til at slike forhold blir rettet opp.

At kommunen ivaretar ansvar og plikter som er fastsatt i regelverket, er med på å sikre at barnehagene drives i tråd med loven. Dette gjelder også lovkrav knyttet til kvaliteten på barnehagetilbudet.

### **2.3 Gjennomføring av tilsyn**

Tilsyn med Lund kommune ble åpnet gjennom brev 29.06.15. Kommunen er blitt pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju.

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

1. Organisasjonsstruktur Lund kommune
2. Delegasjonsreglement Lund kommune
3. Instruks for saksbehandling
4. Årsmelding og Årsplaner fra Hammeren, Heskestad og Hovsherad barnehage
5. Oppvekstplan for Lund kommune 2013-2016 med barnehageplan, kompetanseplan, overgang barnehage skole og retningslinjer ressursteam
6. Innkalling og referat møter
7. Oversikt over arbeidsoppgaver for kommunalsjef for oppvekst og kultur og styrer
8. Rutiner for spesialpedagogisk hjelp i barnehagene i Lund kommune
9. Årshjul for barnehagene – ansvarsfordeling
10. Betalingssatser fra 01.05.15 – redusert betaling Lund kommune
11. Miljøretta helsevern i barnehager
12. Beredskapsplan i barnehager
13. Rutiner for forebygging og håndtering av mobbing
14. Godkjenning av barnehager
15. Godkjenning av Hammeren barnehage
16. Plan for tilsyn med barnehagene etter barnehageloven 2015-2018 Lund kommune
17. Varsel om tilsyn – Hammeren, Heskestad og Hovsherad barnehage
18. Skjema tilsynsbesøk, opplysnings skjema – Hammeren, Heskestad og Hovsherad barnehage
19. Tilsynsrapporter – Hammeren, Heskestad og Hovsherad barnehage

Disse deltok i intervju den 27.08.2015:

- Rådmann Ståle Kongsvik
- Kommunalsjef for oppvekst og kultur Lise Moen
- Avdelingsleder oppvekst Peggy Gursli
- Barnehagestyrer i Heskestad og Hovsherad barnehage Åse Eide
- Barnehagestyrer i Hammeren barnehage Grethe Sporkland

### **3. Kommunen som barnehagemyndighet**

#### **3.1 Rettslig krav**

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gjennom godkjenning, veiledning og tilsyn se til og sikre at alle barnehager i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk og ellers er forsvarlig.

Det rettslige utgangspunktet for tilsynets kontroll med kommunen som tilsynsmyndighet ligger i barnehageloven § 8 første ledd. Se vedlegg som konkretiserer de rettslige kravene.

#### **3.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger**

Barnehageloven § 8 første ledd stadfester kommunens plikt til å gi veiledning og er en overordnet regel som plasserer ansvaret kommunen har som barnehagemyndighet. Fylkesmannen vurderer her kommunens håndtering av myndighetsrollen.

Lund kommune har tre barnehager. Heskestad og Hovsherad barnehage er kommunale barnehager. Hammeren barnehage er privat og eid av Lund kommune, Lund næringsforening og private medlemmer. Heskestad og Hovsherad har felles styrerressurs som tilsvarer 0,5 årsverk i hver barnehage. Hammeren barnehage har 6 avdelinger og en styrerressurs på 1,6 årsverk. Styrene er utdannet barnehagelærere.

Det er et lovkrav at kommunen skal ha et delegeringsreglement som viser hvem som er delegert myndighet på de ulike tjenestoområdene. Lund kommunes delegeringsreglement viser at ansvaret for å oppfylle kommunens plikter etter barnehageloven er delegert til oppvekst- og kulturutvalget. Rådmannen har delegert sine fullmakter innenfor barnehageloven til kommunalsjef for oppvekst og kultur.

For at kommunen skal kunne oppfylle sitt ansvar som barnehagemyndighet og påse regelverketterlevelse i barnehagene, er det et minstekrav at kommunen har kjennskap til hvilke barnehager som finnes i kommunen. Lund Kommune har felles barnehageopptak med de kommunale og den private barnehagen, noe som gir kommunen oversikt over de ulike barnehagene og deres driftsform. Kommunen er også i jevnlig kontakt med den private barnehagen, blant annet ved tildeling av tilskudd. Kommune får også informasjon gjennom faste styrermøter en gang per måned. Kommunalsjef for oppvekst og kultur deltar jevnlig på styrermøtene. Her drøfter de ulike tema som berører drift av barnehage. Valg av tema til møtene blir meldt av både kommunalsjef for oppvekst og kultur og styrerne. I tillegg har kommunalsjef for oppvekst og kultur vært på besøk ute i barnehagene for å bli kjent med de

ansatte og barnehagens drift og utforming. Lund er en liten og oversiktlig kommune og det kommer frem i intervju at det er tett kontakt mellom barnehagestyrerne og kommuneadministrasjonen. Etter Fylkesmannens vurdering har Lund kommune god oversikt og kontakt med sine barnehager.

Lund gjennomfører stedlig tilsyn med barnehagene i kommunen. I kommunens tilsynsplan står det at de skal ha stedlig tilsyn i alle barnehagene hvert tredje år. Som utgangspunkt for samtalen i tilsynet skal styrerne på forhånd svare på ulike spørsmål i et spørreskjema (skjema 1). Spørsmålene tar utgangspunkt i mange av lovkravene i barnehageloven som eier pålegges å følge. Fylkesmannen har fått tilsendt tilsynsrapporter fra de tre stedlige tilsynene som viser at kommunen har hatt tilsyn med ulike eierkrav i barnehageloven. Kommunen har ikke laget en skriftlig oversikt som viser hvilke lovbestemmelser det føres tilsyn med, og både tilsynsplanen og varsel om tilsyn mangler henvisninger til barnehageloven. Temaet for kommunens tilsyn i 2015 var barnehagens håndtering av minoritetsspråklige barn, og rutiner for disse. Dette er et tema som ikke direkte er hjemlet i barnehageloven med forskrifter og det må derfor knyttes opp mot kravene til innhold og kvalitet, jf, barnehageloven §§ 1 og 2. Sammenhengen mellom tema og lovregel er ikke klargjort verken i tilsynsplan eller i varsel om tilsyn. Dette, og opplysninger som ble gitt i intervju, viser at kommunen i sine veilednings- og tilsynsaktiviteter bare har delvis kjennskap til de lovkrav som er relevante i den aktuelle sammenhengen. Fylkesmannen vurderer at kommunen ikke fullt ut har nødvendige kjennskap til eierpliktene.

For at kommunen skal kunne vurdere risiko for lovbrudd, må kommunen ha en viss kjennskap til regelverket/levelse i barnehagene. Lund har rutiner for å hente inn informasjon om barnehagene. Dette skjer i stor grad gjennom muntlige tilbakemeldinger per telefon og i de faste styrermøtene. Kommunen mottar også informasjon fra barnehagene gjennom årsmeldinger, evalueringsrapporter, brukerundersøkelser og årsmelding og årsregnskap i Basil. I tillegg mottar kommunen svar på en rekke spørsmål gjennom svarene gitt i «skjema 1» i tilsynet, der barnehagene også legger ved vedtektene og årsplanen. Fylkesmannen mener at Lund kommune innhenter tilstrekkelig informasjon til at kommunen kan vurdere risiko for lovbrudd i barnehagene.

På bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelsen skal kommunen vurdere behov for veiledning eller tilsyn. Kommunen gjennomfører både veiledning og tilsyn med barnehagene. Det gis veiledning både når styrerne tar kontakt med kommunen og ved gjennomgang av meldte tema under styrermøtene. Det kommer frem i intervju at oppvekst og kultursjef i Lund kommunen ønsker å legge vekt på veiledning som metode for å sikre regelverksetterlevelse, men kommunen har også valgt å gjennomføre stedlig tilsyn hvert tredje år. Alle de tre barnehagene har hatt tilsyn etter den oppsatte planen i løpet av 2015. Temaet som er valgt for tilsyn 2015 er; «barnehagens håndtering av minoritetsspråklige barn og rutiner rundt dette». Barnehageloven stiller ikke konkrete krav til håndtering av minoritetsspråklige barn. Temaet har derfor mer preg av veiledning enn tilsyn. I intervju kommer det frem at temaet er valgt fordi kommunen i senere tid har fått mange innvandrere som benytter seg av barnehagetilbudet.

Plan for tilsyn inneholder ikke en oversikt over hva som skal være tema for tilsyn fremover. Valg av tema for tilsyn gjøres i forkant av hvert tilsyn. Alle barnehagene må i forkant av stedlig tilsyn besvare skriftlig spørsmål i «skjema 1». Svarene brukes som grunnlag for dialog i tilsynet i den enkelte barnehage. Planen for tilsyn ble vedtatt i 2010 og revidert i 2014. I følge *Plan for tilsyn med barnehagene etter barnehageloven*, skal kommunen gjennomføre stedlig tilsyn med barnehagene hvert tredje år. Fylkesmannen hadde tilsyn med Lund kommune i 2009. Det ble da gitt følgende avvik: «Lund kommune fører ikke tilsyn med om barnehagene i kommunen driver i samsvar med barnehageloven og ellers er forsvarlige». For å lukke avviket utarbeidet kommunen en plan for tilsyn med barnehagene. Fylkesmannen ser at kommunen ikke har fulgt planen, og at det ikke er gjennomført tilsyn i perioden mellom 2010 til 2014.

Kommunen har veiledning om regelverket i styremøtene og når styrerne tar kontakt med kommunen. I intervju kommer det frem at kommunalsjef for oppvekst og kultur gjennomfører tilsyn etter tilsynsplan for 2015-2018, men at kommunen i stor grad ønsker å gi veiledning for å påse regelverksetterlevelse. Kommunen utarbeider skriftlige tilsynsrapporter etter hvert enkelt tilsyn med tilbud om veiledning. Lund kommune konkluderer i tilsynsrapporten for Hammeren barnehage datert 29.05.2015 og Hovsherad og Heskestad barnehage datert 19.08.2015, at det ikke fremkommer forhold under tilsynet som kvalifiserer til avvik. Fylkesmannen har kontrollert årsmeldingen datert 15.12.2014 og funnet at Hovsherad og Heskestad barnehage ikke oppfyller norm for pedagogisk bemanning. Rapport skjema 1 som ble sendt inn fra Heskestad barnehage i forbindelse med kommunens tilsyn, viser at barnehagen heller ikke på tilsynstidspunktet oppfylte norm for pedagogisk bemanning. Intervju bekrefter at det ikke kom frem i tilsyn eller veiledning at den ene kommunale barnehagen ikke oppfylte norm for pedagogisk bemanning. Kommunen veiledet ikke barnehagen om adgangen til å søke om dispensasjon.

Det kom frem på sluttmøtet 14.10.2015 at Heskestad barnehage oppfylte norm for pedagogisk bemanning på tilsynstidspunktet august 2015. Rapport skjema 1 som opplyste at barnehagen manglet pedagog, ble sendt til kommunen mai og da hadde Heskestad barnehage hatt avvik siden desember 2014, jf. Rapport i Basil. Kommunens rutiner fanger ikke opp avviket, og søknad om dispensasjon kommer i ettertid. Ny informasjon vil ikke endre pålegg og korreksjonspunkter.

For at kommunen skal kunne påse at barnehagen følger regelverket, er det avgjørende at kommunen har riktig forståelse av regelverket. Kommunen har i de skriftlige tilsynsrapportene ikke redegjort for det rettslige grunnlaget tilsynet bygger på. Det kommer ikke frem i rapporten vurderinger som viser om barnehagene driver i tråd med regelverket. Kommunens manglende oppfølging av kravet til pedagogisk bemanning og dispensasjon, er eksempel på at kommunen ikke har rett lovforståelse. Av intervju går det frem at kommunen er klar over manglende lovforståelse på barnehageområdet, men det arbeides med å øke kompetansen ved aktiv deltakelse på samlinger og barnehagenettverk i fylket.

Basert på den informasjon vi har mottatt under vårt tilsyn, mener Fylkesmannen at kommunen ikke fullt ut har basert veiledning og tilsyn på riktig forståelse av regelverket. Kommunen har ikke oversikt over hvilke lovkrav den skal veilede og føre tilsyn med, og kommunen har bare delvis kjennskap til de plikter eier av barnehagen har etter barnehageloven og forskriftene.

Vi viser også til konklusjonene i kapittel 4 om kommunens godkjenning av barnehager og kapittel 5 om kommunens tilsyn som grunnlag for denne konklusjonen.

### **3.3 Fylkesmannens konklusjon**

Lund kommune har rutiner for å skaffe seg oversikt over og kunnskap om barnehagene i kommunen. Kommunen godkjenner, veileder og fører tilsyn for å sikre at alle barnehager drives i samsvar med gjeldene regelverk. Kommunen har imidlertid ikke god nok forståelse av barnehageloven til at veiledningen og tilsynet er i tråd med reglene i loven.

## **4. Kommunens godkjenning av barnehager**

### **4.1 Rettslig krav**

Kommunen som barnehagemyndighet avgjør søknader om godkjenning av barnehager. Kommunen skal gi sin godkjenning etter en vurdering av om barnehagen er egnet når det gjelder barnehagelovens regler om formål og innhold.

Det rettslige utgangspunktet for tilsynets kontroll med kommunens godkjenning av barnehagene er å finne i barnehageloven § 10. Se vedlegg som konkretiserer de rettslige kravene.

### **4.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger**

Lund kommune har ikke i løpet av det siste året bygget eller endret eksisterende bygg slik at ny godkjenning har vært påkrevd. Fylkesmannens tilsyn har derfor tatt utgangspunkt i innsendte rutiner for godkjenning, samt tidligere godkjenninger av Hammeren og Hovsherad barnehage.

Lund kommune har utarbeidet rutine for *Godkjenning av barnehager*, som involverer alle barnehagene i kommunen. Dokumentet er ikke datert. Fylkesmannen ser at rutinen legger opp til en godkjenningsvirksomhet som gir likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Rutinen inneholder lovkommentarer som beskriver at kommunen skal godkjenne barnehager etter § 10 i barnehageloven. Videre sier rutinen at kommunen som godkjenningsmyndighet skal gjøre konkrete vurderinger av de fysiske rammene og fastsette leke- og oppholdsareal. Kommunen skal også vurdere om bemanningen er forsvarlig og kontrollere vedtekter og klargjøre eventuelle vilkår fra andre instanser. Rutinen har også fire punkt om retningslinjer for barnehagene i Lund kommune og kulepunkt om hva godkjenningsvedtaket skal inneholde.

Barnehager skal godkjennes av kommunen før virksomheten kan settes i gang for å sikre at det etableres gode barnehager for alle barn i kommunen. Kommunen skal ved godkjenning blant annet vurdere barnehagens formål og innhold, jf. §§ 1 og 2 i barnehageloven. Disse



bestemmelsene medfører en rekke krav til vurderinger fra kommunens side. Det skal foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering om lokalene og uteområdet er egnet som barnehage.

Fylkesmannen har innhentet godkjenningsvedtak fra Hammeren barnehage og Hovsherad barnehage. Hammeren barnehage består av to bygg på samme tomt, første bygg ble åpnet 21.12.2000 og andre bygg ble åpnet 01.01.2010. Dokumentasjon viser at Hammeren var midlertidig godkjent fra 15.12.2009 til og med 15.06.2010. For perioden 16.06.2010 til og med 29.06.2011 foreligger ingen godkjenning. Siste godkjenning av Hammeren er datert 30.06.2011. Godkjenningsvedtaket for Hammeren er underskrevet av oppvekst- og kultursjef.

Godkjenningsvedtakene er knappe når det gjelder krav til vurderinger fra kommunens side. Kommunen skal ut fra de føringer som er gitt i lovverket, vurdere og fastsette innendørs leke- og oppholdsareal. Arealberegning må ta utgangspunkt i de rommene/arealene som faktisk står til disposisjon som egnet til barns aktiviteter. Det kommer fram av vedtak om godkjenning at Lund kommune har fastsatt leke og oppholdsareal som er identisk med søknaden fra Hammeren barnehage. Fylkesmannen kan ikke se at kommunen har gjort egne vurderinger, men kun lagt til grunn opplysningene fra søknaden.

Kommunen skal innhente nødvendig godkjenning eller driftstillatelser fra andre myndigheter før åpning. Dokumentasjon viser at siste godkjenning av Hovsherad er datert 17.06.2011. En midlertidig godkjenning er på plass fra 23.11.2009 for tidsrommet 01.08.2009 til og med 28.02.2010. Dokumentasjonen viser at Lund kommune har godkjent barnehagen midlertidig med tilbakevirkende kraft. Det foreligger ingen godkjenning i perioden fra 01.03.2010 til 17.06.2011. Den permanente barnehagen åpnet 15.08.2009, men godkjenningen etter barnehageloven var ikke på plass før 17.06.2011. I intervju kommer det frem at begrunnelsen for å ikke godkjenne barnehagen, var at de ventet på godkjenning etter forskrift om miljørettet helsevern for skoler og barnehager.

Dokumentasjon og intervju bekrefter at kommunen har kontakt med andre myndigheter og kontrollerer at vilkår satt av andre myndigheter er tatt hensyn til i vurderingen av om barnehagen skal godkjennes, jf. § 10 andre ledd. Vilkår stilt av andre myndigheter skal være klarlagt før godkjenning kan gis av barnehagemyndigheten. Dette innebærer at uttalelser fra lokale fagmyndigheter skal foreligge før vedtak kan fattes. Vilkår stilt av andre myndigheter skal med andre ord være klarlagt, men ikke nødvendigvis oppfylt. Dokumentasjon viser at praksis i Lund kommune er at godkjenningsmyndigheten har gitt midlertidig godkjenning i påvente av at krav fra andre myndigheter skal bli innfridd. Hammeren og Hovsherad barnehage har i tillegg blitt drevet uten godkjenning i perioder. Denne praksisen er ikke i tråd med regelverket.

Etter Fylkesmannens vurdering er kommunens saksbehandling og godkjenningsvedtak ikke fullt ut i samsvar med barnehageloven og forvaltningsloven. Vedtakene er knappe og mangelfulle når det gjelder barnehagefaglige vurderinger av egnethet jf. barnehageloven §§ 1 og 2, og godkjenningsvedtaket er ikke på plass før åpning. Kravene til skriftlig begrunnelse bør også komme tydeligere frem i kommunens rutiner for godkjenning.

Avgjørelse om godkjenning av barnehager krever enkeltvedtaks form, og skal behandles i samsvar med forvaltningsloven krav til saksbehandling. Det innebærer blant annet krav til skriftlighet og opplysninger om klageadgang. Godkjenningsvedtakene er i enkeltvedtaks form og gir opplysninger om klageadgang, men oppgir feil klageinstans.

### **4.3 Fylkesmannens konklusjon**

Lund kommunes rutiner for og praksis ved godkjenning av barnehager er ikke i samsvar med barnehageloven § 10 når det gjelder å se til at alle barnehager er godkjent før åpning.

## **5. Kommunens tilsyn med barnehager**

Tilsyn er en viktig del av kommunens virkemidler for å påse at barnehagene følger regelverket. Behovet for tilsyn vil avhenge av hvilken kontakt barnehagemyndigheten har med barnehagene og den veiledningen som gis.

Informasjon om barnehagene vil danne grunnlag for hvor ofte kommunen må ha tilsyn. Omfanget av tilsynet må også ses i sammenheng med hvor mange barnehager det er i kommunen. Hyppigheten må være egnet til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

Barnehageloven gir ingen bindende regler for hvor omfattende et tilsyn må være. Utgangspunktet for vurderingen vil være om kommunen innhenter tilstrekkelig informasjon til å kunne ta stilling til lovlighet. Barnehagens størrelse og valg av tema for tilsyn vil ha betydning for tidsbruk og hvor mange man eventuelt velger å intervju.

### **5.1 Rettslig krav**

Kommunen skal som barnehagemyndighet føre tilsyn med alle barnehager. Kommunen skal gjennom veiledning og tilsyn se til og sikre at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk og ellers er forsvarlig.

Det rettslige utgangspunktet for tilsynets kontroll med kommunen som tilsynsmyndighet finner vi i barnehageloven § 16. Se vedlegg som konkretiserer de rettslige kravene.

### **5.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger**

Lund kommune har utarbeidet en plan for tilsyn som involverer alle barnehagene i kommunen, både den private og de kommunale. Det er samme hyppighet og omfang på tilsynet uavhengig av eierform. Dokumentasjon fra det stedlige tilsynet viser at kommunen behandler barnehagene etter samme kriterier.

Lund kommune har en tilsynsplan som sier at de skal gjennomføre stedlige tilsyn hvert tredje år. Planen ble første gang utarbeidet etter tilsyn fra Fylkesmannen i 2009. Fylkesmannen gjennomførte da tilsyn med Lund kommune og tema for tilsyn var kommunen som tilsynsmyndighet og godkjenningsmyndighet. Fylkesmannen gav avvik på §§ 10 og 16 i barnehageloven. Lund kommune gjennomførte på det tidspunktet ikke et systematisk tilsynsarbeid med om barnehagene i kommunen drev etter barnehageloven. I etterkant av tilsynet utarbeidet Lund kommune en tilsynsplan som lukket avviket. Lund kommune har ikke gjennomført tilsyn etter planen.

Tilsynsplanen viser at tilsynsmyndigheten er delegert fra rådmann til oppvekst- og kultursjef. Videre inneholder planen lovgrunnlaget for alle typer tilsyn i barnehagen, bakgrunn for tilsyn, kommunen som tilsynsmyndighet, hensikten med tilsynet og gjennomføring av tilsyn. Planen har også maler for varsel om stedlig tilsyn, rapporteringsskjema og rapport.

For å kunne vurdere om barnehagene driver i samsvar med loven og for eventuelt å gi pålegg om tiltak i barnehagen, må kommunen ha et godt vurderingsgrunnlag. Kommunen må derfor innhente tilstrekkelig og korrekt informasjon. I følge Kunnskapsdepartementets veileder bør kommunens tilsynsplan opplyse om hva det skal føres tilsyn med, og den bør også si noe om hvor ofte det skal utøves tilsyn, samt inneholde rutiner for samarbeid om tilsyn etter annet regelverk.

Når Lund kommune gjennomfører tilsyn, varsles barnehagene og det informeres om hvordan tilsynet skal gjennomføres, om varighet, tema og avslutning. I intervju og dokumentasjon kommer det frem at det er også er gitt informasjon om tema for tilsynet i styremøte. Barnehagene får tilsendt et spørreskjema (skjema 1). Skjemaet inneholder spørsmål som dekker de fleste lovkravene gitt i barnehageloven, for eksempel reglene om barnehagens foreldreråd, samarbeidsutvalg, pedagogisk bemanning og krav til kvalitet og innhold. Intervju bekrefter at kommunen i tilsynet også tar opp tema som politiattest og taushetsplikt. I tillegg innhenter kommunen informasjon, f.eks. vedtekter, årsplan, årsrapport. Intervju og tilsynsrapport bekrefter at det er kommunalsjef for oppvekst og kultur og en spesialpedagog fra kommunen som gjennomfører tilsynet med barnehagene. Fra de kommunale barnehagene deltok styrer og leder i SU og fra den private barnehagen deltok styrer, styreleder og leder i SU.

Fylkesmannen har fått tilsendt dokumentasjon fra de tre stedlige tilsyn som ble gjennomført i mai og august 2015. Tema for tilsynene var barnehagens rammebetingelser og barnehagens innhold. Som fokusområde hadde Lund kommune valgt barnehagens håndtering av minoritetsspråklige barn og rutiner rundt dette.

Alle barnehagene fikk en rapport etter tilsynet. Rapportene beskriver tilsynet generelt, hvilket område som det ble sett spesielt på, om det fremkom avvik, behov for veiledning og en hovedkonklusjon for hele tilsynet. Lund kommune konkluderte med at tilsynet i de tre barnehagene ikke avdekket lovbrudd.

Etter Fylkesmannens vurdering har kommunen dokumentert at de har et tilsynssystem som innhenter tilstrekkelig og korrekt informasjon om barnehagene. Dette kan sette kommunen i stand til å ta stilling til om barnehageloven følges og om barnehagene ellers drives forsvarlig. Dokumentasjon viser at Lund kommune har en tilsynsplan som inneholder mange av de nødvendige rutinene for å gjennomføre et tilsyn og som gir kommunen et grunnlag for vurdering. Innholdet i spørreskjema 1 dekker mange lovkrav gitt i barnehageloven og kan avdekke om barnehagen driver i tråd med loven.

Et tilsyn forutsetter at kommunen konkluderer med om forholdene i barnehagen er i tråd med aktuelle krav i barnehageloven. Kommunen har utformet skriftlige rapporter i etterkant av de tre tilsynene. Det kommer frem av tilsynsrapporten hva tilsynet denne gangen har satt fokus på, men ikke hva som er det rettslige grunnlaget for tema i tilsynet. Kommunen drøfter ikke i rapporten hva de ser i det stedlige tilsynet og konkluderer ikke om forholdene i barnehagene er i tråd med aktuelle krav i barnehageloven. Kommunen har ikke hatt en grundig gjennomgang av områder varslet i tilsynet og Fylkesmannens vurdering er at kommunen må konkludere når lovens krav ikke er oppfylt.

Gjennom dokumentasjon og intervju kommer det frem at Lund kommune ikke tar utgangspunkt i rett lovforståelse ved veiledning og tilsyn med barnehagene. Et eksempel på dette er praktiseringen av norm for pedagogisk bemanning Dette var ikke på plass i Hovsherad barnehage på tilsynstidspunktet. Kommunen krevde ikke at barnehagen søkte midlertidig dispensasjon da de etter utlysning ikke fikk dekket opp minimumskravet om en pedagogisk leder per 14-18 barn. Kommunen har etter vår vurdering en forståelse og praktisering av reglene på dette området som er i strid med barnehageloven.

#### **5.4 Fylkesmannens konklusjon**

Lund kommune har plan og rutiner for tilsyn med barnehagene som kan være egnet til å avdekke ulovlige forhold, men kommunen må sikre at rett lovforståelse ligg til grunn for oppgaveløsningen på barnehageområdet.

## **6. Frist for retting av lovbrudd**

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 5 konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Lund kommune frist til å rette det ulovlige forholdet, jf. kommuneloven § 60 d.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

#### **Lund kommune som barnehagemyndighet**

Pålegg 1: Lund kommune må påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8, første ledd.

Pålegget innebærer at:

- a. Lund kommune må sikre at korrekt lovforståelse ligger til grunn for oppgavene kommunen har som barnehagemyndighet.

#### **Lund kommune som godkjenningsmyndighet**

Pålegg 2: Lund kommune må sikre godkjenning av barnehagene etter barnehageloven § 10, jf. § 8, første ledd.

Pålegget innebærer at:

- a. Lund kommune som godkjenningsmyndighet må påse at kommunen avgjør søknad om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf. §§ 1, 1a og 2 i barnehageloven.
- b. Lund kommune som godkjenningsmyndighet må påse at godkjenning er gitt før åpning av barnehagen.

### **Lund kommune som tilsynsmyndighet**

Pålegg 3: Lund kommune må gjennom tilsyn sikre at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regler i barnehageloven, jf. barnehageloven § 16, § 8 første ledd.

Pålegget innebærer at:

- a. Lund kommune må i sine tilsyn legge til grunn korrekt lovforståelse
- b. Lund kommune som barnehagemyndighet må i tilsynsrapportene synliggjøre sine vurderinger av om krav i barnehageloven blir fulgt.

Frist for retting er 15.03.2015. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at det ulovlige forholdet er rettet og en redegjørelse/dokumentasjon for hvordan lovbruddet er rettet.

Dersom forholdet 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 tråd med forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

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

Stavanger 11.11.2015

Hallgeir Bø  
ass. utdanningsdirektør

Jorunn Helland  
rådgiver/tilsynsleder

Björg Karin Gilje Hetland  
rådgiver