

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Kommunen som barnehagemyndighet

Veiledning av og tilsyn med barnehager

Stavanger kommune

Innholdsfortegnelse

1 Innledning.....	3
2 Om tilsynet med Stavanger kommune	3
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet	3
2.2 Tema for tilsyn	3
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	4
2.3 Om den foreløpige tilsynsrapporten	Feil! Bokmerke er ikke definert.
3. Kommunens plikt til å gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.....	5
3.1 Rettslig krav	5
3.2 Informasjonsinnhenting og risikovurdering	5
Fylkesmannens undersøkelser	5
Fylkesmannens vurderinger	6
Fylkesmannens konklusjon.....	8
3.3 Veiledning av barnehagene	8
Fylkesmannens undersøkelser	8
Fylkesmannens vurderinger	9
Fylkesmannens konklusjon.....	9
3.4 Tilsyn med barnehagene og bruk av sanksjoner.....	10
Fylkesmannens undersøkelser	10
Fylkesmannens vurderinger	10
Fylkesmannens konklusjoner	15
4. Forhåndsvarsel om pålegg om endring.....	16
5. Kommunens rett til å kommentere foreløpig tilsynsrapport.....	16

1 Innledning

Fylkesmannen har i perioden fra 09.02.17 til dags dato gjennomført tilsyn med Stavanger kommune som barnehagemyndighet.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 01.10.17.

Dersom lovbruddene ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Rogaland vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

2 Om tilsynet med Stavanger kommune

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet jf. barnehageloven § 9 første ledd. Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er et lovlig tilsyn, jf. kommuneloven § 60 b.

Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er 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 tilsyn

Tema for tilsynet har vært kommunen som barnehagemyndighet. Tilsynet vurderer kommunens forvaltning av følgende oppgaver:

- Plikten til å gi veiledning og påse at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8, herunder plikten til å føre tilsyn med barnehagene, jf. barnehageloven § 16.

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling, jf. barnehagelovens formålsparagraf, § 1.

Barnehagelovens øvrige bestemmelser skal være med på å sikre at formålet blir oppfylt. At barnehagene drives i samsvar med regelverket er derfor med på å sikre et godt barnehagetilbud.

Kommunen som barnehagemyndighet har fått i oppgave å påse at alle barnehagene i kommunen, både kommunale og private, drives i samsvar med gjeldende regelverk. Dette følger av barnehageloven § 8. Kommunen kan ved hjelp av virkemidlene godkjenning, veiledning og tilsyn, påse at driften er i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven og forskrifter til barnehageloven.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Stavanger kommune ble åpnet gjennom brev dat.09.02.17. 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:

- Organisasjonskart
- Delegeringsreglement
- Dokumenter knyttet til systemarbeid og myndighetsrollen på barnehageområdet
- Årshjul for kvalitetsoppfølging som eier og myndighet
- Årshjul for samarbeid: Språktiltak, veilederkorps og barnehagesjef
- Tilsynsplan for barnehageåret 2016/2017
- Overordnet plan/ rutine for tilsyn
- Oversikt - Tilsyn eller veiledning
- Skjema for henvendelser og vurdering av risiko for lovbrudd i barnehagene
- ROS-analyse, barnehageområdet
- Skjema for registrering av klage fra foreldre
- Rutiner for klagebehandling – fagstab barnehage
- Møteinnkallinger og møtereferater fra kontaktmøter for kommunale og private barnehager
- Møtereferater fra lederforum barnehage
- Kvalitetsplan for Stavangerbarnehagen 2016-2019
- Kompetanseplan Stavangerbarnehagen 2016-2019
- Øvrige planer som berører barnehageområdet
- Tilsynsrapporter fra 2015 og 2016 med tilhørende saksdokumenter

Flere dokumenter er tilsendt fra kommunen, men nevnes ikke særskilt. Fylkesmannen har for øvrig lagt til grunn dokumentasjon vi har tilgang til, blant annet i rapporteringssystemer og gjennom klagesaksbehandling.

Det ble gjennomført stedlig tilsyn med Stavanger kommune 5.mai 2017.

Det ble avholdt intervjuer med:

- Monica Buvig Stenseth - barnehagesjef
- Odny Helen Lerum - rådgiver fagstab
- Anne Britt Saga – rådgiver fagstab
- Bente Sjøthun – styrer Auglend barnehage
- Gro Ytre-Arne – styrer Barnehagen Tasta
- Kirsti R. Gundersen – daglig leder Gauselbakken barnehage
- Karin Erland – daglig leder Tusenfryd private barnehage
- Randi Rokstad Eliassen – daglig leder Steinerbarnehagen Bukkene Bruse

3. Kommunens plikt til å gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk

3.1 Rettslig krav

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunens overordnede ansvar er slått fast i bhgl. § 8. Enkelte av kommunens oppgaver som barnehagemyndighet er regulert særskilt og mer utfyllende i kap. IV, bl.a. oppgaven med tilsyn med barnehager.

Kommunen har en myndighetsrolle overfor både kommunale og private barnehager.

Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. bhgl. § 8.

Denne plikten innebærer at kommunen kan bruke ulike virkemidler for å sikre at barnehagene driver innenfor de rammer som barnehageloven gir. Barnehageloven oppstiller en rekke plikter og krav som barnehageeier skal oppfylle. Kravene dreier seg blant annet om innhold i barnehagetilbudet, foreldre og barns medvirkning, pedagogisk personale og øvrig personale og krav til rutiner for innhenting av politiattest, taushetsplikt og meldeplikt til barnevern.

Barnehagemyndighetens plikt til å påse regelverksetterlevelse kan oppfylles både gjennom aktiv veiledning av, og tilsyn med barnehagene. Valg av virkemiddel må være forsvarlig. Ved alvorlige lovbrudd må kommunen føre tilsyn med barnehagen og følge forvaltningsrettslige krav til saksbehandling ved enkeltvedtak.

For å skaffe grunnlag for en vurdering av behovet for veiledning og tilsyn, må kommunen ha rutiner for å innhente informasjon om barnehagene og å gjøre risikovurderinger ut fra den kunnskap de har om barnehagene i kommunen.

Kommunen fører tilsyn med barnehager, jf. bhgl. § 16. Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Eventuelle pålegg om retting skal skje i enkeltvedtaks form og følge forvaltningslovens regler.

Det stilles mange krav til barnehagens lokaler og drift også i annet regelverk, jf. bl.a. plan- og bygningsloven, arbeidsmiljøloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Helsemyndighetene, plan- og bygningsmyndighetene og andre har selv ansvaret for sine områder, men barnehagemyndigheten har et overordnet ansvar for barnehagene og må legge opp til et nært samarbeid med de øvrige aktuelle instansene, både i godkjenningsprosessen og ved senere tilsyn.

3.2 Informasjonsinnhenting og risikovurdering

Fylkesmannens undersøkelser

Gjennom intervjuer og dokumentasjon går det frem at Stavanger kommune som barnehagemyndighet er midt i en endringsprosess i sitt arbeid med tilsyn med barnehagene. Bakgrunn for endringene er ifølge kommunen at tidligere praksis med modellen *Responsen og Dialogen*, hendelsesbaserte tilsyn og elektroniske/brevtilsyn ikke alltid klarte å fange opp virkeligheten og den faktiske praksisen i barnehagene. Ny veileder fra Utdanningsdirektoratet

om barnehagemyndighetens virkemiddelbruk har ifølge kommunen også synliggjort behov for endring.

I kommunens *Egenvurdering* i RefLex beskrives et behov for at tilgjengelig dokumentasjon og kunnskap om den enkelte barnehage settes inn i et tydeligere system, som grunnlag for kommunens oppfølging som barnehagemyndighet. Det jobbes med nye rutiner og system for kunnskapsinnhenting og risikovurderinger. I oversendt dokumentasjon foreligger det derfor dokumenter som ikke er helt ferdigstilt, eksempelvis *ROS analyse barnehageområdet*, *Årshjul for kvalitetsoppfølging* og *Plan for tilsyn*. Vi bruker likevel disse dokumentene som utgangspunkt for å vurdere dagens praksis. Eldre rutiner vektlegges i den grad de fortsatt er relevante.

Fylkesmannens vurderinger

For at Stavanger kommune som barnehagemyndighet skal oppfylle sitt ansvar for å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, må kommunen ha oversikt over lovkravene de skal veilede om og føre tilsyn med at blir overholdt. Kommunen må ha en overordnet kjennskap til eierpliktene barnehagene har etter barnehageloven og forskrifter. Denne oversikten og overordnede kjennskapen synliggjøres blant annet gjennom dokumentene *ROS-analyse barnehageområdet*, *Helhetlig system for kvalitetsoppfølging*, *Årshjul for Kvalitetsoppfølging som eier og myndighet*, og *Gjennomgående tilnærming i kvalitetsarbeidet*. Tidligere har kommunen brukt dokumentet *Overordnet plan for tilsyn med barnehagene i Stavanger kommune*, men denne vil nå bli erstattet av ovennevnte dokumenter. Tidligere gjeldende plan og egenmeldingsskjema viser også at kommunen har oversikt over aktuelt lovverk, både i barnehageloven og i andre lover og forskrifter.

Barnehagemyndigheten har mange kilder som gir relevant informasjon om barnehagene slik at den kan vurdere om barnehageeiere i kommunen oppfylder sine eierplikter etter barnehageloven og driver sine barnehager i samsvar med regelverket. Basil-rapportering (årsrapportering), årsplaner, årsregnskap, klagesaker, bekymringsmeldinger, medieoppslag, møtevirksomhet og øvrig kontakt med barnehagene og barnehageeierne er eksempler på slike kilder.

Kommunen registrerer all rutinemessig gitt informasjon i *ROS-analyse for barnehageområdet*. Denne analysen er under utvikling og er ment å være et verktøy for å avdekke risiko for brudd på barnehageloven med forskrifter. I intervju går det frem at barnehagemyndigheten ønsker å samle tilgjengelig informasjon om barnehagene her, slik at den samlede kunnskapen om barnehagene skal kunne gi grunnlag for barnehagemyndighetens risikovurderinger. *ROS-analyse for barnehageområdet* skal samle all rutinemessig rapportering og informasjon, samt enkelthenvendelser/ bekymringsmeldinger og gjennomgås av staben hvert halvår.

Årshjul for kvalitetsoppfølging som eier og myndighet viser i tillegg til rapporteringsrutiner, rutiner for oppfølging og gjennomgang av bl.a. barnehagenes årsplan, resultater fra foreldreundersøkelsen og gjennomføring av tilsyn i.h.t. ROS -analysen.

Gjennom intervju går det frem barnehagenes årsplaner går igjennom når det er grunnlag for å gå nærmere inn i den enkelte barnehage og vurdere krav til barnehagens innhold og oppfyllelse av forskrift om rammeplan.

Fagstaben bruker et registreringsskjema når foreldre henvender seg til barnehageavdelingen med en klage som går på forhold/opplevelser i barnehage. Dette lagres i felles arkivsystem.

Det avholdes lederforum og kontaktmøter med styrerne i kommunale barnehager tre til fire ganger i halvåret. Styrerne i private barnehager deltar på to av disse. Oppmøte på disse samlingene registreres.

Stadig bedre! Kvalitetsplan for Stavangerbarnehagen 2016-2019 synliggjør og ivaretar kommunes ambisjoner og målsetting om Stavangerbarnehagen som en god læringsarena for alle barn. I denne planen blir barnehagen bedt om å foreta en egenvurdering i forhold til fokusområdene i Stavangerbarnehagen. Egenvurderingen tas opp i en årlig ledersamtale mellom styrer og barnehagesjef, og inngår som en del av et helhetlig kvalitetssystem. Dette er en rutine som gjelder for kommunalt ansatte styrere og er dermed ikke ledd i kommunens innhenting av informasjon som barnehagemyndighet overfor private barnehager. Kommunen opplyser at en del private barnehager også benytter skjemaet internt.

På bakgrunn av all kunnskap kommunen har om barnehagene, må behovet for veiledning og tilsyn vurderes. Som tidligere beskrevet er det et uttalt behov at tilgjengelig dokumentasjon og kunnskap om den enkelte barnehage skal inn i et tydeligere system.

Modellen *Tiltakskjede i forbindelse med Henvendelse* viser systemet som nå innføres for å behandle henvendelser, vurdere sannsynligheten for lovbrudd og håndheve det kontradiktoriske prinsipp, d.v.s. ivareta barnehagens rett til å uttale seg før barnehagemyndigheten tar avgjørelser. Modellen skisserer veien fra en henvendelse via veiledning, evt. tilsyn, frem til avslutning av sak. Videre viser den i hvilke tilfeller en bør velge tilsyn eller veiledning som metode for å rette opp lovstridig praksis. Skjemaet *Tilsyn eller veiledning* oppstiller faktorer som skal påvirke barnehagemyndighetens valg av virkemiddel når den skal påse at barnehagene følger barnehagelovens bestemmelser. Dette gjelder tillit, d.v.s. om barnehagen har vilje eller evne til å følge regelverket, tidsaspektet, lovbruddets alvorlighet og hvilke virkemidler som tidligere er brukt overfor barnehageeier. Dette er et skjema som er hentet fra en annen kommune, men som Stavanger kommune ønsker å ta i bruk som del av egne nye rutiner.

I tilsendt dokumentasjon fra gjennomførte tilsyn i 2016 ser vi også eksempel på at kommunen viser til sine risikovurderinger i varsel om tilsyn til barnehagen.

Dokumentasjon knyttet til en klage fra foreldre i en barnehage viser et eksempel på hvordan fagstaben har fulgt opp en klage på barns psykososiale miljø i barnehagen. Kommunen har i forbindelse med vurdering av saken valgt å ha et møte med barnehagen og innhente informasjon i stedet for å varsle tilsyn med barnehagens rutiner og praksis.

Tiltakskjede i forbindelse med Henvendelse ble brukt ved kommunens interne vurderinger. I møteinnkalling til barnehagen viser kommunen til sitt ansvar etter bhgl. § 8 jf. § 16. I etterfølgende brev til barnehagen ba kommunen om tilbakemelding på en del forhold som vedrører barnehagens rutiner på andre områder enn klagen omhandlet. Slik tilbakemelding ble gitt fra barnehageeier. Barnehagemyndigheten konkluderte etter dette med at rutinene og innsendt dokumentasjon var tilfredsstillende.

Kommunens rutiner viser at barnehagemyndigheten er bevisst sin plikt til å påse regleverksetterlevelse. Kommunen har likevel ikke fullt ut synliggjort hvilke vurderinger som

er gjort når en har valgt å avslutte saken uten å gå videre med tilsyn eller veiledning. Det fremgår ikke hvordan oppfyllelsen av rammeplanens krav til et godt psykososialt miljø er vurdert av kommunen. Kommunen bruker også begrepet klagebehandling i saken, noe som kan gjøre det uklart for foreldrene hvilken rolle og myndighet kommunen har i saker om barnas psykososiale miljø.

Fylkesmannen ser saken kun som et eksempel på kommunens behandling av henvendelser og vil se eksempelet i sammenheng med våre vurderinger under pkt.3.4 i forhold til kommunens tilsyn med barnehagene og plikt til å påse regelverksetterlevelse. Her tar vi opp barnehagemyndighetens oppfølging og avslutning av tilsyn.

Fylkesmannens konklusjon

- Barnehagemyndigheten har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven
- Barnehagemyndigheten innhenter tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven
- Barnehagemyndigheten bruker denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn
- Barnehagemyndighetens risikovurderinger er basert på riktig forståelse av barnehageloven
- Barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger, men bør sikre rutiner for bruk av virkemidlene veiledning og tilsyn.

3.3 Veiledning av barnehagene

Fylkesmannens undersøkelser

På overordnet nivå har kommunen utarbeidet dokumentene *Sammen for barnets beste, Helhetlig system for kvalitetsoppfølging, kvalitetsoppfølging som eier og myndighet og gjennomgående tilnærming i kvalitetsarbeidet.*

Innsendt dokumentasjon viser at barnehagemyndigheten i Stavanger kommune har faste møter med både kommunale og private barnehager. Det blir tatt opp både forhold som vedrører krav stilt i barnehageloven og andre tema med relevans for virksomhetslederne. Referater fra møter viser tema som foreldresamarbeid, kvalitet og kompetanse, presentasjon av ny rammeplan, endringer i barnehageloven bl.a. knyttet til tilsyn, stortingsmelding om bedre innhold i barnehagen, avdekking av behov for spesialpedagogisk hjelp, mobbing i barnehagen og andre tema med relevans i forhold til de krav barnehageloven stiller til barnehageeiere og virksomhetsledere.

Stavanger kommune har, som barnehageeier, utarbeidet en rekke planer. Fylkesmannen har blant annet fått tilsendt *Stadig bedre! Kvalitetsplan for Stavangerbarnehagene 2016-2019 med egenvurderingsskjema for barnehagene, Pedagogisk IKT-strategi i Stavangerbarnehagen, Plan for barnehagetilbud, med veileder, Språktiltaket, Rett hjelp tidlig og Plan for overgang mellom barnehage og skole/ sfo.* Disse planene relaterer seg til ulike krav i barnehageloven, i tillegg til å gi føringer som følge av kommunens egne krav til det arbeidet som skjer i barnehagene.

Fylkesmannens vurderinger

Dokumentene vi har vist til i innledningen ovenfor har betydning for arbeidet med både veiledning og tilsyn og viser at kommunen er bevisst sin dobbeltrolle som barnehageeier og barnehagemyndighet. Kommunen viser også gjennom sin egen vurdering i RefLex at de ønsker å skape et tydeligere skille mellom rollene som tilsynsmyndighet og barnehageeier.

Temaer som blir tatt opp i jevnlige møter med virksomhetsledere i barnehagene viser at barnehagemyndigheten legger vekt på å holde seg oppdatert i forhold til sentrale føringer som vedrører barnehageloven med tilhørende forskrifter. Informasjon i intervjuer er med på å bekrefte at kommunen er oppdatert og har riktig lovforståelse innenfor de tema der kommunen gir barnehagene veiledning. Dette gjelder veiledning både i forhold krav til barnehagens innhold og andre bestemmelser som stiller krav til barnehagenes rutiner.

Dokumentasjon fra blant annet møtereferater og tilsynsrapporter viser at kommunen tilbyr private barnehager å delta i kommunens kompetansehevingstiltak. Dette bekreftes gjennom intervjuer. Slik deltakelse og involvering bidrar til felles forståelse og lik praksis i kommunale og private barnehager.

Stavangerbarnehagen som begrep er ment å skulle fortelle noe om et minste felles kompetansenivå som alle barnehagene i Stavanger kommune besitter. *Stadig bedre! Kvalitetsplan for Stavangerbarnehagen 2016-2019* synliggjør og ivaretar kommunes ambisjoner, målsetting og visjon om Stavangerbarnehagen som en god læringsarena for alle barn. Fokusområder i kvalitetsplanen er relasjonskompetanse, interkulturell kompetanse, språkkompetanse og tidlig innsatskompetnase. Planen bygger på Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver , St.meld. nr. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagen, NOU 2009 Rett til læring, NOU 2010 Mestring og mangfold, NOU:2010 – Med forskertrang og lekelyst, St.meld. 24 (2012-13) Framtidens barnehage, Nasjonal kompetansestrategi - "Kompetanse for framtidens barnehage"(2015- 2020) og Kommuneplan for Stavanger 2014-2029.

Formålet med *Kompetanseplan Stavangerbarnehagen 2016-2019* er å sikre at barnehagene i Stavanger og den enkelte medarbeider har nødvendig kompetanse for å oppfylle barnehagelovens formålparagraf og å utføre barnehagens oppdrag og mandat.

Både *Stadig bedre! Kvalitetsplan for Stavangerbarnehagen 2016-2019* og *Kompetanseplan Stavangerbarnehagen 2016-2019* er i utgangspunktet styringsdokumenter for de kommunale barnehagene. Informasjon i intervjuer viser likevel at private barnehager får samme tilbud som de kommunale barnehagene. Etter Fylkesmannens vurdering kan slike planer bidra til økt forståelse også i private barnehager for hvilke krav som stilles, særlig til barnehagens pedagogiske innhold og kvalitet i tilbudet.

Fylkesmannens konklusjon

- Barnehagemyndigheten gir veiledning til barnehagene i tråd med bhgl. § 8
- Barnehagemyndighetens veiledning av barnehagene er basert på riktig forståelse av barnehageloven

3.4 Tilsyn med barnehagene og bruk av sanksjoner

Fylkesmannens undersøkelser

Vi viser til punkt 3.2 om kunnskapsinnhenting og risikovurdering når det gjelder barnehagemyndighetens prosess med endring av rutiner for tilsyn. Rutiner som nevnt under punkt 3.2 danner grunnlag for kommunens oppgaver med å påse at barnehagene i kommunen driver i tråd med gjeldende regelverk, blant annet gjennom tilsyn.

Stavanger kommune har i tillegg oversendt *Tilsynsplan for barnehager 2016/2017*, med oversikt over 14 barnehager som har vært eller er gjenstand for tilsyn i perioden. Oversikten viser navn på barnehage, bakgrunn for tilsyn, hva som er gjort, eventuelt også videre tiltak og planer om nye tilsynsbesøk.

Stavanger kommune har tidligere hatt en praksis med egenmeldingsskjema fra barnehagene, *Responser* fra kommunen, kombinert med en etterfølgende samtale/ tilsynsbesøk, *Dialogen*. Etter denne rutinen skulle alle barnehager ha stedlig tilsyn hvert 4. år. Fylkesmannen har fått tilsendt tre eksempler på stedlig tilsyn fra 2015 etter den gamle rutinen. Eksempelene gjelder barnehagen Tasta (kommunal), Auglend barnehage (kommunal) og Gauselbakken barnehage (privat). Styrere i disse barnehagene er intervjuet i forbindelse med Fylkesmannens tilsyn. Vi har også fått ettersendt noen eksempler etter gjennomføring av intervjuene.

Egenmeldingsskjemaet gav svar på barnehagens rutiner i forhold til eierplikter fastsatt i barnehageloven. *Responser* inneholdt en skriftlig tilbakemelding fra Fagstab barnehage til den enkelte barnehage på bakgrunn av innhentede data. *Dialogen* var en oppfølgende samtale mellom barnehagen og Fagstab barnehage. Barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner etter tilsyn fremgikk av et referat fra *Dialogen*.

Fylkesmannens tilsyn skal vurdere barnehagemyndighetens praksis på tidspunktet for vårt tilsyn. Eldre rutiner er derfor bare tatt med for å belyse prosessen kommunen er inne i med endring av rutiner og maler. Rutinen med skriftlig tilsyn eller egenmelding fra barnehagen skal ifølge kommunen ikke videreføres i samme form som tidligere. Kommunen ser likevel behovet for en slik egenmelding og arbeider nå med en ny versjon.

Stavanger kommune har i 2016 og 2017 gjennomført stedlige tilsyn med flere barnehager. Fylkesmannen har fått tilsendt tilsynsrapporter og tilhørende dokumentasjon for 5 av disse barnehagene: Tusenfryd barnehage, Lilleputt private familiebarnehage, Rødknappen barnehage, International School of Stavanger og International British school of Stavanger

I tillegg til oversendte saker i forbindelse med tilsynet har Fylkesmannen mottatt dokumentasjon fra kommunen i forbindelse med behandling av klage på vedtak om stenging av Sørmarka og Knøttene private familiebarnehager. Denne dokumentasjonen vil være med og danne grunnlag for våre vurderinger av kommunens tilsynsvirksomhet.

Fylkesmannens vurderinger

Kravet om å føre tilsyn med barnehagene

Barnehagemyndigheten kan bruke både veiledning og tilsyn som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeier, men må føre tilsyn der dette er nødvendig.

Stavanger kommune har fra og med 2016 hatt større fokus på vurdering av risiko for lovbrudd i den enkelte barnehage ved utvalg av tema for tilsyn og tilsynsobjekt. Dette er i tråd med nasjonale føringer og lovforståelse. Konsekvensen av dette er at kommunen har brukt tilsyn som virkemiddel overfor de aktuelle barnehagene der kommunen er bekymret for regelverksetterlevelsen. I noen av sakene har kommunen samtidig brukt veiledning overfor barnehagen. Det dreier seg her om veiledning i forhold til forståelsen av forskrift om rammeplan, noe som også vil innebære barnehagefaglig veiledning. Etter Fylkesmannens vurdering bruker Stavanger kommune tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse. Tilsynsrapporter og opplysninger gitt i intervjuer viser at kommunen fører tilsyn med barnehagenes eierplikter i tråd med gjeldende lovforståelse gitt av sentrale myndigheter.

Ved gjennomføring av tilsyn må barnehagemyndigheten innhente informasjon som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller kravene i barnehageloven. Under punkt 3.2 er kommunens generelle rutiner for innhenting av informasjon beskrevet. I konkrete tilsyn må det ofte innhentes noe mer informasjon knyttet til aktuelle lovkrav.

Tilsendte tilsynsrapporter fra risikobaserte tilsyn viser at kommunen blant annet har innhentet informasjon gjennom observasjoner i den enkelte barnehage. Videre går det frem av rapportene at barnehagenes årsplan er gjennomgått i forbindelse med vurdering av krav til barnehagens innhold stilt i forskrift om rammeplan. Kommunen innhenter i tillegg informasjon gjennom intervjuer med ansatte i barnehagene og i noen tilfeller også med foreldre. Dette går frem av tilsynsrapporter sett i sammenheng med kommunens redegjørelse overfor Fylkesmannen i egenrederingsverktøyet RefLex, i tillegg til opplysninger gitt i intervjuer.

I noen tilfeller har kommunens utfordring vært at innhentet årsplan for barnehagen ikke har samsvart med barnehagens daglige praksis. Dette følger av opplysninger gitt i intervju og blir også synlig i dokumentasjon knyttet til de enkelte tilsyn. I disse tilfellene har kommunen i større grad basert sine vurderinger på konkrete observasjoner i barnehagen og informasjon fra pedagogiske veiledere og andre med tilknytning til barnehagen.

Barnehagemyndigheten skal ved tilsyn vurdere de konkrete funn i barnehagen opp mot kravene i barnehageloven og konkludere med om praksisen er i tråd med regelverket.

I tilsynsrapporter fra 2016 fremgår det at kommunen konkluderer med brudd på konkrete bestemmelser i barnehageloven. Kommunens vurderinger av innhentet dokumentasjon og kunnskap om barnehagen fremgår også av rapportene, men vurderingene og begrunnelsene er i en del tilfeller kortfattede. I saker der kommunen pålegger barnehagene å rette lovbrudd kreves det en grundig saksutredning. Særlig i de sakene der kommunen vurderer å bruke strenge sanksjoner som midlertidig eller varig stenging, evt. økonomiske reaksjonsmidler, må det kreves en omfattende beskrivelse av barnehagemyndighetens vurderinger. Selv om noen vurderinger er kortfattede vurderer Fylkesmannen at tilsendte rapporter fra risikobaserte tilsyn tilfredsstillende lovens krav til skriftliggjøring av vurderinger og konklusjoner i tilsynsrapportene.

Eksemplene fra International school of Stavanger og British international school of Stavanger er basert på tidligere maler for tilsyn, avsluttet gjennom et notat der tilsynet oppsummeres. Det er her referert til konkrete krav i lov og forskrift og tilsynsmyndigheten har konkludert

med enten ingen merknader, at det refereres til god praksis i barnehagen eller at det er forhold som må følges opp av barnehagen. Fylkesmannen vurderer oppsummeringene som tydelige når det gjelder konklusjonene, men kommunen bør sikre at vurderingene også kommer tilstrekkelig frem, jf. krav til god forvaltningsskikk.

Forvaltningsrettslige krav ved bruk av sanksjoner som pålegg om retting eller stenging

Vurderinger og konklusjoner skal formidles skriftlig til barnehageeier, i tråd med forvaltningslovens krav til begrunnelse av enkeltvedtak og ulovfestede krav til god forvaltningsskikk.

Pålegg om retting skal gis i enkeltvedtaks form. Kommunen kan velge å påpeke lovbrudd i tilsynsrapport uten å gi pålegg om retting, men da må rapporten gis som et varsel om mulige pålegg om retting. For å ivareta barnehageeiers rett til å uttale seg, skal kommunen i henhold til forvaltningslovens § 16 sende varsel før endelig vedtak med pålegg om retting, evt. stenging blir fattet. Fylkesmannen vil her vurdere de ulike hendelsesbaserte/ risikobaserte tilsyn kommunen har gjennomført i 2016 som eksempler på kommunens gjeldende praksis. I og med at tilsynet skal vurdere kommunens praksis her og nå, vil det bli lagt mindre vekt på tilsyn ført etter tidligere rutiner.

I de tilsynsrapporter der kommunen har gitt pålegg om retting av lovbrudd har det i tilsendte saker ikke vært gitt forhåndsvarsel. Tilsynsrapportene er av og til formulert slik at kommunen *varsler om pålegg*, men i realiteten blir barnehagen i rapporten pålagt å rette nærmere bestemte lovbrudd innen en gitt frist. Rapporten skulle dermed vært gitt i enkeltvedtaks form, med opplysninger om klagerett osv.

Dokumentasjon i sak om tilsyn med Tusenfryd barnehage er et eksempel på at slike forvaltningsrettslige krav ikke er ivaretatt. Det fremgår ikke av rapporten eller andre dokumenter vi har mottatt i saken at barnehagen har fått forhåndsvarsel i.h.t. forvaltningsloven § 16, med opplysninger om rett til innsyn i sakens dokumenter og rett til å uttale seg før kommunen fatter vedtak om pålegg. Det er også understreket i rapporten at kommunen kan vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten dersom pålegg om retting ikke overholdes. Rapporten fremstår dermed også som et varsel om stenging. Ivaretagelse av uttaleretten er en viktig del av forvaltningslovens krav til forsvarlig saksutredning, jf. fvl. § 17.

Kommunen kan ha vurdert saken slik at barnehageeier har hatt tilstrekkelig anledning til å få frem sitt syn i saken tidligere i prosessen med veiledning og tilsyn. Forvaltningsloven krever likevel et konkret varsel, slik at det blir tydelig for eier hva kommunen vil fatte vedtak om, d.v.s. gi opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket, en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier og en frist for uttalelse. Et slikt forhåndsvarsel bør vise til fvl. § 16.

Vi ser av sakspapirer knyttet til stenging av Sørmarka og Knøttene private barnehage at varsel om stenging er gitt i tilsynsrapport der barnehagen pålegges å rette lovbrudd. Varsel ble gitt i tilsynsrapport dat.12.04.16 og vedtak om midlertidig stenging ble fattet 21.04.16 med virkning fra 25.04.16. (Barna ble samtidig tilbudt barnehageplass i andre barnehager.) På grunn av kommunens bekymring for barnas omsorg og sikkerhet ble det gitt relativt kort frist.

Fylkesmannen konkluderte i forbindelse med behandling av klagesaken med at saksbehandlingen var forsvarlig og at eier var gitt tilstrekkelig anledning til å uttale seg, sett på bakgrunn av kommunens vurdering av barnas krav på sikkerhet. Vedtak om stenging ble sendt Fylkesmannen til orientering, i tråd med krav i bhgl. § 16.

Fylkesmannen har videre motatt kopi av tilsynsrapport for Rødknappen barnehage, der kommunen konkluderer med brudd på lovkrav. I dette tilfellet er det ikke formulert konkrete pålegg om retting, men barnehagen gis tid til å bearbeide neste årsplan og sikre samarbeid om denne i personalet for å skape en bedre forståelse blant de ansatte. Nytt tilsyn til høsten blir samtidig varslet. Opplysninger fra kommunen viser for øvrig at det har skjedd et eierskifte og at kommunen planlegger å følge opp Espira som ny eier, gjennom nytt tilsyn i 2017.

Denne rapporten fremstår som et foreløpig skritt frem mot eventuelt behov for å fatte vedtak med pålegg om retting på et senere tidspunkt. Fylkesmannen vurderer fremgangsmåten i dette tilfellet for å være i samsvar med bhgl. § 16.

Bakgrunnen for at tilsynet med Rødknappen barnehage ble iverksatt og barnehagemyndighetens funn, som fremgår av tilsynsrapporten, *kan* indikere at omsorgssituasjonen for barna ikke er god nok. I så tilfelle vil en oppfølgingsperiode på et halvt år være for lang, uavhengig av eierskifte. Vi legger likevel til grunn at kommunen har vurdert denne siden av saken og at barnehagen er i prosess i forhold til en bedre forståelse av rammeplanens krav.

Når det gjelder Lilleputt private familiebarnehage har vi mottatt kommunens foreløpige rapport etter tilsyn i 2016. Her vises det til forvaltningsloven § 16. Det gjøres klart at rapporten er å regne som et forhåndsvarsel etter denne bestemmelsen og det vises til barnehagens uttalerett. Det gis en frist for kommentarer og beskjed om at endelig rapport etter tilsyn med frist for lukking av avvik vil bli sendt etter dette.

Kommunens praksis er dermed, ut fra mottatt dokumentasjon i disse tre tilsynssakene, ikke helt konsekvent i forhold til gangen i et tilsyn.

Fylkesmannen ser dette som et utslag av at kommunen er i en fase med omlegging av rutiner og at en samtidig har tatt tak i vanskelige og utfordrende tilsynssaker. Fylkesmannens konklusjoner vil dermed ha sammenheng med behovet for å sikre klare rutiner for ivaretagelse av forvaltningskrav i sammenheng med tilsynsvirksomheten.

De tilsynsrapporter Fylkesmannen har mottatt viser ellers at barnehagemyndigheten bare gir pålegg om retting i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig. Det gis ikke pålegg om retting av andre forhold. Ved konstaterte lovbrudd gir barnehagemyndigheten en frist for retting. Praksisen er på disse områdene i samsvar med lovkrav.

Kommunens pålegg om retting går i noen tilfeller langt når det gjelder *hvordan* lovbruddene skal rettes. For eksempel pålegges Tusenfrud barnehage deltakelse i Rett hjelp tidlig og deltakelse i kommunes prosjekt Språktiltaket for å komme i tråd med krav til barnehagens innhold. Barnehagemyndigheten kan i slike tilfeller gjerne anbefale måter barnehagen kan tilegne seg kompetanse på, men har ikke myndighet til å stille konkrete og absolutte krav, slik det er formulert her. I ett tilfelle er det nevnt forhold som gjelder forskrift om miljørettet helsevern og krav i arbeidsmiljøloven i en tilsynsrapport, men det er ikke gitt direkte pålegg

om retting av disse forholdene, da de ikke hører inn under barnehagesjefens myndighetsområde.

Når kommunen igangsetter tilsyn i medhold av bhgl. § 16, medfører dette en forpliktelse til å følge opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet. Så fremt det er forsvarlig kan barnehagemyndigheten velge å følge opp tilsyn gjennom veiledning fremfor å fatte vedtak og pålegge retting, men dette er ikke aktuelt ved mer omfattende brudd på regelverket.

Av mottatt dokumentasjon knyttet til tilsynet med Tusefryd barnehage fremgår det at tilsynsrapport, med omfattende pålegg om retting, er fulgt opp gjennom etterfølgende møte med barnehageeier og løpende dialog med barnehagefaglig veileder som ble engasjert i august 2016 og seks måneder frem i tid. Det går også frem av opplysninger gitt i intervjuer og av kommunens notater at barnehagen har gitt tilbakemelding på tilsynsrapport med pålegg om retting, innen fristen. Barnehageeier har sendt oss en kopi av tilbakemeldingen.

Kommunen har ikke fulgt opp tilsynsrapporten vedrørende Tusefryd barnehage med skriftlig tilbakemelding til barnehagen om hvordan kommunen har vurdert eiers oppfølging av lovbruddene. Det fremstår derfor ikke klart hva barnehagen kan forvente fremover i forhold til videre arbeid, krav som gjenstår å følge opp og mulig stenging av barnehagen. Etter Fylkesmannens vurdering kan ikke lovbrudd av det omfang og alvorlighetsgrad som fremgår av rapporten følges opp gjennom at kommunen går fra tilsyn til å bruke muntlig dialog og veiledning som virkemiddel for retting av lovbrudd. Vi refererer her til veiledning jf. bhgl. § 8, ikke til barnehagefaglig veiledning som ledd i tilsyn. Dette av hensyn til barnehageeiers rettssikkerhet og også av hensyn til barnehagemyndighetens egen prosess med videre saksbehandling.

Tilsynsrapport for Rødknappen barnehage viser at barnehagen er gitt rimelig tid til å rette påpekte brudd på lov og forskrift. Barnehagemyndigheten anså det ikke hensiktsmessig å kreve rettelser i gjeldende årsplan og ville heller vente til neste barnehageår og ny plan var utarbeidet. Vi viser til drøftelsen ovenfor når det gjelder kommunens vurdering av forsvarlighet.

Etter gjennomført tilsyn i Lilleputt familiebarnehage ble tilsynsrapporten som tidligere nevnt gitt som en foreløpig rapport med varsel om vedtak med pålegg om retting. Barnehagen gav etter dette sin tilbakemelding og kommunen avsluttet tilsynet på bakgrunn av en vurdering av at lovbruddene var rettet.

Fylkesmannen vil ellers vise til at oppfølging av tilsyn har vært noe ulikt praktisert i kommunen også etter tidligere rutine. Tilsynssaker vi har fått oversendt fra 2015 viser at det ikke alltid blir gitt skriftlig tilbakemelding til barnehagene der kommunen viser hvordan en har vurdert barnehagenes retting av lovbrudd. En del tilsyn, både etter eldre og etter ny rutine, er dermed ikke formelt avsluttet, noe som skaper mindre klarhet for barnehagen i forhold til om egen praksis er kommet i tråd med lovkravene. Det vil etter Fylkesmannens vurdering være nødvendig å gi konkret tilbakemelding på barnehagens oppfølging av lovbrudd når tilsyn er iverksatt, både for å innfri kravet i § 8 jf. § 16 til å påse regelverksetterlevelse gjennom tilsyn og for å ivareta barnehagens rettssikkerhet jf. krav til god forvaltningsskikk.

Våre konklusjoner nedenfor viser både hvilke krav som er oppfylt og hvilke som ikke er oppfylt i.h.t. Utdanningsdirektoratets veileder. Fylkesmannens pålegg om retting er særlig

knyttet til forvaltningsrettslige krav som følger av kommunens bruk av sanksjoner i medhold av bhgl. § 16.

Fylkesmannens konklusjoner

- Barnehagemyndigheten bruker tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier.
- Barnehagemyndighetens tilsyn er basert på riktig forståelse av barnehageloven
- Barnehagemyndigheten innhenter informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven
- Barnehagemyndigheten gjør i tilsyn vurderinger og konkluderer på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven
- Barnehagemyndigheten formidler sine vurderinger og konklusjoner etter tilsyn skriftlig til barnehageeier. Vurderingene er noe kortfattede. Merknad: Kommunen bør sikre at vurderingene kommer tilstrekkelig frem, jf. krav til god forvaltningsskikk
- I saken der det er sendt forhåndsvarsel om vedtak, inneholder varselet opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket, en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier og en frist for uttalelse. (se kulepunkt nr. 2 nedenfor)
- Barnehagemyndigheten gir pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig.
- Barnehagemyndigheten gir en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier.
- Barnehagemyndigheten vedtar stenging som reaksjon kun der barnehageeier ikke overholder fristen for å etterkomme pålegget, eller der forholdet ikke lar seg rette.
- Barnehagemyndigheten sender stengingsvedtak til fylkesmannen til orientering
- Pålegg om retting eller vedtak om stenging er gitt skriftlig.

Konklusjoner som begrunner Fylkesmannens pålegg om retting:

- Pålegg om retting er ikke alltid gitt i enkeltvedtaks form og gir dermed ikke opplysninger om klagerett, innsynsrett osv.
- Barnehagemyndigheten sender ikke alltid forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen. Dette gjelder tilsyn der det er avdekket omfattende og alvorlige brudd på barnehageloven og bryter med kravet til kontradiksjon i saksbehandlingen.
- Enkelte pålegg om retting går for langt med hensyn til *hvordan* en privat barnehage skal rette lovbruddene.
- Barnehagemyndigheten følger ikke alltid opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet. Dette gjelder tilsyn der det er avdekket omfattende og alvorlige brudd på barnehageloven, der barnehagemyndigheten må følge opp skriftlig av hensyn til barnehagens rettssikkerhet og eventuell videre saksgang med å påse at regelverket følges, eventuelt vurdere stenging.

4. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kap. 3.4 konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Stavanger kommune frist til å rette det ulovlige forholdet, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 01.10.17. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at det ulovlige forholdet er rettet og en redegjørelse 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 henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

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

Kommunens plikt til å føre tilsyn

Pålegg: Stavanger kommune må føre tilsyn med kommunale og private barnehager i tråd med barnehageloven § 16, jf. forvaltningsloven og ulovfestede krav til god forvaltningsskikk.

Pålegget innebærer at:

- a. Barnehagemyndigheten må sikre at pålegg om retting alltid gis i enkeltvedtaks form i.h.t. barnehageloven § 16 fjerde ledd jf. forvaltningsloven § 27
- b. Barnehagemyndigheten må sikre at det blir gitt forhåndsvarsel jf. forvaltningsloven § 16 i alle saker der det blir fattet vedtak om pålegg eller stenging i medhold av barnehageloven § 16
- c. Barnehagemyndigheten må anerkjenne private barnehagers frihet med hensyn til å velge *hvordan* brudd på lovverket skal rettes.
- d. Barnehagemyndigheten må sikre at omfattende eller alvorlige brudd på barnehageloven som er avdekket i tilsynsrapport blir fulgt opp gjennom skriftlig tilbakemelding til barnehageeier som viser hvordan barnehagemyndigheten har vurdert eiers forsøk på retting av lovbrudd.

5. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i kapittel 4 ovenfor er kommunen gitt frist for å rette de ulovlige forholdene som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er **01.10.17**.

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

Hanne Sørli Ronæss

Tilsynsleder/ seniorrådgiver

Anita Olufsen

rådgiver

Jorunn Helland

rådgiver