



**FYLKESMANNEN I ROGALAND**  
**UTDANNINGSAVDELINGA**  
**TILSYN MED UTSIRA KOMMUNE**

---

**TIDSPUNKT:** 7 september 2011      Vår ref: 2011/7205  
**KOMMUNENS ADRESSE:** Utsira kommune, 5547 Utsira.  
**KOMMUNENUMMER:** 1151  
**TILSYNSGRUPPE:** Randi Gording, Jorunn Helland  
**KONTAKTPERSON**  
**I KOMMUNEN:** Arna Leidland, Administrasjonssjef

---

### **Hjemmel for tilsynet**

Hjemmel for Fylkesmannens tilsyn er Lov om Barnehager § 9, andre ledd:

*Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den som barnehagemyndighet er pålagt etter denne lov.*

### **Tema for tilsynet**

Tema for tilsynet var kommunen som lokal barnehagemyndighet, med fokus på følgende områder:

- Kommunen som godkjenningsmyndighet, Barnehageloven § 10
- Kommunen sitt tilsyn med barnehagene, Barnehageloven § 16
- Pedagogisk bemanning, Barnehageloven §§17, 18
- Rett til spesialpedagogisk hjelp, Opplæringslova § 5-7

### **Fylkesmannen avdekket følgende avvik under tilsynet**

#### **Avvik 1**

Utsira kommune fatter ikke vedtak om godkjenning av barnehager etter reglene i barnehageloven.

#### **Avvik 2**

Utsira kommune utøver ikke tilsyn med barnehagen i henhold til barnehageloven.

#### **Avvik 3**

Utsira kommunes bemanning i barnehagen er ikke i henhold til barnehageloven.

#### **Avvik 4**

Utsira kommune fatter ikke enkeltvedtak for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp. Som følge av dette er vedtak om reduksjon i foreldrebetaling for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp ikke i tråd med regelverket. Dette gjelder både de formelle krav til vedtaket og vedtakets innhold/omfanget av reduksjonen.

#### **Merknader**

Ingen merknader

**Stavanger 03.10 2011**

Randi Gording  
rådgiver/tilsynsleder

Jorunn Helland  
rådgiver

## **Innhold**

1. Innledning
2. Dokumentunderlag
3. Avvik
4. Merknader
5. Gjennomføring
6. Oppfølging

## **Vedlegg**

Vedlegg 1: Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn

Vedlegg 2: Oversikt over personene fra kommunen som var direkte involverte i tilsynet

## 1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter tilsyn med Utsira kommune høsten 2011. Tilsynet er utført som systemrevisjon og er rettet mot kommunen som barnehagemyndighet.

Tilsynet fokuserer på kommunens oppfyllelse av lovkrav på områdene nevnt ovenfor, se Tema for tilsynet, og rapporten viser de avvik og merknader som ble avdekket.

### ***Rapporten gir følgende ingen fullstendig tilstandsvurdering av kommunen som barnehagemyndighet.***

Formålet med tilsynet var å foreta en gjennomgang av hva Utsira kommune, som barnehagemyndighet, gjør for å ivareta ansvar og plikter fastsatt i regelverket. Tilsynet omfatter kommunens rutiner og systemer for å ivareta myndighetskrav, ikke personrelaterte forhold.

Tilsynet omfattet blant annet undersøkelser om:

- § aktiviteter ble utført som dokumentert og uttalt
- § kommunen håndhever den pålagte barnehagemyndigheten i henhold til de føringer myndighetene har satt

Tilsynet ble gjennomført ved gransking av dokument, ved intervju av sentralt plasserte personer i organisasjonen og ved verifikasjon av om regler og rutiner blir fulgt opp i praksis.

Eventuelle funn ved tilsynet blir formulert som avvik og/eller merknader.

**AVVIK:** defineres som mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.

**MERKNAD:** defineres som forhold som ikke omfattes av definisjonen for avvik, men forhold tilsynet, med utgangspunkt i krav fra myndighetene, mener det er nødvendig å påpeke slik at kommunen kan bedre på forholdene.

## 2. Dokumentunderlag

Dokumentunderlaget for tilsynet var:

- Barnehageloven
- Forskrift til barnehageloven
- Rundskriv/merknader og veiledere til barnehageloven
- Opplæringslovens § 5-7
- Rundskriv/merknader og veileder til opplæringsloven
- Framlagt dokumentasjon fra kommunen og barnehagen
- Framlagt dokumentasjon fra pedagogisk psykologisk tjeneste

### 3. Avvik

Fylkesmannen avdekket følgende avvik under tilsynet:

#### Avvik 1

Utsira kommune fatter ikke vedtak om godkjenning av barnehager etter reglene i barnehageloven.

#### Avvik fra:

Lov om Barnehager § 10 jf. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

#### *§ 10 Godkjenning*

*Kommunen avgjør søknad om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf. §§ 1, 1a og 2.*

*Kommunen kan ved godkjenningen sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid.*

*Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.*

#### Lovkommentar

Lovbestemmelsen medfører en rekke krav til vurderinger fra kommunens side knyttet til barnehagelovens §§ 1 og 2 jf. rammeplan og øvrige forskrifter. Det vises også til Kunnskapsdepartementets merknader til bestemmelsene (rundskriv F-08/2006) og veilederen ”Godkjenning av barnehager”. I tillegg stiller forvaltningsloven krav til saksbehandlingen.

Kommunen skal foreta en konkret vurdering av flere forhold, dette gjelder blant annet;

- de fysiske rammene, dvs. om lokaler og uteområde er egnet for barnehagedrift.
- vurdere og fastsette leke- og oppholdsarealet inne,
- vurdere om bemanningen er forsvarlig, så vel generelt som i forhold til pedagognormen,
- kontrollere vedtektene i forhold til lovens krav
- klargjøre eventuelle vilkår stilt av andre instanser

Vedtaket om godkjenning av en barnehage bør utformes så konkret og presist som mulig. Kommunen som barnehagemyndighet skal føre tilsyn med barnehagen i ettertid. Hvordan vedtaket om godkjenning er utformet kan lette dette tilsynsarbeidet. Barnas totale leke- og oppholdsareal og barnehagens arealnorm bør være lett å identifisere i godkjenningen.

Kommunens godkjenning av barnehager i henhold til barnehageloven er et enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven og skal følgelig være skriftlig og begrunnet.

Barnehagelovens § 6 ”Virksomhetens plikt til å søke godkjenning” sier noe om tidspunkt for godkjenning; ”Virksomheter etter første ledd må være godkjent før driften settes i gang.” Kommunen som barnehagemyndighet må følgelig sikre at barnehagene har godkjenning før de åpnes.

#### Avviket er basert på følgende observasjoner:

Utsira kommune har en ny barnehage som ble tatt i bruk i januar 2011. Det foreligger ikke godkjenning for barnehagen.

I saksutredningen "Endelig vedtak om bygging av ny barnehage og skole på Utsira. Valg av kontraktspartner/entreprenør" fremkommer ikke en vurdering av de ulike forhold kommunen, som barnehagemyndighet, er pålagt å vurdere. Dette gjelder blant annet lokalene og utearealets egnethet for barnehagedrift, beregning av leke- og oppholdsareal og bemanningsplan. Videre fremkommer det ikke om eventuelle vilkår stilt etter annet regelverk enn barnehageloven er klarlagt.

Intervju viser at kommunen har gjort enkelte vurderinger. Det er imidlertid ikke gjort en vurdering av alle de forhold loven krever, og de vurderinger som er gjort, er ikke dokumentert.

## **Avvik 2**

Utsira kommune utøver ikke tilsyn med barnehagen i henhold til barnehageloven.

### **Avvik fra:**

#### **Barnehageloven § 16**

##### *§ 16 Tilsyn*

*Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov. Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering. Vedtak om retting og stenging kan påklages til fylkesmannen.*

## **Lovkommentar**

Kommunen som barnehagemyndighet skal føre tilsyn med den enkelte barnehage. Kommunen skal gjennom sin tilsynsvirksomhet se til og sikre at barnehagene i kommunen driver i samsvar med gjeldende regelverk og ellers er forsvarlige. Tilsyn etter barnehageloven skal omfatte alle krav stilt i lov og forskrifter.

Tilsynsansvaret omfatter også tilsyn med innhold og kvalitet i barnehagen. Barnehagens samfunnsmandat er gitt i Rammeplanen, og er et redskap for de ansatte i barnehagen og et grunnlag for kommunens tilsyn med virksomheten.

Dersom kommunen oppdager ulovlige eller uforsvarlige forhold, kan den gi pålegg om retting. Pålegget skal gis i vedtaks form i tråd med forvaltningslovens regler.

### **Avviket er basert på følgende observasjoner:**

Intervju viser at Utsira kommune er godt informert om tilsynsansvaret, men at kommunen ikke har konkretisert hva dette innebærer i praksis, og det foreligger ingen plan for gjennomføring av tilsynet.

De spesielle forhold ved Utsira kommune medfører mye og relativt nær kontakt, formell og uformell, mellom administrasjonen og barnehagen. Denne kontakten er imidlertid mer preget av å informere kommunen som barnehageeier enn som tilsynsmyndighet og er ikke av en slik art at det kan sies å sikre at alle tilsynsforhold blir ivarettatt.

Intervjuene viser at kommunen som tilsynsmyndighet i stor grad baserer seg på tillit til at barnehageeier ivaretar lovens krav og ikke aktivt sikrer dette via tilsynet. I tillegg kommer at

det er lav bevissthet om kommunens ulike roller og oppgaver som barnehageeier og som tilsynsmyndighet.

### **Avvik 3**

Utsira kommunes bemanning i barnehagen er ikke i henhold til barnehageloven.

#### **Avvik fra:**

Barnehageloven § 18, jf Forskrift om pedagogisk bemanning §§ 1 og 2.

*Barnehageloven § 18. Barnehagens øvrige personale*

*Pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer.*

*Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.*

*Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet i første ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.*

*Departementet gir forskrifter om dispensasjon, om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet og om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.*

*Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.*

*Departementet gir utfyllende forskrifter om pedagogisk bemanning.*

*Forskrift om pedagogisk bemanning*

#### **§ 1. Norm for pedagogisk bemanning**

*Det skal være minimum én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.*

#### **§ 2. Styrers tid til administrasjon og ledelse**

*Styrerens tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til normen for pedagogisk bemanning.*

### **Lovkommentar**

Barnehageloven fastsetter et kompetansekrav, mens norm for pedagogisk bemanning følger av forskriften. Normen for pedagogisk bemanning er fleksibel og gir eier mulighet til en konkret vurdering av hvor mange barn hver enkelt pedagogisk leder kan ha ansvar for, dog med en absolutt øvre grense på 18/9 barn per pedagogisk leder.

Lovverket er ytterligere presisert i ”*Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter*”. Det presiseres her at reglene ikke gir adgang for en praksis med utgangspunkt i en beregnet prosentandel av en pedagogstilling per barn. Pedagognormen er ikke en norm for gruppestørrelse slik den var når barnehageloven tidligere hadde krav om avdelingsorganisering. Men normen skal være oppfylt for barnehagen som helhet. Dette innebærer at det ikke er en nedre grense for hvor stor en barnegruppe er for å utløse en pedagog i hel stilling.

I Forskrift om pedagogisk bemanning § 2 fastsettes at styrers tid til administrasjon og ledelse skal komme i tillegg til normen for pedagogisk bemanning.

**Avviket er basert på følgende observasjoner:**

Barnehagen er bemannet med en hel styrerstilling. Stillingen er definert med ”35 % administrasjons/planleggingstid og 65 % arbeid med barna”.

Intervju og kommunens dokumenter bekrefter at barnehagens styrer har utdanning som førskolelærer. Det er ikke andre personer med førskolelærerkompetanse i barnehagen, og det er ikke gitt dispensasjon fra utdanningskravet.

**Avvik 4**

Utsira kommune fatter ikke enkeltvedtak for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp. Som følge av dette er vedtak om reduksjon i foreldrebetaling for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp ikke i tråd med regelverket. Dette gjelder både de formelle krav til vedtaket og vedtakets innhold/omfanget av reduksjonen.

**Avvik fra:**

Opplæringsloven § 5-7 jf. oppl. § 5-3 og fvl. §§ 2b, 23, 24 og 27

*§ 5-7. Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder*

*Barn under opplæringspliktig alder som har særlege behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Hjelpa skal omfatte tilbod om foreldrerådgiving. Hjelpa kan knytast til barnehagar, skolar, sosiale og medisinske institusjonar og liknande, eller organiserast som eige tiltak. Hjelpa kan også givast av den pedagogisk-psykologiske tenesta eller av ein annan sakkunnig instans.*

*For spesialpedagogisk hjelp gjeld § 5-4 andre og tredje leddet i lova. § 5-5 andre leddet i lova gjeld så langt det passar.*

**Lovkommentar:**

Det skal foreligge en sakkyndig vurdering som grunnlag for enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Vedtaket skal fattes etter reglene i forvaltningsloven, jf. fvl. § 2b. På samme måte skal det fattes vedtak dersom den sakkyndige vurderingen ikke tilrår spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning.

Vedtaket om spesialpedagogisk hjelp skal være skriftlig og begrunnes, jf. fvl. §§ 23 og 24. I underretningen skal det gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte for klage, jf. fvl. §27.

Et vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilken hjelp barnet skal få. Vedtaket må også fastsette prinsippene for innholdet i og den organisatoriske gjennomføringen av hjelpen.

Videre går det fram Ot.prp nr.46 (1997-98): ”At spesialundervisning skal givast som ein rett til den enkelte, vil seie at eit opplæringsstilbod på det minstenivået lova nemner, blir halde utanfor den fridommen kommunane har til å gjere økonomiske prioriteringar”.

Tilbud om spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp skal være gratis. For spesialpedagogisk hjelp innebærer dette reduksjon i foreldrebetalingen.



### **Avviket er basert på følgende observasjoner:**

Det foreligger ikke enkeltvedtak for barn som utfra en sakkyndig vurdering mottar spesialpedagogisk hjelp.

Intervju stadfester at hjelpen blir gitt i henhold til den sakkyndige tilrådingen, men at det ikke er fattet noe formelt vedtak på dette.

Intervju stadfester at administrasjonen og PPT har en felles oppfatning av hvordan sakkyndig tilråding skal forstås. Det er videre kommunens tradisjon å gi den hjelpen som er tilrådd fullt ut.

Det følger av regelverket at spesialpedagogisk hjelp skal være gratis. I en konkret sak er det enighet mellom PPT og kommunen om at hele tilbudet, så vel en-til-en timer som oppfølging med assistent, er å anse som hjemlet i opplæringslovens § 5-7. Til tross for dette refunderes kun de anbefalte en-til-en timer i forhold til foreldrebetalingen.

Vedtak om reduksjon i foreldrebetaling følger ikke forvaltningslovens regler for enkeltvedtak. Foresatte opplyses ikke om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.

## **4. Merknader**

Ingen merknad.

## **5. Gjennomføring**

Tilsynet er gjennomført på følgende måte:

Varsel sendt ut:	01.07.2011
Åpningsmøte:	07.09.2011
Intervju:	07.09.2011
Sluttmøte:	27.09.2011

I vedlegg 2 er det gitt oversikt over deltakerne på tilsynet.

## **6. Oppfølging**

Fylkesmannen ber om tilbakemelding fra kommunen om hvordan en vil følge opp avvikene i rapporten innen 01.02.12.

## Vedlegg 1: Dokumentunderlag for Fylkesmannens tilsyn

### Tilsendt materiale

1. organisasjonsmodell for Utsira kommune
2. delegeringsreglement for Utsira kommune
3. tjenestemål og tjenestebeskrivelse fra oppvekstetaten
4. ny organisasjonsmodell for utsira kommune – saksfremlegg
5. rutinehåndbok for saksbehandling i Utsira kommune
6. årsmelding 2010 Utsira kommune
7. stillingsomtale oppvekstsjef
8. stillingsomtale barnehagestyrer
9. stillingsomtale førskolelærer/pedagogisk leder
10. vedtekter for Utsira barnehage
11. årsplan for Utsira barnehage
12. diverse månedsplaner og informasjonsskriv fra barnehagen
13. sakkyndig vurdering for to barn
14. IOP og halvårsrapport for to barn
15. enhetsmelding 2010 - Pedagogisk Psykologisk Tjeneste for Haugesund, Sveio og Utsira
16. enhetsplan 2011 - Pedagogisk Psykologisk Tjeneste for Haugesund, Sveio og Utsira
17. personaloversikt - Pedagogisk Psykologisk Tjeneste for Haugesund, Sveio og Utsira
18. rutinebeskrivelser fra Pedagogisk Psykologisk Tjeneste for Haugesund, Sveio og Utsira;
  - 1 - når barn ikke kan nyttiggjøre seg et ordinært barnehagetilbud
  - 2 - tilmelding til PP-tjenesten
  - 3 - sakkyndig vurdering
  - 6 - informasjonsflyt ved overgang barnehage til barneskole

## Vedlegg 2:

### Oversikt over personene fra kommunen som var direkte involverte i tilsynet

Tabellen under gir oversikt over deltakere fra kommunen som deltok i åpningsmøte, intervju og sluttmøte.

Navn	Funksjon	Åpnings- møte	Intervju	Sluttmøte
Arna Leidland	Administrasjonssjef	X	X	X
Bjørn Aadnesen	Oppvekstsjef	X	X	X
Marlin Eriksen	Styrer Utsira barnehage	X	X	X
Marit Ness	Enhetsleder PPT	X	X	X
Beate Engeseth	Kontaktperson PPT	X	X	

Fra Fylkesmannen deltok rådgiver Jorunn Helland og rådgiver Randi Gording med sistnevnte som tilsynsleder.