

# TILSYNSRAPPORT

---

Tilsyn med kommunen som  
barnehagemyndighet

Bokn kommune  
2013

## Innhold

1. Tema for tilsynet: Kommunen som barnehagemyndighet .....	3
1.1 Kommunen sitt ansvar.....	3
1.2 Formålet med tilsynet.....	3
2. Gjennomføring av tilsynet.....	3
2.1 Heimel for tilsyn.....	3
2.2 Tilsynsmetode.....	4
3. Kontrollområde for tilsynet.....	4
3.1 Kommunen som tilsynsmyndighet .....	4
3.2 Kommunen si oppfølging av krav til styrar .....	6
3.3 Kommunen si oppfølging av krav til pedagogisk bemanning .....	6
4. Pålegg om retting .....	7
4.1 Kommunen som tilsynsmyndighet .....	7
4.2 Kommunen si oppfølging av krav til pedagogisk bemanning .....	8
5. Oppfølging av tilsynsresultata.....	8
6. Høve til å klage .....	8

# 1. Tema for tilsynet: Kommunen som barnehagemyndighet

Det er gjennomført tilsyn med Bokn kommune, med temaet kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehagelova § 8.

Tilsynet er delt i disse hovudemna:

- kommunen som tilsynsmyndighet, jf. barnehagelova § 16
- kommunen si oppfølging av krav til styrar, jf. barnehagelova § 17
- kommunen si oppfølging av krav til pedagogisk bemanning, jf. barnehagelova § 18

## 1.1 Kommunen sitt ansvar

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi rettleiing og sjå til at barnehagane blir drivne i samsvar med gjeldande regelverk, jf. barnehagelova § 8 første ledd.

Enkelte av kommunen sine oppgåver er særskilt regulerte i barnehagelova kap. IV ”Barnehagemyndighetens generelle oppgaver”. Ansvar for inneber mellom anna tilsyn med barnehagane, jf. barnehagelova § 16. Ansvar for å oppfylle krav i §§ 17 og 18 om styrar og pedagogisk bemanning følgjer indirekte av oppgåvene med tilsyn og godkjenning.

Kommunen vil vere adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med barnehagelova § 9 andre ledd, jf. kommunelova kap. 10 A.

## 1.2 Formålet med tilsynet

Formålet med tilsynet er å setje søkjelys på kommunen sitt overordna ansvar for å sikre oppfylling av krav i barnehagelova med forskrifter, både internt i kommuneadministrasjonen og i kvar barnehage.

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

Oppfylling av krava i lova når det gjeld oppgåvene til kommunen som barnehagemyndighet, er med på å sikre at barnehagane blir drivne i tråd med regelverket. Dette gjeld også lovkrav knytte til kvaliteten på barnehagetilbodet. Krava til pedagogisk bemanning er eit sentralt kvalitetskrav.

# 2. Gjennomføring av tilsynet

## 2.1 Heimel for tilsyn

Etter barnehagelova § 9 andre ledd har Fylkesmannen heimel til å føre tilsyn med at kommunen utfører dei oppgåver den er pålagt som barnehagemyndighet, jf barnehagelova, og tilsvarande heimel i kommunelova kap. 10A om statleg tilsyn.

## 2.2 Tilsynsmetode

Tilsynet er gjennomført ved å hente inn og vurdere dokumentasjon, og gjennom intervju med personar i ansvarskjeda.

Vi presiserer at tilsynsrapporten ikkje gir ei fullstendig vurdering av kommunen som barnehagemyndigheit. Rapporten omhandlar berre resultat frå tilsynet som er gjennomført, og gjeld berre dei reglane som tilsynet omfattar.

Fylkesmannen har rett til innsyn i dokument og tilgang til barnehagelokale i den utstrekning det er nødvendig for å ivareta Fylkesmannen si oppgåve.

Tilsynet kan resultere i eit pålegg. Eit pålegg blir gitt når ein avdekkjer eit lovstridig forhold. Eit pålegg inneber at forholdet må utbetrast i samsvar med dei aktuelle lovkrava.

### Gangen i tilsynet

- 09.01.2013 Brev med melding om Fylkesmannen sitt tilsyn
- 10.01.2013 Melding om tilsyn per e-post, med krav om å sende inn dokumentasjon
- 09.04.2013 Mottak av dokumentasjon
- 16.04.2013 Opningsmøte
- 24.04.2013 Intervju
- 13.05.2013 Varsel om vedtak og førebels rapport
- 14.05.2013 Sluttmøte
- 31.05.2013 Frist for tilbakemelding på varsel om vedtak og førebels rapport
- 31.05.2013 Frist for fråsegn vedrørende førebels tilsynsrapport
- Endeleg tilsynsrapport

## 3. Kontrollområde for tilsynet

### 3.1 Kommunen som tilsynsmyndigheit

Kommunen skal som barnehagemyndigheit føre tilsyn med kvar barnehage. Kommunen skal gjennom tilsyn sjå til og sikre at barnehagane i kommunen driv i samsvar med gjeldande regelverk og elles er forsvarlege.

#### ***Rettslege krav***

Det rettslege utgangspunktet for tilsynet sin kontroll med kommunen som tilsynsmyndigheit er å finne i barnehagelova § 16. Sjå vedlegg 1 for ei konkretisering av dei rettslege krava.

#### ***Dokumentasjon og vurdering***

Bokn kommune har ein barnehage som kommunen eig og driv.

Bokn kommune har ikkje utarbeidd interne notat eller planar for tilsyn med barnehagen. Det har ikkje vore tilsyn i Bokn barnehage etter at dette vart kommunen sitt ansvar i Lov om

barnehager 17. juni 2005. Intervju viser at kommunen er informert om tilsynsansvaret, men at kommunen ikkje har konkretisert kva tilsyn inneber i praksis.

Det kjem fram av intervju at Bokn barnehage har hatt tilsyn frå andre etatar, mellom anna frå kommunelegen i forhold til forskrifta om miljøretta helsevern. Avvika blei retta av styrar, men Bokn kommune har ikkje tilsynsrutinar som sikrar styrar si oppfølging.

Seksjonssjefen har eitt møte kvar fjortande dag med styraren der aktuelle saker blir drøfta, bl. personalsaker og det faglege arbeidet i barnehagen. I tillegg har styrar møte med rådmannen ved behov.

I intervju kjem det fram at styrar sender barnehagen sin årsplan til kommunen. Kommunen har ikkje rutinar for å gi tilbakemeldingar med vurderingar av innhaldet i årsplanen.

Intervjua viser at kommunen som tilsynsmyndigheit i stor grad baserer seg på tillit til at barnehagestyrar ivaretar lov krava og ikkje aktivt sikrar at alle tilsynsforhold blir ivaretatt.

Barnehagelova legg til grunn at kommunen skal ha ein plan for tilsyn som inneheld kor ofte det skal førast tilsyn, kva det skal førast tilsyn med og rutinar for samarbeid om tilsyn etter anna regelverk, jf. rettleiaren "Tilsyn med barnehager" frå Kunnskapsdepartementet.

Det kjem fram at dei spesielle forholda i Bokn kommune medfører mykje og relativ nær kontakt, både formell og uformell, mellom administrasjonen og barnehagen, og at dette har vore grunnen til at dei ikkje har sett behov for tilsyn. Denne kontakten er likevel meir prega av å informere kommunen som barnehageeigar enn som tilsynsmyndigheit. Kontakten er ikkje av ein slik art at det kan seiast å sikre at alle tilsynsforholda blir ivaretatt. Tilsyn er ikkje berre tilsynsbesøk og kartlegging, men omfattar alle aktivitetar barnehagemyndigheita utfører for å sikre at barnehagane driv i samsvar med lov og forskrifter. I intervju og dokumentasjon kjem det fram at kommunen som barnehagemyndigheit ikkje har rutinar for faste rapporteringar frå barnehagen.

Fylkesmannen kan ikkje sjå at Bokn kommune har ein plan for tilsyn slik lova krev det. Kommunen har ikkje utarbeidd ein overordna tilsynsplan i tråd med krava i § 16 i barnehagelova.

Tilsyn med barnehagen skal etter lova gjennomførast av kommunen som barnehagemyndigheit. Lova føreset vidare at tilsyn blir gjennomført av personar som har barnehagefagleg kompetanse. I "Delegasjon av avgjerdsmynde etter barnehagelova" har rådmannen delegert ansvar til seksjonssjefen. Bokn kommune har inngått ein avtale med Utsira kommune om samarbeid om årleg tilsyn mellom Bokn og Utsira kommune. Avtalen gjeld samarbeid om tilsyn i barnehagane. Avtalen er ikkje sett i verk.

### ***Fylkesmannen sin konklusjon***

Bokn kommune sitt tilsyn med barnehagen er ikkje i samsvar med krava i barnehagelova § 16.

### **3.2 Kommunen si oppfølging av krav til styrar**

Kommunen som barnehagemyndighet skal ved godkjenning og tilsyn sjå til at barnehagane oppfyller lovkrava til styrar som pedagogisk og administrativ leiar. Kommunane kan gi dispensasjon frå utdanningskravet for styrar.

#### ***Rettslege krav***

Det rettslege utgangspunktet for tilsynet sin kontroll med kravet til styrar er å finne i barnehagelova § 17, jf forskrifta om pedagogisk bemanning. Vårt tilsyn er retta mot kommunen sine oppgåver som barnehagemyndighet.

Sjå vedlegg 2 for ei konkretisering av dei rettslege krava.

#### ***Dokumentasjon og vurdering***

Dokumentasjon og intervju viser at Bokn barnehage har styrar med barnehagelærerutdanning. Barnehagen har 3 avdelingar og styraressursen er fastsett til 100 %.

Kommunen har ei ansvars- og arbeidsfordeling for styraren som fastset at styrar har ansvar for den daglege leiinga, innkjøp, vikarordningar og avgjersle om korte permisjonar. Andre oppgåver skal løysast i nært samarbeid med seksjonssjefen. Seksjonssjef og styrar har samarbeidsmøte kvar 14. dag, det blir skrive referat frå møta.

I intervju kjem det fram at Bokn kommune ikkje har utviklingsprogram for leiarar som styrar kan delta i, eller anna form for kompetanseheving som leiar. Kommunen har forhandla fram ein avtale der styrar får delta i styrarforum i Tysvær kommune.

Fylkesmannen vurderer at barnehagen i Bokn kommune har ei forsvarleg pedagogisk og administrativ leiing som kan ivareta oppgåvene på ein tilfredsstillande måte.

#### ***Fylkesmannen sin konklusjon***

Bokn kommune si oppfølging av krava til styrar er ikkje i strid med barnehagelova § 17.

### **3.3 Kommunen si oppfølging av krav til pedagogisk bemanning**

Kommunen som barnehagemyndighet skal ved godkjenning og tilsyn sjå til at barnehagane oppfyller lova sine krav til pedagogisk bemanning. Kommunen kan gi dispensasjon frå utdanningskravet for pedagogisk leiar og frå norma om pedagogisk bemanning.

#### ***Rettslege krav***

Det rettslege utgangspunktet for tilsynet si kontroll med kravet om pedagogisk bemanning er å finna i barnehagelova § 18, jf forskrifta om pedagogisk bemanning. Vårt tilsyn er retta mot kommunen sine oppgåver som barnehagemyndighet.

Sjå vedlegg 2 for ei konkretisering av dei rettslege krava.

#### ***Dokumentasjon og vurdering***

I ”Nye kommunale retningslinjer for godkjenning av barnehager etter barnehageloven i Bokn Kommune” står det at barnehagen skal ha ein styrar i 100 % stilling og 3 pedagogiske leiarar ved 54 barnehageplassar. Bokn kommune har levert inn ein oversikt over barnegruppa og dei

tilsette. Dokumentasjon frå kommunen viser talet på barn, barna sin alder, tilsette og stillingsstørrelse. Oversikten viser ikkje tilsette på dispensasjon. Det er i tilsynet dokumentert eit vedtak om dispensasjon frå utdanningskravet for barnehagelærar frå 2010.

Forskrift om pedagogisk bemanning slår fast at norma for pedagogisk bemanning skal vere minimum ein pedagogisk leiar per 14-18 barn når barna er over tre år og ein pedagogisk leiar per 7-9 barn når barna er under tre år. Pedagognorma skal være oppfylt for barnehagen som heile. Intervju viser at kommunen har ei korrekt forståing av omgrepet "pedagognorm". Norma er likevel ikkje innfridd i barnehagen. Regelen om pedagogisk bemanning gir ikkje høve til praksis med utgangspunkt i ein berekna prosentdel av pedagogstilling per barn, jf. "Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter".

Det kjem fram av dokumentasjon og intervju at styrarar har innvilga reduserte stillingar til pedagogiske leiarar utan at det er søkt om dispensasjon frå utdanningskravet for den delen av stillinga som ikkje er fylt opp. Det ligg ikkje føre skriftlege søknader eller skriftlege vurderingar frå styrar om dispensasjonar. Det er heller ikkje krav om dette i kommunen sine prosedyrar.

### ***Fylkesmannen sin konklusjon***

Bokn kommune si oppfølging av krava til pedagogisk bemanning er ikkje i samsvar med barnehagelova § 18.

## **4. Pålegg om retting**

Med heimel i barnehagelova § 9 andre ledd og som følgje av det som framgår av kapitla 3.1, 3.3 og 3.4 i denne rapporten, gir Fylkesmannen følgjande pålegg:

### **4.1 Kommunen som tilsynsmyndigheit**

Bokn kommune må føre tilsyn med barnehagen i samsvar med barnehagelova § 16.

Korreksjonspunkt:

- a. Kommunen må utarbeide plan for tilsyn med barnehagen.
- b. Planen må innehalde kva det skal førast tilsyn med, kor ofte det skal førast tilsyn og korleis tilsynet skal gjennomførast og følgjast opp. Rutinar for samarbeid om tilsyn etter anna regelverk bør inngå i planen.
- c. Det må kome fram av plan eller delegeringsreglement kven som har myndigheit til å føre tilsyn og gi pålegg om retting og eventuelt stenging.
- d. Kommunen må gjennomføre tilsyn i barnehagen.
- e. Kommunen må etablere rutinar for innhenting av informasjon og rapportering frå barnehagen som del av løpande tilsyn.

## **4.2 Kommunen si oppfølging av krav til pedagogisk bemanning**

Bokn kommune skal som barnehagemyndigheit sjå til at norma for pedagogisk bemanning blir følgt, jf. *Forskrift om pedagogisk bemanning* § 1. Kommunen skal vidare behandle søknader om dispensasjon frå utdanningskravet i tråd med § 18 i barnehagelova jf. *Forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder*.

Korreksjonspunkt:

- a. Kommunen må sjå til at norma for pedagogisk bemanning blir praktisert i barnehagen.
- b. Kommunen som barnehagemyndigheit må etablere rutinar som sikrar at den gjennom søknad frå styrar får tilstrekkelege opplysningar til å vurdere dispensasjonar.
- c. Kommunen som barnehagemyndigheit må behandle og fatte grunngjevne vedtak om dispensasjonar frå utdanningskravet.

## **5. Oppfølging av tilsynsresultata**

Tiltak for å rette lovbrott skal settes i verk med det same.

Bokn kommune skal gi ei skriftleg erklæring om at lovbrotta er rette opp, og dokumentera at det er utarbeida tiltak i samsvar med pålegga.

**Frist for innsending av ein slik erklæring er 01.09.2013.**

## **6. Høve til å klage**

Tilsynsrapporten er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 bokstav b. Det er høve til å klage på vedtaket, Utdanningsdirektoratet er klageinstans. Ei eventuell klage skal sendast til Fylkesmannen i Rogaland innan tre veker frå det tidspunkt underretning om vedtaket er kome fram til vedkommande part, jf. Forvaltningslova §§ 28 og 29. Se forvaltningslova § 32 om utforming av klaga.

Stavanger

Jorunn Helland  
tilsynsleiar/rådgivar

Liv Svendal  
seniorrådgivar