

TILSYNSRAPPORT

Kommunen som barnehagemynde, jf. barnehagelova § 8

- Kommunen sitt tilsyn med barnehagane, jf. barnehagelova § 16.
- Kommunen si oppfølging av krava til styrar og pedagogisk bemanning, jf. barnehagelova §§ 17 og 18 med forskrifter.

Hjelmeland kommune

Stavanger 24. august 2016
2016/3653

Innhald

1 Innleiing	3
2 Om tilsynet med Hjelmeland kommune	3
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemynde	3
2.2 Tema for tilsyn	3
2.3 Føremålet med tilsynet	4
2.4 Om gjennomføringa av tilsynet	4
2.5 Om tilsynsrapporten	4
3. Kommunen sin bruk av rettleiing og tilsyn med barnehagane	5
3.1 Rettslege krav	5
3.2 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar	5
3.3 Fylkesmannen sin konklusjon	11
4. Kommunen si oppfølging av krava til styrar og pedagogisk bemanning	11
4.1 Rettslege krav	11
4.2 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar	12
4.3 Fylkesmannen sin konklusjon	14
5. Varsel om pålegg	14
6. Kommunen sin frist til å rette	15

1 Innleiing

Fylkesmannen har i perioden frå 14. mars 2016 til dags dato gjennomført tilsyn med kommunen som barnehagemynde i Hjelmeland kommune.

Førebels tilsynsrapport blei sendt kommunen den 3. juni 2016, sluttmøtet blei gjennomført 8. juni. Kommunen har rett til å kommentere den førebelse tilsynsrapporten, jf. forvaltningslova § 16, og Hjelmeland kommune hadde frist til 27. juni for slik kommentar. Kommunen har gitt tilbakemelding i e-post den 24. juni. Kommunen er ikkje einig i Fylkesmannen si lovforståing når det gjeld kommunen sitt tilsyn med barnehagane. Vi gir vår vurdering av kommunen sine kommentarar om dette under kap. 3.2 om kommunen sitt tilsyn.

Hjelmeland kommune har i tilbakemeldinga si også vist til at formuleringa i påleggsteksten kan gi inntrykk av at kommunen ikkje har gjennomført tilsyn etter barnehagelova, og at dette blir misvisande. Fylkesmannen sin praksis med å formulere pålegg følger metodehandboka frå Utdanningsdirektoratet, som Fylkesmannen er pålagt å bruke. Påleggsteksten skal utformast generelt gjennom å vise til det konkrete lovkravet som ikkje er følgt, slik at det er tydeleg for kommunen kva lovgrunnlag som ligg til grunn for pålegget. Så skal korreksjonspunkta konkret beskrive kva kommunen må gjere for å rette på brot på regelverket.

Kommunen sine kommentarar har ikkje ført til endringar i Fylkesmannen sine vurderingar og konklusjonar, men vi har presisert formuleringar i pålegg og korreksjonspunkt i endeleg tilsynsrapport. I denne rapporten er det fastsett frist for retting av brot på regelverk som er avdekte under tilsynet, sjå kap. 2.5.

2 Om tilsynet med Hjelmeland kommune

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemynde

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemynde, jf. barnehagelova § 9 andre ledd. Fylkesmannen sitt tilsyn med kommunen som barnehagemynde er tilsyn med det lovpålagde, jf. kommunelova § 60 b.

Fylkesmannen sitt tilsyn med kommunen som barnehagemynde er utøving av mynde og skjer i samsvar med reglane for dette i forvaltningsretten. Tilsynet skal vere prega av openheit og likebehandling, og det skal kunne etterprøvast og vere effektivt.

I dei tilfella der Fylkesmannen konkluderer med at eit rettsleg krav ikkje er oppfylt, blir dette sett på som brot på regelverket, uavhengig av om det er barnehagelova eller forskrifter fastsette i medhald av denne, som er brotne.

2.2 Tema for tilsyn

Det er gjennomført tilsyn med Hjelmeland kommune med hovudtema kommunen som barnehagemynde, jf. barnehagelova § 8 første ledd, og områda:

- kommunen sitt tilsyn med barnehagane, jf. barnehagelova § 16

- kommunen si oppfølging av krava til styrar og pedagogisk bemanning, jf. barnehagelova §§ 17 og 18 med forskrifter

Kommunen er lokal barnehagemynde og skal gi rettleiing og sjå til at barnehagane blir drivne etter gjeldande regelverk. Dette følgjer av barnehagelova § 8. Kommunen skal ved hjelp av virkemidla godkjenning, rettleiing og tilsyn sjå til at drifta er i samsvar med barnehagelova. I dette tilsynet er det kommunen si handtering av rolla som barnehagemynde og bruk av virkemidla som er vurdert.

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

2.3 Føremålet med tilsynet

Føremålet med tilsynet er å setje søkelys på kommunen sitt overordna ansvar for å sikre at kommunen som barnehagemynde ivaretar reglar og plikter som er fastsette i regelverket.

Gjennom denne kontrollen skal eventuell praksis i strid med lov og regelverk avdekkast. Pålegg om endring skal føre til at slike forhold blir retta opp.

At kommunen tar ansvar for plikter som er fastsette i regelverket, er med på å sikre at barnehagane blir drivne etter lova. Dette gjeld også lovkrav knytte til kvaliteten i barnehagetilbodet.

2.4 Om gjennomføringa av tilsynet

Tilsyn med Hjelmeland kommune blei opna gjennom brev 14. mars 2016. Kommunen blei pålagt å leggje fram dokumentasjon for Fylkesmannen med heimel i kommunelova § 60 c.

Fylkesmannen sine vurderingar og konklusjonar er baserte på skriftleg dokumentasjon og opplysningar frå intervju.

Oversyn over dokument som inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet, ligg ved denne rapporten.

Fylkesmannen gjennomførte opningsmøte 19. april og intervju 19. og 20. april. I intervju deltok rådmann, kommunalsjef oppvekst, oppvekstrådgivar og fire styrarar.

2.5 Om tilsynsrapporten

Denne tilsynsrapporten inneheld frist for retting av forhold i strid med lov og regelverk som er avdekte under tilsynet.

Frist for retting er **1. november 2016**.

Dersom forholdet ikkje er retta innan denne fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Eit eventuelt pålegg om retting er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova med klagerett til Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningslova kapittel VI.

3. Kommunen sin bruk av rettleiing og tilsyn med barnehagane

3.1 Rettslege krav

Det følgjer av barnehagelova § 8 første ledd at kommunen som barnehagemyndede skal rettleie og sjå til at barnehagane driv i samsvar med gjeldande regelverk. Barnehagelova § 16 gir barnehagemyndeden heimel til å føre tilsyn med barnehagane.

For at barnehagemyndeden skal kunne utøve oppgåva si, er det ein føresetnad at den har nok informasjon og kunnskap om barnehagane. Denne kunnskapen må gi grunnlag for å vurdere behovet for rettleiing og tilsyn, og desse virkemidla må sjåast i samanheng.

Barnehagemyndeden må gjennomføre rettleiing og tilsyn med barnehagane som svarar til behovet. Dette stiller igjen krav til at kommunen som barnehagemyndede må ha nok og eigna informasjon om barnehagane til å vurdere behovet for rettleiing og tilsyn. Vidare må barnehagemyndeden ha eit overordna kjennskap til barnehageeigar sine plikter i barnehagelova med forskrifter.

Barnehagemyndeden skal sjå til at barnehagane blir drivne etter gjeldande regelverk. Dette føreset at rettleiing og tilsyn er baserte på rett forståing av krava i barnehagelova.

Tilsyn med barnehagane etter barnehagelova er utøving av offentleg myndede og må følgje forvaltningslova sine krav til saksbehandling, jf. forvaltningslova § 16 og kapittel V. Dette inneber at krava til enkeltvedtak må følgjast, mellom anna krav til skriftleg vedtak, grunngeving og klagerett.

3.2 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar

Barnehagelova § 8 første ledd stadfestar plikta til å gi rettleiing og er ein overordna regel som plasserer ansvaret kommunen har som barnehagemyndede. Fylkesmannen vurderer her kommunen si handtering av denne rolla.

Hjelmeland kommune har fire barnehagar, alle er kommunale. Barnehagane er organiserte under kommunalsjef for oppvekst. Kommunalsjefen er ein av to kommunalsjefar i kommunen og er del av rådmannen si leiargruppe. I kommunalsjefen sin stab er det ei relativt nyoppretta stilling som oppvekstrådgivar. Oppvekstrådgivaren har eit særleg ansvar for barnehageområdet og det daglege ansvaret for å følgje opp den faglege utviklinga i barnehagane i samarbeid med kommunalsjefen. Kommunalsjefen for oppvekst er næraste overordna til einingsleiarane i barnehagane.

Delegering av myndede

Etter kommunelova § 6 er det kommunestyret som har heimel til å fatte vedtak. Denne myndeden kan delegerast vidare til administrasjonssjefen/rådmannen, som eventuelt kan delegere vidare til sine underordna. For at kommunen som barnehagemyndede skal kunne fatte gyldige vedtak ved gjennomføring av tilsyn og søknader om dispensasjonar frå utdanningskravet, må det ligge føre gyldig delegering frå kommunestyret.

I Hjelmeland kommune sitt delegeringsreglement datert 21.09.2011, er rådmannen delegert mynde/fullmakt til å ta avgjersle i alle ikkje-prinsipielle saker som er tillagt kommunen etter barnehagelova, med unntak av avgrensingar som følgjer av barnehagevedtektene. I vedtektene for barnehagane går det fram at det er kommunestyret som godkjenner vedtektene, utnemner politisk representant til samarbeidsutvala i barnehagane og vedtek foreldrebetalinga.

I dokumentasjonen frå kommunen går det fram at rådmannen har vidaredelegert mynde til einingsleiarane for barnehagane og til kommunalsjef for oppvekst. Einingsleiarane har mynde til å ta opp barn i barnehagen og til å forvalte moderasjonsordninga i barnehagane. Kommunalsjef for oppvekst er delegert mynde til å godkjenne barnehagar, gi dispensasjonar frå utdanningskrav og ha tilsynsmynde etter barnehagelova § 16.

Fylkesmannen legg etter dette til grunn at det er kommunalsjef for oppvekst som har overordna mynde på barnehageområdet. Mynde til å fatte vedtak i samband med tilsyn av barnehagane og behandling av dispensasjonar frå utdanningskrav er delegert til rådmannen i tråd med kommunelova. Vi legg vidare til grunn at mynden er forsvarleg vidaredelegert til kommunalsjef for oppvekst.

Innhenting av informasjon og risikovurdering

Barnehagemynden må ha nok og eigna informasjon for å kunne sjå til at barnehageeigar oppfyller sine eigarplikter etter barnehagelova og driv barnehagen etter krava i regelverket. Barnehagemynden har mange kjelder som gir relevant informasjon om barnehagane: årsrapportering i Basil, vedtekter, årsplanar, årsrekneskap, klagesaker, bekymringsmeldingar, oppslag i media, møteverksemd og anna kontakt med barnehagane og barnehageeigarane.

Intervju viser at Hjelmeland kommune har god og tett kontakt med barnehagane. Barnehagane tar lett kontakt med administrasjonen. Kommunen som barnehageeigar får mykje informasjon gjennom tertialrapportar, årsmelding/notat frå styrar, medarbeidarsamtalar ute i barnehagane og månadlege styrarmøte. Kommunen har også nytte av denne informasjonen i oppgåvene som barnehagemynde. Det går fram at oppvekstrådgivar kontrollerer opplysningane i barnehagane sine årsmeldingar og tar kontakt med barnehagen for å sjekke med styrar eller rette feil. Vidare er det vist til at barnehagane skal ha årsplanane på barnehagane si heimeside og i det elektroniske arkivsystemet til kommunen for at kommunen skal kunne sjå og kontrollere årsplanane.

Hjelmeland kommune har utarbeidd eit kvalitetssystem for barnehage, med årsrytme for administrative oppgåver, oversyn over aktuelle styringsdokument og ansvarsfordeling og oppfølging av barnehagelov og rammeplan. Årsrytmen for administrative oppgåver inneheld også oversyn over lovpålagde plikter, mellom anna når det gjeld oppfølging av teieplikta, politiattest, samarbeidsutval, årsplan og tuberkuloseundersøking.

I kvalitetssystemet for barnehagane i Hjelmeland kommune går det fram at oppvekstrådgivar er på besøk i barnehagane 1-2 gonger per halvår. Oppvekstrådgivar gir også rettleiing av nyutdanna i kommunen det første året etter utdanninga etter ein eigen plan. Kommunalsjef og oppvekstrådgivar drøfter saker frå barnehagane, og meiner dei har god innsikt og oversyn.

God og jamleg kontakt med styrarane, ved telefonsamtalar og besøk i barnehagane, gir innsikt i den daglege drifta. Intervju viser til at administrasjonen tar kontakt med styrar og spør kva som skjer. Det går vidare fram at kommunen si vurdering av barnehagane sine behov skjer ved den jamlege kontakten kommunen har med barnehagane, både som eigar og mynde. Kommunen kan raskt sjå om ein barnehage treng ekstra oppfølging.

Ein føresetnad for å kunne foreta risikovurderingar, er at barnehagemynden har oversikt over eigarpliktene i barnehagelova og har korrekt forståing av lova sine reglar og krav. Ut frå det som kjem fram i tilsynet, er det Fylkesmannen si vurdering at Hjelmeland kommune har ei korrekt lovforståing når det gjeld barnehageeigar sine plikter etter barnehagelova, og gir informasjon og rettleiing etter dette. Vi har i tilsynet avdekket at kommunen ikkje fullt ut har ei korrekt lovforståing på alle områda når det gjeld oppgåvene som barnehagemynde. Dette er omtalt og grunngjeve under punktet om kommunen sitt tilsyn med barnehagane.

Etter Fylkesmannen si vurdering har Hjelmeland kommune god informasjon og tilstrekkeleg kunnskap om korleis barnehagane oppfyller sine plikter etter barnehagelova. Kommunen bruker denne kunnskapen til å vurdere behov for oppfølging, rettleiing og tilsyn med barnehagane.

Informasjon og rettleiing til barnehagane

Rettleiing til barnehagane inneber at barnehagemynden gir informasjon og rettleiing om dei pliktene barnehageeigarane har etter barnehagelova med forskrifter. Rettleiing skal vere frivillig for barnehageeigar.

I kommunen sitt kvalitetssystem for barnehagane går det fram at oppvekstsjef og oppvekstrådgivar har møte med styrarane ein gong i månaden, etter ein oppsett plan per halvår. Saker som er drøfta er utviklingsarbeid, felles visjon og verdiar, arbeid med fleispråklege barn, spesialpedagogisk arbeid, opptak av barn, sjukefråvær og ulike meldingar. Andre aktuelle saker følgjer etter årshjulet og ved behov. Kvalitetsplanen er utarbeidd i samarbeid med styrarane, også tilsynsplanen er drøfta i styremøte.

Av møtereferrata som ligg ved i dokumentasjonen i tilsynet, ser vi at kommunen fremjar saker som gir informasjon og rettleiing til styrarane etter ansvar og oppgåver både som eigar og mynde. I intervju er det vist til at kommunen ser behovet for å ha eit formelt skilje mellom mynde og eigar, men i praksis er det ikkje skilje mellom mynde og eigar.

Intervju stadfestar at barnehagane får god informasjon, rettleiing, støtte og tilbakemelding frå administrasjonen. Dokumentasjon og intervju viser at kommunen gir rettleiing til barnehagane på ulike måtar. Rettleiing er sett i system gjennom kvalitetssystemet, men blir også gjennomført etter behov.

Etter Fylkesmannen si vurdering gir Hjelmeland kommune oppfølging og rettleiing til barnehagane i tråd med sin kjennskap til barnehagane og etter vurderingar av barnehagane sitt behov. Etter den informasjonen vi har motteke i tilsynet, er det vår vurdering at rettleiinga som blir gitt, er basert på korrekt forståing av regelverket, jf. § 8 i barnehagelova.

Tilsyn med barnehagane

Hjelmeland kommune har utarbeidd «Plan for tilsyn med barnehagane i Hjelmeland kommune 2015-2018». Planen er datert 25.09.15 og er revidert 17.03.16. Planen har ei innleiing med bakgrunn for tilsyn, lovgrunnlag, føremål og ansvar og mynde. Vidare har planen oversyn over rutinar for gjennomføring av tilsyn og framdrift. Det er lagt opp til tilsynsbesøk i den einskilde barnehagen annakvart år. Det er også vist til eit årleg tilsyn med barnehagane ved gjennomgang av kvalitetsmelding og årsmelding frå barnehagane. Vedlagt planen er følgjande malar: varsel om tilsyn, skjema til bruk i tilsyn med barnehagane, rapport etter tilsyn og skjema for oppfølging og vurdering av tilsyn.

I dokumentasjonen frå Hjelmeland kommune har Fylkesmannen fått kopi av varsel om tilsyn og rapportar etter tilsynsbesøk i Jøsenfjorden barnehage og Hjelmeland barnehage. Tilsyna er gjennomførte i november 2015. I varselet er det vist til at tema for tilsynet vil vere på områda barnehagen sine rammevilkår (samarbeidsutval, personalet, opplysningar om borna, vurdering av barnehagen sine rammevilkår) og barnehagen sitt innhald (årsplan/plan for verksemda, samarbeid med andre instansar, brukarundersøkingar og vurderingsarbeid, samarbeid med foreldra og barna si medverknad). Barnehagen er beden om å sende inn årsplanen og fyller ut skjema som ligg ved varselet. Skjemaet inneheld spørsmål om korleis barnehagen driv verksemda når det gjeld barnehagen sitt formål og innhald, barn og foreldre sin medverknad, barnehagen si utforming, opptak, tilrettelegging og brukartilpassing, personalet i barnehagen, kvalitetssikringssystem/rutinar og samarbeid med andre. I punkt 6 i skjemaet er det spørsmål knytte til forskrifta om helse, miljø og sikkerheit og forskrifta om internkontroll for å oppfylle næringsmiddelovgivinga.

I intervju er det vist til at tema for tilsynet er valt for å kunne gå breitt ut for å få kjennskap til barnehagane og for å prøve ut systemet. Fylkesmannen vil presisere at kommunen sitt tilsyn med barnehagane etter barnehagelova berre gjeld tilsyn med barnehageeigar sine plikter etter barnehagelova: §§ 1, 1a, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12, 13, 14a, 15, kap. V og VI med forskrifter. Når kommunen vel å føre tilsyn med barnehagen sine rammevilkår, må kommunen vise til dei reglane dette gjeld i barnehagelova.

Tilsyna er gjennomførte av oppvekstsjef og oppvekstrådgivar. Frå barnehagane deltok styrar, assisterande styrar og foreldrerepresentant. I intervju er det vist til at tilsynsmøta tar utgangspunkt i skjemaet som barnehagen har sendt inn.

Tilsynsrapportane er daterte ca. tre veker etter at tilsyna vart gjennomførte. Rapportane gir hovudkonklusjonen etter tilsyna og også barnehagemynden si vurdering av arbeidet med årsplanen og innhaldet i barnehagen og merdverknad frå foreldra. Rapportane har også eit oversyn over om det er avdekka uforsvarlege eller ulovlege forhold der det vil bli gitt merknad eller pålegg.

Det er ikkje avdekt ulovlege forhold i dei to tilsyna. I det eine tilsynet er det gitt merknader knytte til HMS-arbeid, kontroll av uteområdet og til sklie på uteområdet. Det er sett tidsfrist for gjennomføringa av pålegga.

I det andre tilsynet er det gitt ein merknad der barnehagen blir anbefalt å lage skjema for kontroll av uteområde og leikeapparat, og ein merknad der barnehagen må dokumentere temperatur og ventilasjon i eit av romma.

Pålegga om retting er heimla i § 16 i barnehagelova. Kommunen grunnir i intervju dette med at forholda som er avdekka, etter kommunen si vurdering er uforsvarlege. Kommunen forstår lovparagrafen slik at tilsynet skal vurdere uforsvarlege forhold også etter anna regelverk. I kommunen sin plan for tilsyn med barnehagane er det vist til at kommunalsjef for oppvekst og oppvekstrådgivar er barnehagemynde og tilsynsansvarlege etter lov om barnehagar. Det er vidare vist til at «tilsynet krev og tverrfagleg og tverretatleg samarbeid, samt gode rutinar mellom kommunale etatar/faginstansar». Fylkesmannen kan gjennom intervju eller tilsynsrapportar ikkje sjå at andre faginstansar har vore involverte i tilsyna.

Kapittel 4 i planen for tilsyn med barnehagane har ein oversikt over lovgrunnlaget for alle typar tilsyn i barnehagen. I tillegg til barnehagelova er det mellom anna vist til forskrift om sikkerheit på leikeplassen og forskrift om miljøretta helsevern i barnehagar og skular, der det er vist til at ansvaret ligg hos helseleiar i kommunen. Vidare er det i punkt 4.1 ein oversikt over dei paragrafane i barnehagelova kommunen skal gi rettleiing og føre tilsyn med. Fylkesmannen ser at oversikta ikkje er utfyllande når det gjeld barnehageeigar sine plikter etter barnehagelova. Det er mellom anna ikkje vist til §§ 12, og 13 om opptak av barn og prioritet ved opptak og til § 24 om øvingsopplæring. Hjelmeland kommune har i merknader til førebels tilsynsrapport vist til at desse områda i barnehagelova likevel er ivaretekne i gjennomføringa til tilsyna, men at dei vil rette dette i planen. Fylkesmannen ser at områda kjem fram i spørsmåla i skjemaet som blir brukt i tilsyna, og forstår at dei dermed blir omfatta av kommunen sitt tilsyn med barnehagane.

Punkt 4.1 i tilsynsplanen avsluttar med at «i tillegg skal kommunen føre tilsyn og ha eigenrapportering på Internkontrollforskrifta». Det er ikkje oppgitt kven som skal gjennomføre tilsynet med internkontrollforskrifta.

§ 16 i barnehagelova gir kommunen mynde til å gi pålegg om retting av uforsvarlege eller ulovlege forhold. I merknadene er det vist til at regelen om pålegg av uforsvarlege forhold er gitt for å sikre at forhold som ikkje er direkte regulerte i barnehagelova, blir fanga opp. Fylkesmannen vil presisere at forholda må vere knytte til områda innan barnehagelova. I merknadene er det vist til eksempel med fastsetting av barnehagen si norm for arealutnytting. Barnehagelova sine reglar gir ein minstestandard på områda. Barnehagemyndene må foreta ei vurdering av om forhold er uforsvarlege etter krava i barnehagelova, ikkje etter anna regelverk.

Barnehagemyndene sitt tilsyn er kontroll av om barnehageeigar oppfyller eigarpliktene i barnehagelova. Barnehageeigar sine plikter etter anna lovverk er ikkje omfatta av barnehagemyndene sitt tilsyn etter barnehagelova. Etter Fylkesmannen si vurdering er Hjelmeland kommune sin praksis med å føre tilsyn og å gi pålegg om retting av uforsvarlege forhold på andre område ikkje i samsvar med rolla som tilsynsmynde. Kommunen som barnehagemynde må gi melding til dei tenestene i kommunen som har ansvaret for dei

uforsvarlege forholda, ikkje gi pålegg om at barnehagen skal melde vidare eller utbetre dei. Kommunalsjefen gir no pålegg etter eit regelverk der mynde ikkje er delegert.

Hjelmeland kommune er ikkje einig i Fylkesmannen si lovforståing og vurderingar når det gjeld om kommunen som barnehagemynde kan føre tilsyn og gi pålegg også på område som er utanfor barnehagelova. Kommunen viser mellom anna til Kunnskapsdepartementet sin rettleiar «Tilsyn med barnehager» frå 2007, der det står at tilsynsmynden kan gi pålegg om retting når den oppdagar ulovlege eller uforsvarlege forhold som ikkje er direkte regulert i barnehagelova, men som kan føre til uforsvarlege forhold for barna.

Det er etter Fylkesmannen si vurdering uheldig at rettleiaren frå Kunnskapsdepartementet er formulert slik at det kan oppfattast som om barnehagemynden kan gi pålegg om retting av forhold som er regulert i anna lovverk. Vi meiner at dette ikkje er intensjonen i barnehagelova. Vi viser til merknader frå Ot.prp. nr. 76 (2002-03), der det står: «Tilsynsmyndigheten kan også gi pålegg om retting av uforsvarlige forhold. Bestemmelsen skal fungere som sikkerhet og skal kunne fange opp forhold som ikke direkte er regulert av barnehageloven, men som likevel kan føre til uforsvarlige tilstander for barna. Dette kan være forhold som eier har myndighet over, for eksempel fastsetting av barnehagen si norm for arealutnytting.» Vi meiner at slike forhold må gjelde område som ikkje direkte er regulerte i barnehagelova, men som indirekte er knytte til regelverket for barnehagar. Andre eksempel på dette kan vere kravet om forsvarleg bemanning og kravet om at bemanninga må være tilstrekkeleg til at personalet kan drive ei tilfredsstillande pedagogisk verksemd.

Når barnehagemynden i sitt tilsyn finn uforsvarlege eller ulovlege forhold som er regulerte i anna lovverk enn barnehagelova, må barnehagemynden orientere den aktuelle mynden. Vi viser til NOU 2012:1 Til barnas beste, kap. 7.6.2.5: «Ved funn av mulig uforsvarlige eller ulovlige forhold, som er regulert i annet lovverk enn barnehageloven, må barnehagemyndigheten orientere den aktuelle tilsynsmyndighet. Aktuelle myndigheter kan være brannvesenet, kommunehelsetjenesten, plan- og bygningsmyndigheten eller arbeidstilsynet:»

Vi viser også til kap. 3.3.1 i Prop. 33 L (2015-2016) Endringer i barnehageloven (tilsyn m.m.): Her er det vist til at kommunen også fører tilsyn med barnehagane si etterleving av forskrift om miljøretta helsevern, med heimel i folkehelseleva. Det er vist til at dette tilsynet er del av kommunen sine oppgåver innan miljøretta helsevern, og at dette tilsynet ikkje kan leggest til den del av kommunen som eig eller driv barnehagar eller bygningsmasse.

Fylkesmannen opprettheld etter dette vurdering og konklusjon om at Hjelmeland kommune sin praksis med å føre tilsyn og å gi pålegg om retting av uforsvarlege forhold på andre lovområde, ikkje fullt ut er i samsvar med rolla som tilsynsmynde etter barnehagelova. Kommunen som barnehagemynde må gi melding til dei tenestene i kommunen som har ansvaret for dei uforsvarlege forholda, ikkje gi pålegg om at barnehagen skal melde vidare eller utbetre dei.

Kommunen bør vere tydeleg overfor barnehagane når ein opptrer som mynde og når ein er eigar. Kommunen sitt ansvar som barnehagemynde inneber kontroll med om barnehagane

driv lovleg etter barnehagelova. Som barnehageeigar kan kommunen vurdere kvaliteten i barnehagen også etter anna lovverk, etter eigne kriterium for kvalitet m.m.

I dokumentasjonen frå kommunen ligg det ved kopi av skjema for oppfølging og vurdering av tilsyn. Her har styrar gitt tilbakemelding om korleis merknader eller pålegg er følgde opp og når dette er gjort. Styrar har også gitt ei vurdering av korleis tilsynet vart opplevd. I malen for skjemaet er det vist til at «barnehagemynden vil sjå tilsynet som lukka» når den har mottatt tilfredsstillande dokumentasjon eller tilbakemelding, og at styrar vil få ei skriftleg melding om dette. Det er ikkje kopi av slik melding til styrar i dokumentasjonen. På bakgrunn av intervju er det likevel Fylkesmannen si vurdering at Hjelmeland kommune følger opp at brot på regelverk blir retta.

3.3 Fylkesmannen sin konklusjon

Hjelmeland kommune har gode rutinar for å få oversikt og kunnskap om barnehagane i kommunen. Kommunen har ei lovforståing som inneber at barnehagane får korrekt rettleiing om reglar og krav etter barnehagelova.

Hjelmeland kommune har plan og rutinar for tilsyn med barnehagane etter barnehagelova som er eigna til å avdekke brot på regelverket.

Hjelmeland kommune har ikkje eit klart skilje mellom rolla som barnehagemynde og som barnehageeigar.

4. Kommunen si oppfølging av krava til styrar og pedagogisk bemanning

Kommunen som barnehagemynde skal ved godkjenning og tilsyn sjå til at barnehagane oppfyller lova sine krav til styrar som pedagogisk og administrativ leiar, og til krava om pedagogisk bemanning. Kommunen kan gi dispensasjon frå utdanningskravet for styrar og for pedagogisk leiar. Kommunen kan også gi dispensasjon frå norma om pedagogisk bemanning. Fylkesmannen sitt tilsyn er retta mot kommunen sine oppgåver som barnehagemynde.

4.1 Rettslege krav

Det rettslege utgangspunktet for tilsynet sin kontroll med kravet til styrar og pedagogisk bemanning er å finne i barnehagelova §§ 17 og 18, jf. Forskrift om pedagogisk bemanning og Forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder.

Barnehagen skal ha ei forsvarleg pedagogisk og administrativ leiing. For dagleg leiar/styrar er hovudregelen krav til utdanning som barnehagelærer. Vidare må styrar ha nødvendig kompetanse som leiar.

Styraren er ein sentral person i barnehagen og har ei nøkkelrolle når det gjeld initiativ, tiltak og oppfølging av det pedagogiske arbeidet. Styraren sine hovudoppgåver er å leie den pedagogiske verksemda, utøve personalansvar, utføre administrative oppgåver og samarbeide med lokal barnehagemynde.

Pedagogisk leiar må ha utdanning som barnehagelærer. Norma for pedagogisk bemanning er fastsett i forskrift. Bemanninga elles må vere tilstrekkeleg til at personalet kan drive ei tilfredsstillande pedagogisk verksemd.

Personalet sin kompetanse er den viktigaste kvalitetsfaktoren i barnehagen. Utdanningskravet er gitt for å sikre at personalet har nødvendig kompetanse til å drive barnehagen til beste for barn og foreldre, i tråd med lov og rammeplan.

Barnehagelova gir kommunen høve til å vedta midlertidige og varige dispensasjonar frå utdanningskravet til styrar og pedagogisk leiar. Eigar av barnehagen kan søkje til kommunen som barnehagemynde. Forskrifta og forvaltningslova stiller krav til innhaldet i søknaden frå eigar og til kommunen si saksbehandling. Eigar må dokumentere at stillinga har vore offentleg utlyst, og at det ikkje har meldt seg kvalifisert søkjar til stillinga. Kommunen skal vurdere den reelle kompetansen til den det blir søkt dispensasjon for, og kommunen har høve til sette vilkår. Midlertidig dispensasjonar frå utdanningskravet kan vedtakast for inntil eitt år om gongen.

4.2 Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar

Kommunen si oppfølging av krava til styrar

Alle dei fire barnehagane i Hjelmeland kommune har styrarar/einingsleiarar med barnehagelærerutdanning. Barnehagane har minimum 100 % administrasjonsressurs. Hjelmeland barnehage har eit tillegg på 85 % administrasjonsressurs, der 50 % av denne ressursen er lagt til småbarnsavdeling i eit nabobygg. Vidare er Jøsenfjorden barnehage administrativt lagt under Hjelmeland barnehage med styrar i Hjelmeland barnehage som einingsleiar. Jøsenfjorden barnehage har også tilsett eigen styrar i 35 % stilling/ administrasjonsressurs. Jøsenfjorden barnehage er ein liten 1-avdelings barnehage, og det er Fylkesmannen si vurdering at organiseringa ikkje er i strid med krava for å gi unntak om at fleire barnehagar kan samle styrarressursane sine. Barnehagen er sikra dagleg kontakt og oppfølging ved at det er tilsett eigen styrar.

Det vert opplyst i intervju at styrarressursen i barnehagane i kommunen ikkje skal vere mindre enn 35 %.

Ved Fylkesmannen sitt tilsyn i 2012 var barnehagane administrativt organiserte under skolane, med rektor som einingsleiar. I tilsynsrapporten frå 2012 er det vist til at det var misnøye med denne organiseringa, mellom anna med at det var liten kontakt mellom styrar og kommunen si leiing. Barnehagane er no organiserte som sjølvstendige einingar, med styrar som einingsleiar. Det kjem fram i intervju at styrarane nå opplever god kontakt med kommunen, at barnehagane har fått høgare status og at dei som styrarar har fått ei mykje meir sentral rolle. Dei deltek på leiarmøta med rådmannen og er med i leiaropplæringsprogrammet på lik linje med andre leiarar i kommunen.

Intervju og dokumentasjon viser at Hjelmeland kommune dei siste åra har etablert gode rutinar som vert følgde opp ved tett kontakt med alle styrarane. I «Kvalitetssystem for barnehagane i Hjelmeland kommune» har kommunen både som eigar og mynde eit verktøy

for å sikre og kontrollere at styrar utfører administrative og faglege oppgåver og plikter. Kvalitetssystemet inneheld årsrytme for administrative oppgåver, oversyn over aktuelle styringsdokument og ansvarsfordeling. Systemet viser detaljert korleis styrar skal følgje opp barnehagelova og rammeplanen.

Det er Fylkesmannen si vurdering at Hjelmeland kommune som barnehagemynde gjennom kvalitetssystemet, kontakt og leiaropplæring ser til at styraren leier den pedagogiske verksemda, utøver personalansvar og utfører administrative oppgåver, i tråd med barnehagelova § 17.

Kommunen si oppfølging av krava til pedagogisk bemanning

Hjelmeland kommune har ein fastsett norm for pedagogisk bemanning på 18 barn over 3 år per pedagogisk leiar, og 9 barn under 3 år per pedagogisk leiar. Dette er i tråd med forskrifta om pedagogisk bemanning. I tillegg kom det fram i intervju at kommunen har fastsett ei norm for anna bemanning på 6 barn per assistent.

Intervju viser ei korrekt forståing av omgrepet «pedagognorm», og medvit om at eit 19. barn utløyser ein ny pedagogisk leiar, jf. «Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter».

Hjelmeland kommune har i fleire år hatt stor mangel på barnehagelærarar. Kommunen har i løpet av dei siste åtte åra motivert og gitt økonomisk støtte for å få nok pedagogar i barnehagane ved at eigne assistentar og fagarbeidarar gjennomfører barnehagelæruddanning som deltidsstudentar. Under intervju kom det fram at dei siste tilsette fullfører studiet denne våren, slik at kommunen frå hausten 2016 har pedagogiske leiarar med barnehagelæruddanning i alle stillingar.

Kommunen har ein politisk vedteken bemanningsplan med eit mål om 50 % pedagogar i barnehagane. Fister barnehage har allereie i dag 6 pedagogar på 3 avdelingar.

Hjelmeland kommune har eit «Søknadsskjema om midlertidig dispensasjon frå utdanningskravet for pedagogisk leiar og styrar i barnehagane i Hjelmeland kommune». Styrar skal søkje på dette skjemaet til kommunalsjef for oppvekst. I søknaden skal det opplysast om perioden søknaden gjeld for, utlysing av stillinga og talet på søkjarar. Vidare skal styrar gi si anbefaling og grunngjeving for kvifor personen det blir søkt for, er skikka for stillinga. I skjemaet går det fram at personar det vert søkt dispensasjon for, skal ha regelmessig pedagogisk rettleiing. Namnet på den som skal gi rettleiing, skal førast opp.

Dokumentasjon og intervju viser at søknadsskjemaet er i bruk. Styrar søkjer om dispensasjon til oppvekstsjef, som vurderer søknaden og innstiller til tilsetjing av person utan formell kompetanse. I dokumentasjonen er det kopi av arbeidsavtalar der det går fram at tilsettingsrådet i vedtaket konstituerer den som får tilbod om stilling. Tilsetjinga er tidsavgrensa, dette er grunngjeve med mangelen på barnehagelæruddanning.

Hjelmeland kommune som barnehagemynde fattar etter desse rutinane ikkje enkeltvedtak om dispensasjonar frå utdanningskravet, som barnehagelova med forskrifter krev. Kommunen

som barnehagemynde skal etter søknad frå eigar, vurdere og fatte enkeltvedtak etter reglane i forvaltningslova. Dersom dispensasjonen blir innvilga, er det barnehagen sin eigar som tilsett.

Under opningsmøtet og gjennom intervju har kommunen sjølv oppdaga et dei ikkje har ei behandling av søknader om dispensasjonar etter krava i lov og forskrift. Kommunen har allereie utarbeidd ny skriftleg rutine med mal for enkeltvedtak og Fylkesmannen har fått kopi. Kommunalsjef skal no som barnehagemynde vurdere søknad frå eigar v/styrrar. Skjemaet for søknaden er som før. Dersom søknaden vert godkjent, fattar oppvekstsjef som barnehagemynde eit enkeltvedtak. Vedtaket skal sendast til eigar/styrrar. Det er i malen for enkeltvedtaket opplyst om høve til å klage til Fylkesmannen.

Etter Fylkesmannen si vurdering er Hjelmeland kommune sin nye rutine for behandling av søknader om dispensasjon frå utdanningskravet i samsvar med lov og forskrifter.

Intervju og dokumentasjon viser at kommunen som barnehagemynde har definert kva som blir kravd i høve til reell innsats for å få tak i nødvendig kompetanse. Stillingar som krev barnehagelærerutdanning, skal lysast ut to gonger før ein kan tilsetje nokon utan formell kompetanse.

Tilsynet avdekte brot på regelverket, men forholdet er retta i dei nye rutinane, og lovforståinga no er korrekt.

4.3 Fylkesmannen sin konklusjon

Fylkesmannen konkluderer etter dette med at Hjelmeland kommune si oppfølging av krava til styrrar er i tråd med barnehagelova § 17 og vidare at kommunen si oppfølging av krava til pedagogisk bemanning er i tråd med barnehagelova § 18 med forskrifter.

5. Varsel om pålegg

Fylkesmannen har i kapittel 3 konstatert brot på regelverk. I denne rapporten får Hjelmeland kommune frist til å rette forholdet, jf. kommunelova § 60 d.

Dersom forholdet ikkje er retta innan den fastsette fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Eit eventuelt pålegg om retting er eit enkeltvedtak og kan klagast på etter reglane for dette i forvaltningslova, jf. forvaltningslova kapittel VI.

Følgjande pålegg er aktuelt å vedta etter utløpet av fristen:

Kommunen sitt tilsyn med barnehagane

Hjelmeland kommune som barnehagemynde må gjennomføre tilsyn med barnehagane som kontroll av om barnehageeigar oppfyller eigarpliktene i barnehagelova, jf. barnehagelova § 16.

Pålegget inneber at:

- kommunen som barnehagemynde må etablere rutinar som tydeleg skil rolla som barnehagemynde frå eigarrolla

- kommunen som barnehagemynde må gi melding til dei tenestene i kommunen som har ansvaret for eventuelle ulovlege og uforsvarlege forhold som ikkje er regulerte i barnehagelova

6. Kommunen sin frist til å rette

Som nemnt i kapittel 5 ovanfor, har kommunen fått ein frist for å rette forhold i strid med regelverket som er konstatert i denne tilsynsrapporten.

Frist for tilbakemelding er **1. november 2016**.

Kommunen har rett til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 18.

Stavanger 24. august 2016

Liv Svendal
tilsynsleiar/seniorrådgivar

Bjørg Karin Gilje Hetland
rådgivar

Anita Olufsen
rådgivar