



Fylkesmannen i Rogaland

Tilsynsrapport

Tilsyn med Finnøy kommune som
barnehagemyndighet

Innhald

1.	Tema for tilsynet: Kommunen som barnehagemyndigheit	3
2.	Gjennomføring av tilsynet.....	4
3.	Kontrollområde for tilsynet	4
3.1	Kommunen som tilsynsmyndigheit, barnehagelovens § 16	4
3.2	Kommunen si oppfølging av krav til styrer, jf. barnehageloven § 17 og oppfølging av krav til pedagogisk bemanning, jf. barnehageloven § 18	6
4.	Ikkje pålegg om retting.....	7
5.	Oppfølging av tilsynsresultata	8
6.	Høve til å klage	8

1. Tema for tilsynet: Kommunen som barnehagemyndighet

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

Tilsynet er delt i tre hovedtema:

- 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

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”. Ansvarer 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. 10A.

Formålet med tilsynet

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

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

Oppfyljing 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 knytt til kvaliteten på barnehagetilbodet. Krava til pedagogisk bemanning er eit sentralt kvalitetskrav.

Dei overordna formåla med tilsynet 2012 er å:

- Sikre at kommunen utfører si lovpålagde tilsynsoppgåve overfor både kommunale og private barnehagar
- Sikre at kommunen handhevar barnehagelova sine krav til pedagogisk og forsvarleg bemanning overfor kommunale og private barnehagar

Vi presiserer at tilsynsrapporten ikkje gir ei fullstendig vurdering av kommunen som barnehagemyndighet. Rapporten omhandlar berre resultat frå tilsynet som er gjennomført, og gjeld berre dei tema som er nemnt her.

2. Gjennomføring av tilsynet

Etter barnehagelova § 9 andre ledd har Fylkesmannen heimel til å føre tilsyn med at kommunen utfører dei oppgåver den er pålagt som barnehagemyndigheit, jf barnehagelova.

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

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

Gongen i tilsynet

- Brev med varsel om Fylkesmannen sitt tilsyn i 2012, datert 08.03.2012
- Telefonkontakt med rådmann. Vi fekk ein kontaktperson frå kommunen til den vidare planlegginga av tilsynet.
- Varsel om tilsyn, med melding om å sende inn dokumentasjon, datert 06.03.2012
- Mottak av dokumentasjon 30.04.2012
- Opningsmøte 30.04.2012
- Intervju 08.05.2012
- Varsel om vedtak og førebels rapport datert 08.06.2012
- Sluttmøte 08.06.2012
- Frist for tilbakemelding på varsel om vedtak og førebels rapport 02.07.2012
- Endeleg tilsynsrapport 29.06.2012

3. Kontrollområde for tilsynet

3.1 Kommunen som tilsynsmyndigheit, barnehagelova § 16

Barnehagelova § 16

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

Rettslege krav

Sjå vedlegg 3

Dokumentasjon og vurdering

Finnøy kommune har utarbeidd ”Plan for tilsyn med barnehager i Finnøy kommune”. Planen beskriv lovgrunnlaget, ulike typar tilsyn, gongen i tilsynet og viser til anna lovverk. Planen inneheld også eksempel og malar på ulike skjema for tilsynsarbeidet.

Finnøy kommune har hatt brevtilsyn i 2011 der fleire område blei tatt opp. Styrar si eigenmelding er drøfta og kommentert av Pedagogisk konsulent. Tilsyn har blitt gjennomført i 2 kommunale og 1 privat barnehage i 2012. Tema har vore: Barnehagen sine rammer og barnehagen sitt innhald. Kommunen har valt å bruke tidlegare barnehagesjef i Rennesøy kommune til å utføre tilsynet saman med pedagogisk konsulent i kommunen. Barnehagane har fått varslingsbrev med skjema for eigenmelding i god tid før tilsynet. Intervju blei gjennomførte og rapport blei utarbeidd i etterkant. Ingen av tilsyna avdekte forhold som gir grunnlag for avvik, men alle barnehagane har fått merknader. Pedagogisk konsulent har ettersendt dokumentasjon som viser korleis merknader i tilsynsrapporten skal fylgjas opp.

Finnøy kommune har faste møter med verksemdene;

- Pedagogisk forum for styrar og pedagogiske leiarar er eit månadleg møtefora kor styrarane og dei pedagogiske leiarane i barnehagane møter pedagogisk konsulent. Det er utarbeidd innkalling og referat frå desse møta.
- Rettleiing, pedagogisk konsulent har jamleg rettleiing med styrarane
- Leiarmøte, barnehage/skole
- Årlege medarbeidarsamtale som delvis omhandlar drift av barnehagen. Dette er mellom dei kommunale barnehagestyrarane og kommunalsjefen som nærmaste overordna.

”Plan for tilsyn med barnehagar i Finnøy kommune” gir ein oversikt over lovgrunnlag, ulike typar tilsyn og viser til regelverket. I planen står det kva tilsyn er og korleis dei skal gjennomførast. Det er ikkje utarbeidd tidsplan for tilsyna. Det går ikkje fram kven som har ansvar for utføring, eller har myndigheit til å gi pålegg. Planen likestiller private og kommunale barnehagar.

Planen gir ingen føringar for kva som skal vera fokus for tilsynet.

Planen beskriver ikkje korleis tilsynsmyndigheita konkret skal sikre tilstrekkeleg innsikt/oversikt til å konkludere.

Planen er utarbeidd administrativt, men styrarane er blitt løypande orientert og er gitt høve til å uttale seg og komme med innspel til planen. Gjennom intervju kom det fram at alle ledd i kommuneadministrasjonen er kjent med planen og hovudlinjene i den. Det same gjeld styrarane, uavhengig av barnehagen si eigarform.

Barnehagane oppgjer å ha hatt tilsyn frå andre etatar, som kommunelegen i forhold til miljøretta helsevern.

Intervju viste god innsikt i kommunen sine ansvarslinjer og rollefordelinga mellom kommunalsjef og pedagogisk konsulent. Dette gjeld i like stor grad kommunale som privat barnehagar. Kommunen si rolle som tilsynsmyndigheit er godt forstått i organisasjonen.

Intervju viser at Finnøy kommune er bevisst dei utfordringane som ligg i å vere eigar og myndigheit. I små kommunar med tette band mellom verksemdene og administrasjonen kan det vere ei utfordring, mellom anna i forhold til å gjennomføre tilsyn på ein likeverdig og objektiv måte. På bakgrunn av dette valde Finnøy kommune ved tilsynet i 2012 å nytte ein ekstern konsulent med god innsikt i fagfeltet, men utan direkte kjennskap til verksemdene.

Finnøy kommune tek i vare sitt ansvar som myndigheit, ved å ha styring på fokus, gjennomføring og ansvar for merknadar/pålegg.

Tilsyn er ikkje berre tilsynsbesøk og kartlegging, men utgjør alle dei element kommunen kan nytte for å innehente informasjon og vurdere barnehagane. Finnøy kommune står fram, via intervju med så vel administrasjon som styrar, som ein kommune med kort avstand og stor nærleik. Det er hyppig kontakt mellom kommunen som barnehagemyndigheit og verksemdene. Kontakten er i stor grad spontan og/eller uformell. Kommunen sin administrasjon ved pedagogisk konsulent er jamleg på besøk i barnehagane.

I tillegg til den uformelle/spontane kontakten gjennomfører Finnøy kommune dei faste møtefora med verksemdene. Fylkesmannen har fått referat frå Pedagogisk forum og leiarmøte heldt i 2011 og 2012. Møta har innkalling og er godt dokumentert i referat.

Fylkesmannen konstaterer at mykje og vesentleg informasjon blir formidla til barnehagane gjennom møta i Pedagogisk forum og leiarmøte. I tillegg til jamleg oppdatering frå styrar/verksemdsnivå til administrasjonen, har møta hatt innhald som til dømes:

- formidling av informasjon frå Fylkesmannen til barnehagefagleg ansvarleg
- tilsyn
- gjennomgang av NOU- Til barns beste
- rettleiing av nyttilsette førskolelærarar
- rett til barnehageplass
- overgang barnehage-skule
- fagleg orientering og implementering
- kompetanseplan barnehagar

Den private barnehagen i kommunen er invitert og deltar på lik linje både i Pedagogisk forum og leiarmøta.

Fylkesmannen sin konklusjon

Finnøy kommune si handtering av barnehagelova § 16 er i tråd med lovkrava.

3.2 Kommunen si oppfølging av krav til styrer, jf. barnehagelova § 17 og oppfølging av krav til pedagogisk bemanning, jf. barnehagelova § 18

§ 17 Styrer

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høgscoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet etter andre ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet gir nærmere forskrifter om dispensasjon fra utdanningskravet og om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet.

§ 18 Barnehagens øvrige personale

Pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer

Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgsolenivå 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 utenlandske utdanninger 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

Rettslege krav

Sjå vedlegg 4

Dokumentasjon og vurdering

Finnøy kommune har dokumentert kommunen sine rutinar for handsaming av regelverk når det gjeld pedagognorm, styrar og pedagogisk bemanning. 5 søknadar om dispensasjon frå utdanningskrava og vedtak knytt til desse er mottatt.

Finnøy kommune har politisk vedtak for tildeling av administrasjonstid i barnehagane. Oppvekstsentra og alle styrarar har utdanning som førskolelærarar eller anna høgskuleutdanning som gir barnehagefagleg og pedagogisk kompetanse. Intervju viser at kommunen i alle ledd har ei korrekt forståing av omgrepet ”pedagognorm”.

I dei fleste søknadane om dispensasjon er det opplyst at stillinga har vært utlyst, men det er ikkje lagt ved kopi av utlysingsteksten. Sjølv om kommunen er liten og oversiktleg, og det i intervju kome fram at administrasjonen har sett utlysinga, kan det vere føremålstenleg at kopi følgjar søknaden. I vurderinga av søknadane skal kommunen vurdere dei reelle kvalifikasjonane til den ein søkjar dispensasjon for. Dei fleste av søknadene inneheld ein kort informasjon over kvalifikasjonar.

I intervju kom det fram at både styrar og kommuneadministrasjon gjer dei nødvendige vurderingane for søknad om dispensasjon som lova krev, men det kjem likevel ikkje fram i dokumentasjonen. Det er krav om rettleiing til den som blir tilsett på dispensasjon. Kommunen har også ha satt i gang fleire tiltak for å auke pedagogtalet og betre kompetansen til assistentane.

Vedtaka inneheld korrekt informasjon om høve til å klage jf. forvaltningslova.

Fylkesmannen sin konklusjon:

Finnøy kommune si handtering av barnehagelova § 17 og 18 er i tråd med lovkrava.

4. Ikkje pålegg om retting

På bakgrunn av Fylkesmannen sine vurderingar jf. Pkt 3.1-3.2, blir det ikkje gitt pålegg etter tilsynet av Finnøy kommune som barnehagemyndigheit.

5. 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. Sjå forvaltningslova § 32 om utforming av klage.

Stavanger 29.06.2012

Jorunn Helland
tilsynsleiar/rådgivar

Randi Gording
rådgivar