

# TILSYNSRAPPORT

---

Tilsyn med Bjerkreim kommune som  
barnehagemyndighet

## **Innhold**

<b>1.</b>	<b>Tema for tilsynet: Kommunen som barnehagemyndighet.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Gjennomføring av tilsynet.....</b>	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>Kontrollområde for tilsynet.....</b>	<b>4</b>
3.1	Kommunen som tilsynsmyndighet barnehageloven § 16 .....	4
3.2	Kommunen si oppfølging av krav til styrer, jf. § 17 og oppfølging av krav til pedagogisk bemanning, jf. § 18 .....	7
<b>4.</b>	<b>Pålegg om retting .....</b>	<b>8</b>
<b>5.</b>	<b>Oppfølging av tilsynsresultatene.....</b>	<b>8</b>
<b>6.</b>	<b>Klageadgang .....</b>	<b>9</b>
<b>Vedlegg 1</b>	<b>Oversikt over innsendt dokumentasjon</b>	
<b>Vedlegg 2</b>	<b>Oversikt over personer som er intervjuet</b>	
<b>Vedlegg 3</b>	<b>Rettslige krav barnehageloven § 16</b>	
<b>Vedlegg 4</b>	<b>Rettslige krav barnehageloven §§17,18</b>	

## 1. Tema for tilsynet: Kommunen som barnehagemyndighet

Det er gjennomført tilsyn med Bjerkreim kommune, med temaet kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 8.

Tilsynet er delt i tre hovedtema:

- kommunen som tilsynsmyndighet jf. Lov om Barnehager § 16
- kommunens oppfølging av krav til styrer, jf. Lov om Barnehager § 17
- kommunens oppfølging av krav til pedagogisk bemanning, jf. Lov om Barnehager § 18

### Kommunens ansvar

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og se til at barnehagene blir drevet i samsvar med gjeldende regelverk, jf. Lov om Barnehager § 8 første ledd.

Ansvarer innebærer blant annet tilsyn med barnehagene, jf. § 16. Ansvar for å oppfylle krav i §§ 17 og 18 om styrer og pedagogisk bemanning følger indirekte av oppgavene knyttet til tilsyn og godkjenning.

Kommunen vil være adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med Lov om Barnehager § 9 annet ledd jf. kommuneloven kap. 10A.

### Formålet med tilsynet

Formålet med tilsynet er å sette søkelys på kommunens overordnede ansvar for å sikre oppfyllelse av krav i lovverket, både på kommunenivå og i hver enkelte kommunale og private barnehage.

Gjennom kontroll med om kommunen følger opp ansvaret på dette området, skal eventuell lovstridig praksis avdekkes. Gjennom pålegg om endring skal slike forhold rettes opp.

Oppfyllelse av lovens krav når det gjelder kommunens oppgaver som barnehagemyndighet, er med på å sikre at barnehagene blir drevet i tråd med regelverket, herunder også lovkrav knyttet til kvaliteten på barnehagetilbudet.

De overordnede formål med tilsynet i 2012 er å

- Sikre at kommunen utfører den lovpålagte tilsynsoppgaven overfor barnehagene
- Sikre at kommunen håndhever barnehagelovens krav til pedagogisk og forsvarlig bemanning

**Det presiseres at tilsynsrapporten ikke gir en fullstendig vurdering av kommunen som barnehagemyndighet. Rapporten omhandler bare resultat fra tilsynet som er gjennomført i henhold til de nevnte tema.**

## 2. Gjennomføring av tilsynet

Etter Lov om Barnehager § 9 andre ledd har Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med

at kommunen utfører de oppgaver den er pålagt som barnehagemyndighet.

Fylkesmannen har rett til innsyn i dokumenter og tilgang til barnehagelokale i den utstrekning det ansees nødvendig for å ivareta Fylkesmannens oppgaver.

Tilsynet er gjennomført ved å hente inn og vurdere dokumentasjon og gjennom intervju med personer i ansvarskjeden.

### **Gangen i tilsynet**

- Brev med melding om Fylkesmannens tilsyn i 2012, datert 02.02.2012
- Telefonkontakt med rådmann den 10.02.2012. Her fikk Fylkesmannen en kontaktperson fra kommunen i forhold til den videre planlegging av tilsynet.
- Melding om tilsyn med krav om å sende inn dokumentasjon datert 23.02.2012
- Mottak av dokumentasjon 26.02.2012
- Formøte 22.03.2012
- Intervju 27.03.2012
- Varsel om vedtak og foreløpig rapport datert 19.04.2012
- Sluttmøte 24.04.2012
- Frist for tilbakemelding på varsel om vedtak og foreløpig rapport 15.05.2012
- Endelig tilsynsrapport 23.05.2012
- Frist for skriftlig erklæring om at lovbruddet er rettet 01.09.2012

## **3. Kontrollområde for tilsynet**

### **3.1 Kommunen som tilsynsmyndighet, barnehagelovens § 16**

Barnehageloven § 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*

#### **Rettslige krav**

For en ytterligere presisering av de rettslige krav vises det til vedlegg 3.

#### **Dokumentasjon og vurdering**

Bjerkreim kommune har utarbeidet ”Plan for tilsyn med barnehager i Bjerkreim kommune”. Planen beskriver lovgrunnlaget, ulike former for tilsyn og kommunens rutiner knyttet til disse. Den inneholder henvisning til annet lovverk og har en tidsplan for hvordan tilsynet skal gjennomføres i perioden 2011 -2014. Planen likestiller alle barnehagene i kommunen, uavhengig av eierform.

Bjerkreim kommune har faste møter med virksomhetene;

- Barnehageforum er et månedlig møteforum hvor styrerne og nestlederne i barnehagene møter administrasjonen. Det foreligger innkallelse til og referat fra møtene.
- Skole-Barnehage forum er et møteforum hvor saker som angår både skole og barnehage drøftes. Møtefrekvens her er annen hver måned. Det foreligger innkallelse til og referat fra møtene
- Statusamtale mellom de kommunale barnehagestyrerne og kommunalsjefen som nærmeste overordnede, avholdes hvert halvår.
- Medarbeidersamtale, som også delvis omhandler drift av barnehagen, avholdes årlig mellom de kommunale barnehagestyrerne og kommunalsjefen som nærmeste overordnede.

”Plan for tilsyn med barnehager i Bjerkreim kommune” gir en oversikt over hvordan kommunen vil organisere tilsynet, myndighet til å utøve tilsyn og henvisning til regelverket. Det er i planens tekstdel lagt opp til minst ett tilsyn hvert annet år. Den skisserte tidsplanen for perioden 2011-2014 angir en hyppigere tilsynsfrekvens, der alle barnehagene vil ha ett årlig tilsyn, enten stedlig eller brevtilsyn. Planen likestiller private og kommunale barnehager.

Planen gir ingen føringer for hva som skal være fokus for tilsynet.

Planen beskriver ikke hvordan tilsynsmyndigheten konkret skal sikre tilstrekkelig innsikt/oversikt til å konkludere.

Planen er utarbeidet administrativt, men styrerne er blitt løpende orientert og er gitt mulighet til å uttale seg og spille inn til planen. Gjennom intervjuer fremkommer at alle ledd i kommunens administrasjon er kjent med planen og hovedlinjene i den. Dette samme gjelder styrerne, uavhengig av barnehagens eierform.

Kommunens rolle som tilsynsmyndighet synes å være godt forstått i organisasjonen. Intervju viste god innsikt i kommunens ansvarlinjer og rollefordeling mellom kommunalsjef og barnehagefaglig rådgiver.

Administrasjonen oppgir at planen ikke har vært fulgt, og at det ikke er gjennomført tilsyn med barnehagene etter barnehageloven. Dette bekreftes av barnehagene, som oppgir å ha hatt tilsyn fra andre etater, som kommunelegen i forhold til miljørettet helsevern, men ikke tilsyn etter barnehageloven.

Det går frem av intervjuene at kommunen i 2012 planlegger å gjennomføre tilsyn etter oppsett i planen. Det angis april/mai.

Det fremgår av Plan for tilsyn;

*”Kommunen varsler tilsyn minst fire uker før gjennomføring. Det kommer fram av meldingen hva det vil bli ført tilsyn med, hvem som skal delta (styrer/eier, pedagogisk leder, assistent, foreldre representant) på tilsynet og hva slags dokumentasjon barnehagen skal legge fram for tilsynsmyndigheten.”*

Et annet sted i planen fremkommer at varslings tiden er minst tre uker: *”Den enkelte barnehage vil bli varslet om tilsyn, minst 3 uker før gjennomføring av tilsynet.”*

Det fremgår videre av planen at anmeldt/varslet tilsyn vil skje *”med bakgrunn i en systematisk kartlegging ut fra aktuelle lover som regulerer barnehagevirksomheten”*.

Det er ikke sendt ut melding om tilsyn. Det systematisk kartleggingen som planen viser til, er ikke gjennomført. Ingen forhold knyttet til gjennomføringen av tilsyn er drøftet, dette gjelder valg av tilsynsområder, hvem som skal utføre tilsynet, hvem man vil intervju, samordning i forhold til andre myndigheters tilsyn og for øvrig hvordan tilsynet i praksis skal gjennomføres.

I følge planen skal de to kommunale barnehagene ha brevtilsyn i mai/juni 2012, mens den private barnehagen skal ha stedlig tilsyn i november/desember 2012. Basert på at ingen av de praktiske forholdene rundt tilsynet er drøftet i administrasjonen, og på kommunens varslingstid på minst tre/fire uker før gjennomføring, kan det synes å være knapp tid til å gjennomføre tilsyn i løpet av våren 2012.

Tilsyn er ikke bare tilsynsbesøk og kartlegging, men består av alle de elementer kommunen benytter for å innhente informasjon og vurdere barnehagene.

Bjerkreim kommune fremstår, via intervjuene med så vel administrasjon som styrerne, som en kommune med kort avstand og stor nærhet. Det er hyppig kontakt mellom kommunen som barnehagemyndighet og virksomhetene. Kontakten er i stor grad spontan og/eller uformell, det tas en telefon eller man stikker innom kommuneadministrasjonen for å, i fellesskap, drøfte eller løse en sak.

Kommunen benytter et digitalt system hvor all nødvendig informasjon er koblet til det enkelte barn. Det gjør at barnehagefaglig rådgiver, som er administrator for systemet, har relativt god innsikt i hva vi kan kalle "barnehagens indre liv".

I tillegg til den uformell/spontan kontakten gjennomfører Bjerkreim kommune faste møter med virksomhetene. Fylkesmannen har mottatt referat fra Barnehageforum-møter avholdt i 2011 og 2012. Møter er ikke konsekvent avholdt hver måned gjennom 2011, men det kan se ut til at møtefrekvensen har tatt seg vesentlig opp etter ansettelse av barnehagefaglig rådgiver. Det er pr mars måned avholdt tre møter i 2012.

Fylkesmannen konstaterer at mye og vesentlig informasjon blir formidlet til barnehagene gjennom møtene i Barnehageforum. I tillegg til jevnlig oppdatering på utfordringer og status fra styrer/virksomhetsnivå til administrasjonen har møtene hatt innhold som;

- formidling av informasjon gitt fra Fylkesmannen til barnehagefaglig ansvarlig
- høring av ny barnehagelov
- veiledning av nytilsatte førskolelærere
- rett til barnehageplass
- overgang barnehage-skole

Barnehageforum arrangeres rent fysisk på de ulike barnehagene, noe som gjør at administrasjonen jevnlig er ute i virksomhetene, det er med på å gi kommunen et bredere bilde av virksomhetene, noe som kan gi verdifull kunnskap og må ansees som et viktig moment i tilsynsarbeidet.

Kommunens Skole-Barnehage forum har møtefrekvens annen hver måned og er rettet mot målgruppen styrere, rektorer og administrasjonen. Basert på mottatte referat ser det ut til at også disse møtene har en lavere reell møtehyppighet enn planlagt. Referat viser drøfting av viktige områder for barnehagene;

- overgang barnehage-skole
- behov for ressurser og personell (barnehage og skole)
- rutiner for bekymringsmelding til barnevernet
- informasjon til brukerne via virksomhetenes nettsider
- barnehageutbygging
- tilsyn

Kommunens private barnehage er invitert og deltar på lik linje med de kommunale styrerne både i Barnehageforum og Skole-Barnehage forum.

## **Fylkesmannens konklusjon**

Bjerkreim kommune er en liten kommune med tre barnehager. Det er mye og hyppig kontakt mellom administrasjonen og barnehagene. Kommunen har en reell likebehandling av barnehagene uavhengig av eierform. Kontakten er imidlertid ikke av en slik art at den kan sies å være tilstrekkelig som tilsyn i henhold barnehagelovens § 16.

Plan for tilsyn synes egnet til å gi Bjerkreim kommune som tilsynsmyndighet god oversikt over barnehagene, det gjenstår for kommunene å foreta ”en systematisk kartlegging ut fra aktuelle lover som regulerer barnehagevirksomheten” for deretter å konkretisere tema og fokusområde, samt å gjennomføre planen.

Kommunen bør sikre at informasjon om tema/fokus for tilsynet kommer frem, enten direkte av planen eller som følge av årlige vedtak som planen viser til. En beskrivelse av hvordan tilsynsmyndigheten konkret skal sikre tilstrekkelig innsikt/oversikt til å kunne konkludere bør også inngå i planen, det samme gjelder en samordning i forhold til andre myndigheters tilsyn med virksomhetene.

Uansett hvor fullstendig en plan for tilsyn måtte være, er det ikke tilstrekkelig med en plan. Planen må også gjennomføres. Med utgangspunkt i at Bjerkreim kommune bare har planlagt og ikke gjennomført tilsyn med barnehagene finne Fylkesmannen grunnlag for å gi pålegg, ref punkt 4.

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

#### ***Barnehageloven § 17 Styrer***

*Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.*

*Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høgskoleutdanning 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 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 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*

#### **Rettslige krav**

For en ytterligere presisering av de rettslige krav vises det til vedlegg 4.

## **Dokumentasjon og vurdering**

Bjerkreim kommune har dokumentert hvordan de forstår lovverket og redegjort for kommunens rutiner for søknad og behandling av dispensasjonssøknader. 5 søknader om dispensasjon fra utdanningskravet og vedtak knyttet til disse er mottatt.

Bjerkreim kommune har full styrerstilling i alle barnehagene, og samtlige styrere har utdanning som førskolelærer. Intervju viser at kommunen i alle ledd har en korrekt forståelse av begrepet ”pedagognorm”. Vurdert i forhold til Rogaland for øvrig har kommunen god pedagogdekning, og det er følgelig relativt lite dispensasjoner, disse er oftest for kortere tidsperioder eller i forhold til permisjoner.

I alle søknadene om dispensasjon vises det til at stillingen har vært utlyst, men det foreligger ikke kopi av utlysningsteksten. Selv om kommunen er liten og oversiktlig og det vises til at administrasjonen har lest utlysningen, kan det være hensiktsmessig at kopi følger søknaden.

Fylkesmannen i Rogaland gjennomførte i 2008 et brevtilsyn knyttet til dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder. Bjerkreim kommune fattet i oppfølgingen av dette tilsynet, rutiner for håndtering av dispensasjonssøknader. I rutinene legges det til grunn at stillingen må ha vært offentlig utlyst minimum to ganger.

Fylkesmannen vil påpeke at bevisstheten om regelverket og at en må søke dispensasjon synes høy, det er endatil søkt om dispensasjon for et sykefravær på en måned.

Vedtakene inneholder korrekt informasjon med hensyn til klageadgang jf forvaltningslovens regler.

### **Fylkesmannens konklusjon:**

Bjerkreim kommunes praksis knyttet til Lov om Barnehager §§17,18 er i henhold til lovkravene.

## **4. Pålegg om retting**

Med hjemmel i barnehagelovens § 9 andre ledd, og som følge av det som framgår av punkt 3.1, gir Fylkesmannen følgende pålegg:

### **Tilsyn med barnehagene**

**Bjerkreim kommune må sørge for å utøve tilsyn med barnehagene i henhold til barnehagelovens § 16.**

#### **Korreksjonspunkt**

- Plan for tilsyn må konkretiseres blant annet med tema/fokusområde, enten direkte i planen eller som følge av årlige vedtak som det vises til i planen
- Tilsynet må gjennomføres.

## **5. Oppfølging av tilsynsresultatene**

Tiltak for å rette lovbrutt skal settes i verk med det samme.



Bjerkreim kommune skal gi en skriftlig erklæring om at lovbruddet er rettet, og dokumentere at tilsyn med barnehagene faktisk er gjennomført i samsvar med pålegget.

**Frist for innsending av slik erklæring er 01.09.2012.**

## **6. Klageadgang**

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, og kan påklages til Utdanningsdirektoratet. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen i Rogaland innen tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet fram til vedkommende part, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Jf. forvaltningslovens § 32 om utforming av klage.

Stavanger 23.05.2012

Randi Gording  
tilsynsleder/rådgiver

Jorunn Helland  
rådgiver

Vedlegg 1	Oversikt over innsendt dokumentasjon
Vedlegg 2	Oversikt over personer som er intervjuet
Vedlegg 3	Rettslige krav barnehageloven § 16
Vedlegg 4	Rettslige krav barnehageloven §17,18