



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med kommunen som barnehagemynde

Tysvær kommune
2013

Innhold

1.	Tema for tilsynet: Kommunen som barnehagemynde.....	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
2.3	Dokumentasjon.....	4
3.	Kontrollområde for tilsynet	5
3.1	Kommunen som tilsynsmynde	5
3.2	Kommunen si oppfølging av krav til styrar	6
3.3	Kommunen si oppfølging av krav til pedagogisk bemanning.....	7
4.	Ikkje pålegg om retting.....	8
5.	Høve til å klage	8

1. Tema for tilsynet: Kommunen som barnehagemynde

Det er gjennomført tilsyn med Tysvær kommune med temaet kommunen som barnehagemynde, jf. barnehagelova § 8.

Tilsynet er delt i disse hovudemna:

- Kommunen som tilsynsmynde, 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 barnehagemynde. 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 kapittel 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 av barnehagane i kommunen.

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

1.2 Formålet med tilsynet

Formålet med tilsynet er å kontrollere kommunen sitt overordna ansvar for å sikre oppfylging 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.

Oppfylging av krava i lova når det gjeld oppgåvene til kommunen som barnehagemynde, er med på å sikre at barnehagane blir drivne i tråd med regelverket. Dette gjeld også lovkrav knytte til kvaliteten i 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 barnehagemynde. Fylkesmannen har rett til innsyn i dokument og åtgang til barnehagelokale jf. tredje ledd i same paragraf. Vi viser også til kommunelova kap. 10A om statleg tilsyn.

2.2 Tilsynsmetode

I dette tilsynet er det innhenta skriftleg dokumentasjon og gjennomført intervju som grunnlag for å vurdere om kommunen oppfyller lovkrava som gjeld for tilsynstemaet. Dokument og referat frå intervju blir gjennomgått og vurdert i forhold til krava i barnehagelova med forskrifter og forvaltningslova.

Fylkesmannen gjer merksam på at tilsynsrapporten ikkje gir ei fullstendig vurdering av kommunen som barnehagemynd. Rapporten omhandlar berre resultat frå dei områda som er kontrollerte i dette tilsynet.

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

Gangen i tilsynet

- 10.06.13 Melding om tilsyn sendt Tysvær kommune
- 15.08.13 Mottak av dokumentasjon
- 28.08.13 Opningsmøte
- 28.08 og 29.08.13 Intervju
- 27.09.13 Varsel om vedtak og førebels tilsynsrapport
- 02.10.13 Sluttmøte
- 15.10.13 Frist for tilbakemelding på varsel og førebels rapport
- 24.10.13 Endeleg tilsynsrapport

2.3 Dokumentasjon

Kommunen er beden om å sende inn følgjande dokumentasjon:

Frå kommunen:

- Organisasjonskart
- Delegeringsreglement
- Årsrapport for barnehageområdet
- Kommunale planar som beskriv barnehageområdet
- Eventuelle retningslinjer for saksbehandlninga i kommunen
- Oversikt over arbeidsoppgåver for kommunalsjef, barnehagefaglig ansvarleg og styrar
- Innkalling/referat frå møte mellom administrasjon og styrarar (styrarmøte)
- Rutinar for tilsyn med barnehagane
- Kommunen sin plan og malar for tilsyn med barnehagar
- Melding om tilsyn og rapportar frå tilsyn med barnehagane
- Kommunen si handtering av regelverket om styrar og pedagogisk bemanning, pedagognorm, dispensasjonar og organisering av styrarressursen
- Kopi av dei siste fem søknadene om dispensasjon frå utdanningskravet til styrar/pedagogisk leiar og kommunen si behandling/vedtak i desse sakene
- Eventuelle andre dokument som kommunen meiner er relevante for tilsynet

Frå barnehagane som deltar i tilsynet:

- Årsplan for barnehagen
- Årsmelding for barnehagen
- Oversikt over barngruppa slik ho er pr dags dato, og tilsette med barnehagelærarutdanning
- Oversikt over tilsette på dispensasjon

3. Kontrollområde for tilsynet

3.1 Kommunen som tilsynsmynde

Kommunen skal som barnehagemynde føre tilsyn med kvar barnehage. Kommunen skal gjennom rettleiing og 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 tilsynsmynde er å finne i barnehagelova § 16. Vårt tilsyn er retta mot kommunen sine oppgåver som barnehagemynde.

Sjå vedlegg 2 for ei konkretisering av dei rettslege krava.

Dokumentasjon og vurdering

Tysvær kommune har vedteke *Plan for tilsyn med barnehagene i Tysvær kommune* i februar 2010. Planen gir eit kort oversyn over tilsyn, kontrollrutinar og innhald som inngår i kommunen sitt tilsynsansvar. Planen fastset årlege tidspunkt og innhald for tilsyns- og kontrollrutinane og kven som er ansvarlege.

Kommunen vekslar mellom stadleg tilsyn med barnehagane og brevtilsyn kvart andre år. Det er utarbeidd informasjon til barnehagane i samband med stadleg tilsyn og mal for tilsynsskjema med innhenting av informasjon frå barnehagane til brevtilsyna.

Det er dokumentert skriftleg at barnehagesjefen har delegert mynde til å føre tilsyn i barnehagane etter barnehagelova §§ 8 og 16. Det er også sendt inn kopi av arbeidsoppgåver for barnehagesjef der dei to rollene som barnehagemynde og fagsjef er definerte.

Det er 9 kommunale og 2 private barnehagar i Tysvær kommune. Det er ført stadlege tilsyn med alle barnehagane våren 2013. To kommunale og to private barnehagar deltek i Fylkesmannen sitt tilsyn. I dokumentasjonen frå kommunen er det rapportar frå dei stadlege tilsyna for desse barnehagane. Kommunen gir pålegg om retting der dei konkluderer med lovbrøt. Pålegga er grunngjevne med lovheimel, og det er sett frist for retting. Det er gitt opplysning om høve til å klage.

I dokumentasjonen er det gitt eksempel på tilbakemelding om retting av pålegg frå ein barnehage og lukking av pålegget og avsluttinga av tilsynet frå kommunen si side. I tilsynsrapportane gir kommunen også forslag til forbetringsspunkt. Desse punkta vil etter planen bli følgde opp i brevtilsynet neste år.

I intervju kjem det fram at kommunen si tilsynsrolle er godt kjend for styrarane. Det blir gitt god informasjon, både skriftleg og munnleg. Plandokumentet er ikkje så kjent, men rutinane rundt tilsyna og kontrollrutinane er godt kjende.

Barnehagesjefen har månadlege samlingar med alle styrarane. I intervju blir det vist til eit godt samarbeid mellom styrar og barnehagesjef, rådgivar og kommuneadministrasjon. Styrarane opplever god støtte og oppfølging frå kommunen.

Planen for tilsyn viser ikkje til samordning med andre faginstansar som fører tilsyn med barnehagane (t.d. arbeidstilsynet eller branntilsynet), her er det ingen skriftlege rutinar. Men intervju viser til at instansane gir melding til kvarandre om resultat frå tilsyn. I intervju med styrarane er det stadfesta at barnehagesjefen er kjend med resultatata frå tilsyn frå andre faginstansar. Fylkesmannen vil like vel tilrå at kommunen formaliserer samarbeid med dei andre instansane. Vi viser til Kunnskapsdepartementet sin rettleiar om tilsyn med barnehagar, som rår til at kommunale instansar bør ha eit formalisert

tverretatleg samarbeid slik at planar for tilsyn er samordna. Formidling av opplysningar mellom dei ulike tilsyna bør vere ein del av dette samarbeidet.

Dokumentasjon og intervju viser at Tysvær kommune har ei omfattande tilsynsverksemd overfor private og kommunale barnehagar. Kommunen har planar for melde og ikkje melde tilsyn, for kontrollrutinar og innhenting av informasjon frå barnehagane og kontroll med at opplysningane frå barnehagane er i samsvar med dei faktiske forholda. Kommunen gir formelle tilbakemeldingar til barnehagane ved formelle tilsyn. I dokumentasjon og intervju er det bekrefta at kommunen har nær kontakt med styrarane og har god kjennskap til drifta i kvar barnehage. Styrarane og kommunen sin administrasjon har etter vår vurdering ei felles forståing av tilsynsrolla.

Barnehagelova med merknadar set som krav at kommunen sitt tilsyn med barnehagane er eigna til å avdekkje lovbrøt. Det er vist til at tilsyn er ei omfattande oppgåve der mange aktivitetar inngår for å sikre at barnehagane driv i samsvar med gjeldande regelverk. Etter Fylkesmannen si vurdering fører Tysvær kommune eit grundig tilsyn med barnehagane i kommunen. Tilsyna og kontrollrutinane omfattar også innhald og kvalitet. Kommunen som tilsynsmynde har kompetanse til å gjere vurderingar og konkludere om eventuelle lovbrøt. Intervjudeltakarane viser til at kommunen etter deira vurdering har eit tilfredsstillande tilsyn som kan avdekkje ulovlege forhold.

Fylkesmannen sin konklusjon

Tysvær kommune sin praksis med å føre tilsyn med barnehagane er i samsvar med krava i barnehagelova § 16 med merknader.

3.2 Kommunen si oppfølging av krav til styrar

Kommunen som barnehagemynde 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 krava til styrar er å finne i barnehagelova § 17, jf. forskrifta om pedagogisk bemanning. Vårt tilsyn er retta mot kommunen sine oppgåver som barnehagemynde.

Sjå vedlegg 3 for ei konkretisering av dei rettslege krava.

Dokumentasjon og vurdering

Tysvær kommune har skriftlege retningsliner for fastsetjing av styrarressurs i dei kommunale barnehagane. Barnehagar som har færre enn 42 barnehageplassar, skal ha 50 % styrarstilling, barnehagar som har over 42 plassar, skal ha 100 % styrarstilling. Når ein barnehage har meir enn fire avdelingar, skal det tilsetjast 25 % stilling som assisterande styrar for kvar ekstra avdeling.

Dei to private barnehagane har styrarar i 100 % stilling. Barnehagane har 4 avdelingar kvar.

Alle barnehagane i Tysvær kommune har styrarar med barnehagelæruddanning. I dei kommunale barnehagane er det sett krav til at styrar må ha etterutdanning i leiing (LOS-utdanning eller styrarskolen). Styrarar som ikkje har slik utdanning ved tilsetjing, må vere villige til å ta utdanninga.

Styrarane i dei kommunale barnehagane deltek i kommunale leiarutviklingsprogram for alle mellomleiarar/leiarar i kommunen.

Barnehagesjefen har månedlege leiarmøte med private og kommunale styrarar. I dokumentasjonen er det referat frå møter våren 2013. Innhaldet i møta vekslar mellom informasjon og drøfting av spørsmål knytte til drift, lovverk og fagleg innhald. I intervju er det bekrefta at private og kommunale barnehagar opplever god støtte frå kommunen. Det blir vist til at styrarane blir følgde godt opp og får god hjelp, "det er lov å spørje om ting."

Fylkesmannen si vurdering er at barnehagane i Tysvær kommune har ei forsvarleg pedagogisk og administrativ leiing. Kommunen har ein skriftleg rutine som sikrar god styrarressurs og god leiarkompetanse. Dette blir følgt opp ved tett kontakt med alle styrarane. Det er vår vurdering at kommunen gir god oppfølging til private og kommunale styrarar og praktiserar stor grad av "likebehandling" når det gjeld informasjon, rettleiing, støtte og tilbakemelding.

Fylkesmannen sin konklusjon

Tysvær kommune si oppfølging av krav til styrar er i samsvar med barnehagelova § 17.

3.3 Kommunen si oppfølging av krav til pedagogisk bemanning

Kommunen som barnehagemyndede 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 sin kontroll med kravet om pedagogisk bemanning å finne i barnehagelova § 18, jf. forskrifta om pedagogisk bemanning. Vårt tilsyn er retta mot kommunen sine oppgåver som barnehagemyndede.

Sjå vedlegg 3 for ei konkretisering av dei rettslege krava.

Dokumentasjon og vurdering

Tysvær kommune har skriftlege retningslinjer for pedagogisk bemanning i dei kommunale barnehagane. Her er det fastsett at når talet på barn over 3 år/under 3 år er 19/9 eller meir på avdelinga, skal det tilsetjast ein barnehagelærer i 100 % stilling. Kommunen har også eit mål om å ha utdanna barnehagelærarar i 50 % av stillingane i barnehagane.

Talet på barn og tilsette i alle barnehagane blir kontrollerte av kommunen to gonger årleg. Dette er bekrefta i intervju.

Forskrifta om pedagogisk bemanning slår fast at norma for pedagogisk bemanning skal vere minimum ein pedagogisk leiar per 14 – 18 barn når barna er over 3 år og ein pedagogisk leiar per 7 – 9 barn når barna er under 3 år. I dokumentasjonen frå *Basil* og i oversikt frå barnehagane som deltek i tilsynet, er det dokumentert at norma i forskrifta om pedagogisk bemanning er følgt.

Tysvær kommune har skriftlege rutinar og skjema for søknad om dispensasjonar frå kravet om barnehagelæruddanning. Barnehagesjef er delegert vedtaksmyndede. Skjemaet for søknad om dispensasjonar inneheld dei momenta som forskrifta krev og sikrar at kommunen får dei opplysningane dei treng i behandlinga. Styrar søker om dispensasjon og gir uttale om grunnlaget for søknaden.

I vedtaka om dispensasjon er det mellom anna vist til stillingsstorleik, tidsperiode, kompetanse hos den det blir søkt for og krav til rettleiing. Kommunen set som krav at barnehagen dokumenterer at den tilsette får rettleiing.

I intervju er det bekrefta at rutinane er godt kjende og innarbeidde. Ein av barnehagane i tilsynet har ein tilsett på dispensasjon (20 %). Dei andre barnehagane har ingen tilsette på dispensasjon.

I søknadsskjemaet for dispensasjonar er det sett som krav at det skal leggjast ved uttale frå barnehagen sitt samarbeidsutval. Fylkesmannen gjer merksam på at kommunen kan velje å ha dette som krav, men slik uttale ikkje er eit krav etter forskrifta om dispensasjon frå utdanningskravet. Uttale frå samarbeidsutvalet er eit krav i forskrifta om pedagogisk bemanning. Kravet i samband med søknad om dispensasjon frå utdanningskravet er at det ligg føre uttale frå styrar i barnehagen.

I intervju er det opplyst at kommunen har høge mål om kvalitet i barnehagane. Pedagognorma er med på å sikre dette og gir også eit omdømme som rekrutterer pedagogar. Det er liten mangel på pedagogar i kommunen, både i private og kommunale barnehagar.

Etter Fylkesmannen si vurdering er Tysvær kommune sine rutinar og søknader om dispensasjonar frå utdanningskravet i samsvar med lov og forskrift.

Fylkesmannens konklusjon

Tysvær kommune si oppfølging av krava til pedagogisk bemanning er i samsvar med barnehagelova § 18, jf. *Forskrift om pedagogisk bemanning og Forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder.*

4. Ikkje pålegg om retting

På grunnlag av Fylkesmannen sine vurderingar, jf. punkt 3.1, 3.2 og 3.3, blir det ikkje gitt pålegg etter tilsynet i Tysvær kommune.

5. Høve til å klage

Tilsynsrapporten er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 bokstav b og kan påklagast til Utdanningsdirektoratet. Ei eventuell klage skal sendast til Fylkesmannen i Rogaland innan tre veker frå det tidspunktet underretning om vedtaket er kome fram til vedkommande part, jf. forvaltningslova §§ 28 og 29. Se forvaltningslova § 32 om utforming av klagen.

Stavanger 24.10.2013

Liv Svendal
tilsynsleiar/seniorrådgivar

Jorunn Helland
rådgivar

Vedlegg:

1. Oversyn over intervju.
2. Rettslige krav – barnehageloven §§ 16., 17. og 18.