



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet

Karmøy kommune
2013

Innhold

1.	Tema for tilsynet: Kommunen som barnehagemyndighet	3
1.1	Kommunens ansvar	3
1.2	Formålet med tilsynet	3
2.	Gjennomføring av tilsynet	3
2.1	Hjemmel for tilsyn	3
2.2	Tilsynsmetode.....	4
2.3	Dokumentasjon.....	4
3.	Kontrollområde for tilsynet	5
3.1	Kommunen som tilsynsmyndighet	5
3.2	Kommunens oppfølging av krav til styrer.....	7
3.3	Kommunens oppfølging av krav til pedagogisk bemanning	7
4.	Pålegg som ble varslet i den foreløpige tilsynsrapporten	9
5.	Frist for retting og tilbakemelding.....	9
	Vedlegg 1 Oversikt over deltakere i intervju i Karmøy kommune	10
	Vedlegg 2 Rettslige krav	11

1. Tema for tilsynet: Kommunen som barnehagemyndighet

Det er gjennomført tilsyn med Karmøy 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.

1.1 Kommunens ansvar

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 første ledd.

Enkelte av kommunen sine oppgaver er særlig regulert i barnehageloven kapittel IV: *Barnehagemyndighetens generelle oppgaver*. Ansvarer innebærer blant annet tilsyn med barnehagene, jf. barnehageloven § 16. Ansvar for å oppfylle krav i §§ 17 og 18 som styrer og pedagogisk bemanning følger indirekte av oppgavene med tilsyn og godkjenning av barnehagene i kommunen.

Kommunen vil være adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med barnehageloven § 9 andre ledd, jf. kommuneloven kapittel 10A.

1.2 Formålet med tilsynet

Formålet med tilsynet er å sette fokus på kommunens overordnede ansvar for å sikre etterlevelse av kravene i barnehageloven med forskrifter, både internt i kommunen og i hver barnehage.

Gjennom kontroll med om kommunen følger opp sitt ansvar på dette området, skal eventuell lovstridig praksis avdekkes. Fylkesmannen kan i så tilfelle gi pålegg om retting.

Oppfyllelse av lovens krav gjennom kommunens rolle som barnehagemyndighet er med på å sikre at barnehagene blir drevet i tråd med regelverket. Dette gjelder også lovkrav knyttet til kvaliteten i barnehagetilbudet. Kravet til pedagogisk bemanning er et sentralt kvalitetskrav.

2. Gjennomføring av tilsynet

2.1 Hjemmel for tilsyn

Etter barnehageloven § 9 andre ledd har Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Fylkesmannen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler jf. samme bestemmelses tredje ledd. Det vises også til kommuneloven kap. 10A om statlig tilsyn.

2.2 Tilsynsmetode

I dette tilsynet er det innhentet skriftlig dokumentasjon og gjennomført intervju som grunnlag for å vurdere om kommunen fyller lovkravene som gjelder for tilsynstemaet. Tilsynet innebærer at tilsendte dokumenter og intervjureferat blir gjennomgått og vurdert i forhold til krav i barnehageloven med forskrifter og forvaltningsloven.

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at tilsynsrapporten ikke gir noen helhetsvurdering av kommunens håndtering av oppgaven som barnehagemyndighet. Rapporten omhandler bare resultater fra de områdene som har vært kontrollert i dette tilsynet.

Dersom Fylkesmannen avdekker lovbrudd, skal kommunen gis en rimelig frist til å rette dette. Er lovbruddet ikke rettet innen fristen, kan Fylkesmannen fatte vedtak med pålegg om retting.

Gangen i tilsynet

- 05.07.13 Melding om tilsyn sendt Karmøy kommune
- 15.10.13 Frist for innsending av redegjørelse og dokumentasjon
- 05.11.13 Åpningsmøte
- 05. og 06.11.13 Intervju
- 22.11.13 Foreløpig tilsynsrapport - med varsel om pålegg
- 25.11.13 Sluttmøte
- 09.12.13 Frist for kommunens tilbakemelding, foreløpig rapport
- Xx.12.13 Endelig tilsynsrapport

2.3 Dokumentasjon

Kommunen ble bedt om å sende inn følgende dokumentasjon:

Fra kommunen

- Organisasjonskart
- Delegasjonsreglement
- Årsrapport for barnehageområdet
- Kommunale planer som beskriver barnehageområdet
- Eventuelle retningslinjer for saksbehandlingen i kommunen
- Oversikt over arbeidsoppgaver for tjenestef, rådgiver og styrer
- Rutiner for tilsyn med barnehagene
- Kommunens plan og maler for tilsyn med barnehagene
- Varsel om tilsyn og rapporter fra tilsyn med barnehagene
- Kommunens håndtering av regelverket om styrer og pedagogisk bemanning, pedagognorm, dispensasjoner og organisering av styrerressursen
- Kopi av de siste fem søknadene om dispensasjon fra utdanningskravet til styrer/pedagogisk leder og kommunens behandling/vedtak i disse sakene
- Eventuelle andre dokument som kommunen mener er relevante for tilsynet
- Innkalling og referat fra møte mellom administrasjon og styrere

Fra barnehagene som deltar i tilsynet

- Årsplan for barnehagen
- Årsmelding for barnehagen
- Oversikt over barnegruppa slik den er pr dags dato, bemanning og ansatte med førskolelærerkompetanse
- Oversikt over personer på dispensasjon

3. Kontrollområde for tilsynet

3.1 Kommunen som tilsynsmyndighet

Kommunen som barnehagemyndighet skal føre tilsyn med den enkelte barnehage. Fylkesmannens tilsyn er rettet mot kommunens oppgaver som barnehagemyndighet.

Rettslige krav

Det rettslige utgangspunktet for tilsynets kontroll med kommunen som tilsynsmyndighet finnes i barnehageloven § 16. Kommunen skal gjennom sin tilsynsvirksomhet se til og sikre at barnehagene i kommunen driver i samsvar med gjeldende regelverk og ellers er forsvarlige. Barnehageloven gir ingen bindende regler for hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres.

For ytterligere presisering av de rettslige krav vises det til vedlegg 2.

Dokumentasjon og vurdering

Karmøy kommunestyre har vedtatt *Plan for tilsyn i barnehagene* den 10.02.2009. Saksframlegget beskriver lovhjemmel for kommunens tilsyn, hva tilsynet innebærer og tilsynsmyndighetens mandat. Planen for tilsyn er utformet som et årshjul med oversikt over tema, innhold, tidspunkt og ansvarlig. Temaene omfatter kontrollrutiner, styrersamlinger, brukerundersøkelser, anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøk og gjennomføring og avslutning av tilsynsbesøk.

Karmøy kommune har innført et elektronisk tilsynsverktøy som heter *Barnehagetilsyn.no* i private og kommunale barnehager. Dette er et nettbasert rapporteringssystem med et spørreskjema som sjekker at barnehagene følger barnehagelovens regler for drift. Spørsmålene stilles innenfor disse områdene; vedtekter, foreldrebetaling, antall barn og oppholdstimer, barnehageopptak, regelverk, foreldreråd og samarbeidsutvalg, personale, øvingslærere, politiattest, taushetsplikt, opplysningsplikt, helsekontroll av barn, årsplan og dokumenter. Barnehagene rapporterer årlig gjennom dette systemet, som automatisk gir tilbakemeldinger dersom barnehagene ikke har rutiner i tråd med lovverket. Kommunen som tilsynsmyndighet mottar løpende oversikt over rapporteringsprosessene ved de ulike barnehagene. Systemet viser hvem som har levert, resultatene fra rapporteringen og hvilke merknader som er gitt. Kommunen avgjør om rapporten for den enkelte barnehage kan godkjennes. Den godkjente rapporten undertegnes av styrer og representanter fra eier og foreldre. Spørreskjemaet inngår i kommunens plan for tilsyn.

Kommunen gjennomfører meldte tilsynsbesøk i barnehagene hvert tredje år. Her er det gjennomgang av rapporten fra det nettbaserte tilsynet og også fokus på det pedagogiske innholdet i barnehagen. Tilsynsbesøkene avsluttes med en rapport, hovedutvalg for skole og kultur får disse til orientering. Tilsynsrapportene legges også til grunn for etatens arbeid med årsmeldingen.

I Karmøy kommunes delegasjonsreglement, vedtatt 14.06.2012, er rådmannen delegert myndighet til å ta avgjørelser etter barnehageloven i alle saker som er tillagt kommunen, med unntak av fastsetting av vedtekter. I oversikten over rådmannens myndighet er det oppgitt at rådmannen kan overlate til underordnede å ta avgjørelser på sine vegne.

I kommunens tilsynsplan er det vist til at oppvekst- og kultursjefen er gitt delegert myndighet vedrørende tilsyn av barnehager i henhold til lov om barnehager § 16. I planens årshjul er avdelingssjef barnehage satt som ansvarlig for alle tilsynsaktivitetene. I intervju er det vist til at avdelingssjef barnehage har myndighet til å føre tilsyn, evt. vedta å stenge en barnehage.

Karmøy kommune har 34 barnehager, 9 kommunale og 25 private. Etter tilsynsplanen skal det gjennomføres tilsynsbesøk i 8 barnehager i 2012 og 8 barnehager i 2013. I

dokumentasjonen fra kommunen er det tilsynsrapporter for 7 av tilsynsbesøkene i 2012 og 1 rapport fra tilsynsbesøk i 2013. Tilsynsbesøkene i 2012 er gjennomført av barnehagekonsulent og pedagogisk konsulent, i 2013 er tilsynsbesøket gjennomført av barnehagekonsulent. Fra barnehagene deltok styrer, i fire av barnehagene deltok også eierrepresentant.

Tilsynsrapportene fra 2012 er kalt *Notat fra tilsynsbesøk*, og gir barnehagene tilbakemeldinger på tilfredsstillende forhold og på eventuelle avvik og frist for retting. Tema for tilsynet var den nettbaserte tilsynsrapporten og fokusområdene årsplan og pedagogtetthet. Det er også gitt tilbakemeldinger om andre forhold som var tilfredsstillende eller som bør forbedres. Notatene er undertegnet av avdelingssjef barnehage og konsulenten som gjennomførte tilsynet. Avvik og frist for retting er ikke gitt som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Avvikene er ikke begrunnet, og det er ikke vist til klageadgang.

Tilsynsrapporten fra 2013 har endret mal, og den er nå kalt *Rapport fra tilsynsbesøk*. I rapporten er det gitt 3 avvik som viser til lovhemmel, hva som må utbedres og frist for korrigerende. Det er også gitt merknader for andre forhold som må utbedres. Avvikene er ikke gitt som enkeltvedtak og det er ikke vist til klageadgang. Rapporten er undertegnet av konsulenten som gjennomførte tilsynet.

I henhold til tilsynsplanen skal tilsynsbesøk meldes minst 3 uker i forkant. Fylkesmannen har ikke mottatt kopi av melding om tilsyn. I intervju går det fram at tilsyn meldes i e-post til styrer for barnehagen fra den som skal utføre tilsynet.

I tillegg til nettbasert tilsyn og tilsynsbesøk, gjennomfører kommunen kontrollrutinene som er beskrevet i årshjulet for tilsyn. Dette blir bekreftet i intervju. I intervju blir det også bekreftet at kommunen har jevnlig møter med kommunale og private barnehager. Kommunen gir etter styrernes vurdering god støtte og oppfølging.

Kommunens tilsynsplan viser ikke til samordning med andre kommunale instanser. I årshjulet er det vist til at det ved uanmeldte tilsynsbesøk, for eksempel etter bekymringsmeldinger fra foresatte, også kan være andre ansvarlige instanser. Dette vil avhenge av hvilket område og lovverk det gjelder. I intervju blir det bekreftet at barnehageavdelingen får kopi av rapporter fra andre instansers meldinger og rapporter.

Barnehageloven med merknader setter som krav at kommunens tilsyn med barnehagene skal være egnet til å avdekke lovbrudd. Det er vist til at tilsyn er en omfattende oppgave der mange aktiviteter inngår for å sikre at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk og ellers er forsvarlige.

Etter Fylkesmannens vurdering fører Karmøy kommune et grundig tilsyn med barnehagene i kommunen, tilsynsvirksomheten og kontrollrutinene omfatter også innhold og kvalitet. Kommunens samlede aktiviteter vil i stor grad være egnet til å avdekke lovbrudd. I intervju kommer det imidlertid fram noe usikkerhet knyttet til tilsynsdeltakernes vurdering av dette.

Tilsynsrutinene i Karmøy kommune er etter Fylkesmannens vurdering mangelfulle i og med at tilsynsmyndigheten ikke er fastsatt i delegeringsreglement og at vedtak om pålegg ikke er gitt i henhold til forvaltningslovens bestemmelser. Etter vår vurdering må avvikene som er avdekket, forstås som pålegg ved at det er gitt frist for korrigerende.

Fylkesmannens konklusjon

- Karmøy kommune har etablert et grundig system for tilsyn og kontroll med barnehagene i kommunen.

- Rådmannens delegerte myndighet til å ta avgjørelser etter barnehageloven er ikke skriftlig videredelegert. Formell delegering av myndighet til å føre tilsyn er uklar.
- Rapporter etter tilsyn der det er avdekket lovbrudd, fatter ikke vedtak om pålegg etter forvaltningslovens bestemmelser for enkeltvedtak.

3.2 Kommunens oppfølging av krav til styrer

Kommunen som barnehagemyndighet skal ved godkjenning og tilsyn påse at barnehagene oppfyller lovens krav til styrer som pedagogisk og administrativ leder. Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet for styrer. Fylkesmannens tilsyn er rettet mot kommunens oppgaver som barnehagemyndighet.

Rettslige krav

Det rettslige utgangspunktet for tilsynets kontroll med kravet til styrer finnes i barnehageloven § 17, jf. forskrift om pedagogisk bemanning. Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. For daglig leder/styrer stilles det som utgangspunkt krav til utdanning som barnehagelærer.

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

Dokumentasjon og vurdering

Dokumentasjon og intervju viser at Karmøy kommune har styrere med barnehagelærerutdanning i alle barnehagene.

Styrerressursen i kommunale barnehager med 3 og 4 avdelinger er fastsatt til 100 % stilling. Barnehager som har flere enn 4 avdelinger har 150 % stilling. De private barnehagene med mer enn 4 avdelinger har en noe lavere ressurs enn de kommunale.

Styrerne i de kommunale barnehagene oppfordres til å ta lederutdanning, og styrerne deltar i kommunens ledersamlinger med kompetanseutvikling. Kommunen har hatt samarbeid med Høgskolen Stord Haugesund om utdanning for styrere, her deltok også styrere i private barnehager. Styrerne i de private barnehagene viser i intervju til at de har ulike tilbud om lederopplæring fra sine eiere.

Kommunen har faste styrersamlinger med kommunale og private barnehager og det er lokale nettverk for styrere. I intervju blir det vist til at kommunen har fokus på veiledning og ledelse.

Fylkesmannen vurderer at Karmøy kommune gjennom sine tilsynsrutiner og sin lovforståelse ser til at barnehagene i kommunen har en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Kommunen har gode rutiner som sikrer god styrerressurs og lederkompetanse. Dette blir fulgt opp ved tett kontakt med alle styrerne. Intervju bekrefter at barnehagene får god informasjon, veiledning, støtte og tilbakemelding.

Fylkesmannens konklusjon

Karmøy kommunes oppfølging av krav til styrer er i tråd med barnehageloven § 17.

3.3 Kommunens oppfølging av krav til pedagogisk bemanning

Kommunen som barnehagemyndighet skal ved godkjenning og tilsyn påse at barnehagene oppfyller lovens krav til pedagogisk bemanning. Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder og fra normen om pedagogisk bemanning. Fylkesmannens tilsyn er rettet mot kommunens oppgaver som barnehagemyndighet.

Rettslige krav

Det rettslige utgangspunktet for tilsynets kontroll med kravet om pedagogisk bemanning finnes i barnehageloven § 18, jf. forskrift om pedagogisk bemanning. Pedagogiske ledere må som utgangspunkt ha utdanning som barnehagelærer. Norm for pedagogisk bemanning er forskriftsfestet. For øvrig må bemanningen være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

For ytterligere presisering av de rettslige krav vises det til vedlegg 2.

Dokumentasjon og vurdering

Skriftlig dokumentasjon fra kommunen gir oversikt og bemanningsplan for de fire barnehagene som deltar i tilsynet, og oppgir antall barn og ansatte. Dokumentasjonen viser også oversikt over dispensasjoner i barnehagene. Denne dokumentasjonen har Fylkesmannen sammenholdt med årsmeldinger for barnehagene pr. 15. desember 2012.

Forskrift om pedagogisk bemanning slår fast at normen for pedagogisk bemanning skal være minimum én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år. Pedagognormen skal være oppfylt for barnehagen som helhet. Dokumentasjon og intervju viser at Karmøy kommune følger normen for pedagogisk bemanning. Kommunen har rutiner for å sjekke bemanningen i barnehagene månedlig og ved gjennomføringen av den årlige BASIL-rapporteringen.

Karmøy kommune har utarbeidet *Skjema for søknad om dispensasjon fra utdanningskrav*. Søknadsskjemaet inneholder de krav som er satt i forskriften om midlertidige og varige dispensasjoner og sikrer på den måten at kommunen får de opplysningene som er nødvendige i behandlingen. Barnehagens eier eller representant for barnehagens eier (styrer) underskriver søknaden.

I henhold til forskriften om dispensasjon fra utdanningskravet skal søknader om dispensasjon inneholde uttalelse fra barnehagens styrer. Kopi av søknadene i dokumentasjonen fra kommunen viser noen mangelfulle uttalelser fra styrere. I andre søknader er det gitt fylldige begrunnelser. I intervju er det opplyst at det blir innhentet tilleggsopplysninger per telefon ved behov, men at også kravet om uttalelse er presisert overfor styrere.

I kommunens vedtak om dispensasjoner blir det vist til stillingsstørrelse, tidsperiode, kompetansen til den det blir søkt for og det stilles krav om veiledning. Vedtakene om dispensasjon er ikke fattet i tråd med forvaltningslovens bestemmelser, og det er ikke gitt melding om klageadgang. Vedtakene er ikke fattet av rett myndighet.

Etter Fylkesmannens vurdering er Karmøy kommunes rutiner og praksis for søknader om dispensasjoner fra utdanningskravet ikke fullt ut i samsvar med lov og forskrift.

Fylkesmannens konklusjon

- Karmøy kommunes oppfølging av normen til pedagogisk bemanning er i tråd med barnehageloven § 18, jf. *Forskrift om pedagogisk bemanning*
- Karmøy kommune har rutiner for søknad om dispensasjoner fra utdanningskravet i tråd med bestemmelsene i barnehageloven § 18, jf. *Forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder*.
- Vedtak om dispensasjoner fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder følger ikke forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak.

4. Pålegg som ble varslet i den foreløpige tilsynsrapporten

I foreløpig tilsynsrapport datert 21.11.13 varslet Fylkesmannen følgende pålegg:

Kommunens tilsyn med barnehager – barnehageloven § 16

1. Karmøy kommune må klargjøre hjemmel for utøvelse av myndighet i arbeidet med tilsyn av barnehagene, jf. barnehageloven § 8 med merknader.
2. Karmøy kommune må følge forvaltningslovens bestemmelser for enkeltvedtak når det gis pålegg om retting etter tilsyn med barnehagene. Vedtak om pålegg må fattes av rett myndighet og det må gis opplysninger om klageadgang.

Kommunens oppfølging av krav til styrer og pedagogisk leder – barnehageloven §§ 17 og 18

3. Karmøy kommune må klargjøre hjemmel for utøvelse av myndighet til å fatte vedtak om dispensasjoner fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder, jf. barnehageloven § 8 med merknader.
4. Karmøy kommunes vedtak om dispensasjoner fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder må følge forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak. Vedtak om dispensasjoner må fattes av rett myndighet og det må gis opplysninger om klageadgang.

5. Frist for retting og tilbakemelding

Karmøy kommune hadde frist til 09.12.13 for å komme med merknader til den foreløpige tilsynsrapporten. Fylkesmannen har ikke mottatt merknader fra kommunen.

Karmøy kommune må innen 09.03.14 rette de varsle lovbruddene. Kommunen må også innen den samme fristen sende inn en skriftlig erklæring om at lovbruddene er rettet. Det må gå fram av den skriftlige erklæringen hvordan rettingen har skjedd. Dokumentasjon som viser hvordan lovbruddene er rettet, må også sendes inn.

Med bakgrunn i den skriftlige erklæringen og tilhørende dokumentasjon fra kommunen, vil Fylkesmannen vurdere om tilsynet kan avsluttes, eller om Fylkesmannen vil fatte vedtak om pålegg om retting.

Et eventuelt vedtak med pålegg om retting vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b. Dette enkeltvedtaket kan det klages på. Utdanningsdirektoratet er klageinstans.

Stavanger 10.12.13

Liv Svendal
tilsynsleder/seniorrådgiver

Jorunn Helland
rådgiver

Vedlegg 1: Oversikt over deltakere i intervju.

Vedlegg 2: Rettslige krav – barnehageloven §§ 16., 17. og 18.

Vedlegg 1 Oversikt over deltakere i intervju i Karmøy kommune

5. november 2013
Oppvekst- og kultursjef Ørjan Røed
Barnehagesjef Tove Steingildra
Konsulent Ragnhild Hovden

6. november 2013
Styrer Mona Grete Bång Vikra i Bygnes Vitenbarnehage
Styrer Anne Gry O. Bråstein i Kolnes barnehage
Styrer Maria Fageland i Espira Tjøsvoll barnehage
Styrer Siv Elin Ve i Ryvingen barnehage

Vedlegg 2 Rettslige krav

Rettslige krav - Lov om barnehager § 16

- Lov om barnehager § 16
- Merknader til lov om barnehager § 16
- Veileder *Tilsyn med barnehager* (Kunnskapsdepartementet 2007)

§ 16 Tilsyn

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.

Kommunen som barnehagemyndighet skal føre tilsyn med den enkelte barnehage. Kommunen skal gjennom sin tilsynsvirksomhet se til og sikre at barnehagene i kommunen driver i samsvar med gjeldende regelverk og ellers er forsvarlige. Tilsynet etter barnehageloven skal omfatte alle krav stilt i lov og forskrifter. Tilsynsansvaret omfatter også tilsyn med innhold og kvalitet i barnehagen. Samfunnsmandatet til barnehagen er gitt i Rammeplanen, som er et redskap for barnehagen sine ansatte og et grunnlag for kommunen sitt tilsyn med virksomheten.

Begrepet uforsvarlige forhold skal kunne fange opp forhold som ikke er direkte regulert av barnehageloven, men som kan føre til uforsvarlige tilstander for barna. Det kan for eksempel være endring av barnehagens norm for arealutnytting eller manglende ivaretagelse av HMS-forskrifter, brannforskrifter osv.

I kommunens arbeid er det mange aktiviteter som inngår under tilsynsbegrepet. I tillegg til anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøk er innhenting av informasjon gjennom årsplaner og/eller evalueringsrapporter, vedtekter, brukerundersøkelser og lignende en del av tilsynsoppgaven. Kommunens kontroll av barnehagenes årsmeldinger i Basil er også en del av tilsynet. Som barnehagemyndighet skal kommunen kontrollere at opplysninger gitt av eier om tallet på barn, barna sin alder og oppholdstider, stemmer overens med de faktiske forhold og med godkjenningen, jf. barnehageloven §§ 8 og 10. Innhenting av informasjon vil i tillegg til anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøk sikre kommunens innsyn i den enkelte virksomhet.

Kunnskapsdepartementets veileder "Tilsyn med barnehager" viser til at kommunens tilsynsansvar er en omfattende oppgave som gjør det nødvendig å ha en plan med omtale av hva tilsynet omfatter og hvor ofte det skal utøves. Hvor omfattende planen for tilsyn må være, eller hvilken form den skal ha for å kunne tilfredsstille lovens krav, vil avhenge noe av størrelsen på kommunen og antall barnehager. Tilsynsarbeidet må likevel alltid systematiseres og ha kontinuitet. Planen bør derfor si noe om hva det skal føres tilsyn med, hvor ofte det skal utøves tilsyn, hvordan tilsynet skal gjennomføres, hvem som har myndighet til å gi pålegg og hvordan tilsynet skal følges opp. Rutiner for samarbeid om tilsyn etter annet regelverk bør være en del av planen.

Kommunens plan og organisering av tilsynet må sikre reell likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Tilsynet kan noen ganger gjennomføres som et omfattende tilsyn som tar for seg flere sider ved barnehagedriften. Andre ganger kan tilsynet konsentrere seg om utvalgte områder ved barnehagedriften. Det kan også være nødvendig å foreta hendelsesbasert tilsyn, for eksempel på bakgrunn av bekymringsmeldinger som tilsynsmyndigheten mottar.

Ved anmeldt tilsyn skal barnehagen og eier ha skriftlig varsel som inneholder hva det skal føres tilsyn med, hvordan tilsyn skal gjennomføres og rutiner for oppfølging av eventuelle pålegg. Etter tilsyn skal det skrives rapport hvor vedtak om pålegg og frist for retting fremgår.

Det må fremgå av delegeringsbestemmelsene hvem som har myndighet til å utføre tilsyn og til å fatte vedtak om pålegg. Dersom kommunen oppdager ulovlige eller uforsvarlige forhold, kan den gi pålegg om retting. Et pålegg om retting må være konkret, og rette seg mot forholdet som er i strid med barnehageloven eller er uforsvarlig. Barnehageeier må gis en rimelig frist for å rette opp pålegget. Pålegg om stenging kan være aktuelt hvis forholdet ikke lar seg rette, eller pålagt retting ikke blir oppfylt. Dersom forholdene tilsier det, kan stenging iverksettes umiddelbart og uten forutgående pålegg om retting. Vilkåret er da at forholdet ikke lar seg rette, eller at man ikke kan vente på retting.

Pålegg om retting og stenging skal gis i form av et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav b. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler om forhåndsvarsel § 16, innsynsrett §§ 18 og 19, begrunnelse §§ 24 og 25, klage §§ 28 og 29 mv. gjelder jf. forvaltningsloven § 28, jf. § 34.

Tilsynsmyndighetens kompetanse

Kommunens tilsyn med barnehager omfatter ulike tema ut fra krav stilt i lov og forskrifter. Det er nødvendig at kommunen har tilstrekkelig med barnehagefaglig kompetanse til å oppfylle sine forpliktelser etter barnehageloven. I tillegg kan tilsynet knytte til seg annen aktuell faglig kompetanse. Det vises til Kunnskapsdepartementets veileder, kapittel 3.

Rettslige krav - Lov om barnehager §§ 17 og 18

- Lov om barnehager §§ 17 og 18.
- Forskrift om pedagogisk bemanning.
- Forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder.
- Merknad til forskrift om pedagogisk bemanning.
- Rundskriv F-04-11 Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter.

1. Utdanningskrav/andre krav til styrer

§ 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.

Styreren er en sentral person i barnehagen og har ei nøkkelrolle når det gjelder initiativ, tiltak og oppfølging av det pedagogiske arbeidet.

Styrers oppgaver kan sammenfattes i fire hovedoppgaver:

- lede den pedagogiske virksomheten
- utøve personalansvar
- utføre administrative oppgaver
- samarbeide med lokal barnehagemyndighet

Regelen slår fast at barnehagen må ha ei forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Dette betyr at styrer i barnehagen må ha nødvendig kompetanse som leder. Det stilles krav om barnehagelærerutdanning for styrer. I tillegg blir det åpnet for at også andre med høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk utdanning kan ansettes som styrer. Aktuelle utdanninger er spesifiserte i rundskriv.

Det blir som utgangspunkt stilt krav om at hver barnehage skal ha en styrer, men unntak kan gjøres etter en skjønnsmessig vurdering under de forutsetninger som følger av rundskriv/merknader til § 17, blant annet regelen om tilstrekkelige styrerressurser for den enkelte barnehage, hensiktsmessig avstand mellom barnehagene og at forskriftsfestet norm for bemanning blir overholdt. Kommunen må ved godkjenning og tilsyn vurdere om virksomheten oppfyller lovens krav. Styrers tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til norm for pedagogisk bemanning, se punkt 4.

Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet for styrer.

2. Krav til pedagogisk bemanning og tilstrekkelig personale

§ 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.

Regelen slår fast at pedagogisk leder må ha barnehagelærerutdanning. Personalets kompetanse er den viktigste 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.

Andre ledd likestiller annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk, med barnehagelærerutdanning. Dette betyr at for eksempel en allmennlærer som tar tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk kan tilsettes som pedagogisk leder, på samme måte som barnehagelærere. Aktuelle utdanninger er nærmere spesifiserte i rundskrivet.

Som unntak kan det være behov for å gi dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogiske ledere. Kommunen er derfor gitt hjemmel til å kunne dispensere fra utdanningskravet. Utdanningskravet i loven er satt for å se til at barnehagen har den nødvendige kompetansen til å sikre barna et likeverdig, pedagogisk tilbud av god kvalitet. Dispensasjon fra utdanningskravet må derfor bare gis i de tilfeller og for den periode som er absolutt nødvendig. Vi viser til de rettslige krav som følger av forskriften.

I tillegg til å stille utdanningskrav til personalet i barnehagen, krever § 18 at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Hva som er tilstrekkelig, må vurderes ut fra størrelsen på barnegruppa og barnas behov. Med begrepet tilfredsstillende pedagogisk virksomhet menes at barnehagen skal drives i samsvar med de krav til formål og innhold som følger av lovens §§ 1 og 2, regelen om barns rett til medvirkning i § 3 og rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Regelen må sees i sammenheng med forskrift om pedagogisk bemanning.

3. Midlertidig og varig dispensasjon fra utdanningskravet

Barnehageloven §§ 17 og 18 gir kommunen anledning til å innvilge midlertidig og varig dispensasjon fra utdanningskravet til styrer og pedagogisk leder. Forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder stiller, ved siden av forvaltningsloven, krav til kommunens saksbehandling av slike søknader.

Hovedregelen om utdanningskrav er gitt for å sikre at personalet har nødvendig kompetanse for å drive barnehagen til beste for barn og foreldre, i tråd med føringer i lov og rammeplan. Personalets kvalifikasjoner er av vesentlig betydning for kvaliteten på tilbudet til barna, samarbeidet med foreldre og andre samarbeidsparter og for barnehagens mulighet til å arbeide systematisk og langsiktig med sikring og utvikling av den pedagogiske virksomheten. Hensynet bak hovedregelen må legges til grunn ved behandling av dispensasjonssøknader.

Det er barnehageeier som kan søke om dispensasjon, ikke den som selv ønsker stillingen. Uttalelse fra barnehagens styrer skal legges ved eiers søknad om dispensasjon.

Det er et krav at stillingen har vært offentlig utlyst og at det ikke har meldt seg kvalifisert søker. Alle dispensasjoner skal være knyttet til den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en konkret barnehage. Det er med andre ord ikke mulig å ta en dispensasjon med seg fra en barnehage til en annen.

Ved behandling av søknad om midlertidig og varig dispensasjon fra utdanningskravet til styrer og pedagogisk leder i barnehage og midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for veileder i familiebarnehage, skal de reelle kvalifikasjonene til den det søkes for vurderes av kommunen. Når den reelle kompetansen er vurdert, kan kommunen stille vilkår ved dispensasjonen. Hva slags vilkår som eventuelt blir stilt, vil være avhengig av den reelle kompetansen vedkommende har og på hvilken måte kommunen finner det nødvendig å sikre at vedkommende blir i stand til å fylle stillingen. Det kan for eksempel stilles krav om at den som får dispensasjon, mottar veiledning fra barnehagelærer.

Eier må kunne dokumentere at stillingen har vært offentlig utlyst og at det er gjort en reell innsats for å skaffe kvalifisert person til stillingen. Kommunen må utvise skjønn i vurderingen av eiers innsats for å skaffe kvalifisert personale. Det kan for eksempel være aktuelt å vurdere utlysningstekst, om utlysningen er offentlig tilgjengelig, tidspunktet for utlysning og søknadsfrist for stillingen. Dersom vilkårene er til stede, kan kommunen gi midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder for inntil ett år ad gangen.

Kommunen må foreta en konkret vurdering av barnegruppenes sammensetning og behov, barnehagens fysiske miljø (ute- og innearealer), barnehagens totalbemanning og personalets samlede kompetanse.

Dispensasjonsregelen er en kan-regel som gjør det mulig for kommunen å innvilge dispensasjonssøknaden, men som også gjør det mulig for kommunen å avslå.

Varig dispensasjon

Når en person har hatt midlertidig dispensasjon i tre år, kan kommunen innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder dersom det ikke melder seg kvalifisert søker og svært gode grunner taler for å gi varig dispensasjon. I begrepet svært gode grunner ligger at eier ikke har klart å rekruttere utdannet personale til tross for reell innsats og at den det søkes dispensasjon for er egnet til arbeid som styrer eller pedagogisk leder i barnehagen.

Andre relevante moment som kan legges vekt på i forhold til styrerstillinger er; hvor lenge vedkommende har utført relevant arbeid i barnehage, hvor sannsynlig det er at barnehagen innen rimelig tid kan få ansatt pedagog i stillingen mm.

Andre relevante moment som kan legges vekt på i forhold til pedagogisk leder er; om vedkommende er under utdanning eller videreutdanning som kvalifiserer for arbeid som pedagogisk leder, hvor lenge vedkommende har utført relevant arbeid med barn i barnehage, hvor sannsynlig det er at barnehagen innen rimelig tid kan få ansatt førskolelærer i stillingen mm.

For styrer og pedagogisk veileder i familiebarnehager kan det ikke gis varig dispensasjon fra utdanningskravet.

Eier må dokumentere at stillingen årlig har vært offentlig utlyst, og at det er gjort en reell innsats for å skaffe kvalifisert person til stillingen. Søknad om varig dispensasjon for pedagogisk leder skal inneholde uttalelse fra barnehagens styrer. Varig dispensasjon skal bare gis unntaksvis.

4. Norm for pedagogisk bemanning

Forskriften § 1 slår fast at ”Det skal være minimum én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.”

Normen er ikke en norm for gruppestørrelse. Det kan organiseres både større og mindre grupper, hele eller deler av dagen eller uka. Normen skal være oppfylt for barnehagen som helhet. Det kan være barn over og under tre år i same gruppe. Et barn er regnet for å være tre år fra det året det fyller tre år.

Hvordan normen skal forstås er nærmere presisert i rundskriv F-04-11. Her går det blant annet frem at reglene ikke tillater en praksis med utgangspunkt i en beregnet prosentandel av en pedagogstilling per barn.

Forbeholdet om at den fastsatte pedagognormen kan økes noe der barna har kortere oppholdstid enn seks timer per dag, gjelder i de tilfeller der den daglige oppholdstiden er kortere for flertallet av barna. Barnetallet per pedagog bør i slike tilfeller ikke overstige 20 for barn over tre år og 10 for barn under tre år. Pedagogens oppgaver er ikke bare knyttet til å ivareta ansvaret for barna som faktisk oppholder seg i barnehagen samtidig. Adgangen til å øke barnetallet per pedagogisk leder må derfor bare benyttes der dette er forsvarlig.

Kommunen har som godkjennings- og tilsynsmyndighet ansvar for å se til at barn får gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i barnehagen.

Styrers tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til norm for pedagogisk bemanning.

Kommunen kan innvilge midlertidig *dispensasjon fra normen* for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Kommunen må her foreta en konkret vurdering av barnegruppenes sammensetning og behov, barnehagens fysiske miljø (ute- og inneareal), totalbemanningen i barnehagen og den samlede kompetansen hos personalet. Dispensasjonsadgangen skal bare brukes unntaksvis. Forvaltningslovens regler for saksbehandling gjelder.