

ENDELEG TILSYNSRAPPORT

Kommunen som barnehagemynde

Rettleiing av og tilsyn med barnehagar

Forsand kommune

18.01.2018

Innhald

1 Innleiing	3
2 Om tilsynet med Forsand kommune.....	3
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemynde.....	3
2.2 Tema for tilsynet	3
2.3 Føremålet med tilsynet	3
2.3 Om gjennomføringa av tilsynet	3
3. Kommunens si plikt til å gi rettleiing og sjå til at barnehagane driv i samsvar med gjeldande regelverk.....	4
3.1 Rettslege krav	4
3.2 Innhenting av informasjon og risikovurdering	4
Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar	4
Fylkesmannen sin konklusjon	5
3.3 Rettleiing til barnehagen	6
Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar	6
Fylkesmannen sin konklusjon	6
3.4 Tilsyn med barnehagen	7
Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar	7
4. Frist for retting av regelverksbrot.....	7

1 Innleiing

Fylkesmannen har i perioden frå 16.08.17 til dags dato gjennomført tilsyn med Forsand kommune som barnehagemynde.

I denne tilsynsrapporten er det satt ein frist for retting av lovbrøt som er avdekka under tilsynet. Fristen er 18.april 2018

Viss lovbrota ikkje er retta innan fristen, vil Fylkesmannen i Rogaland vedta pålegg om retting med heimel i kommunelova § 60 d. Eit eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og kommunen kan klage på vedtaket i samsvar med reglane i forvaltningslova kapittel VI.

2 Om tilsynet med Forsand kommune

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemynde

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

Fylkesmannen sitt tilsyn med kommunen som barnehagemynde inneber 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.

Dersom Fylkesmannen konkluderer med at eit rettsleg krav ikkje er oppfylt, blir dette sett på som lovbrøt, uavhengig av om det er barnehagelova eller forskrifter fastsette i medhald av denne lova som er brotne.

2.2 Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er kommunen som barnehagemynde, med vurdering av kommunen si forvaltning på følgjande område:

- Plikta til å gi rettleiing og sjå til at barnehagen i kommunen blir drevet i samsvar med gjeldande regelverk, jf. barnehagelova § 8
- Plikta til å føre tilsyn med barnehagane, jf. barnehagelova § 16.

2.3 Føremålet med tilsynet

Føremålet med tilsynet er å setje søkjelys på kommunen sitt overordna ansvar for å sikre at kommunen som barnehagemynde ivaretek 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.

2.3 Om gjennomføringa av tilsynet

Tilsyn med Forsand kommune blei opna gjennom brev 16.08.17. Kommunen blei pålagd 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 har i tillegg lagt til grunn dokumentasjon vi har tilgang til, m.a. i rapporteringssystem og gjennom klagebehandling.

Fylkesmannen gjennomførte opningsmøte og intervju den 28.09.17. I intervju deltok:
Skole- og barnehagefagleg ansvarleg - Ragnvald Riis
Organisasjonssjef - Audun Grødem
Styrrar Forsand barnehage - Synnøve Lerang

3. Kommunens si plikt til å gi rettleiing og sjå til at barnehagane driv i samsvar med gjeldande regelverk

3.1 Rettslege krav

Kommunen er lokal barnehagemynde. Det følgjer av barnehagelova § 8 første ledd at kommunen som barnehagemynde skal rettleie og sjå til at barnehagane driv i samsvar med gjeldande regelverk. Denne plikta inneber at kommunen kan bruke ulike verkemidlar for å sikre at barnehagane driv innanfor dei rammene som barnehagelova gir. Barnehagelova stiller opp ei rekkje plikter og krav som barnehageeigar skal oppfylle. Krava gjeld m.a. innhald i barnehagetilbodet, foreldre og barn sin medverknad, pedagogisk personale og anna personale og krav til rutinar knytte til politiattest, teieplikt og meldeplikt til barnevernet. Barnehagemynden har plikt til å sjå til at reglane blir følgde både gjennom aktiv rettleiing og gjennom tilsyn med barnehagane. Val av verkemiddel må vere forsvarleg. Ved alvorlege lovbrøt må kommunen føre tilsyn med barnehagen og følgje forvaltningsrettslege krav til saksbehandlinga ved enkeltvedtak.

For å skaffe grunnlag for vurdering av behovet for rettleiing og tilsyn, må kommunen ha rutinar for å hente inn informasjon om barnehagane og å gjere risikovurderingar ut frå den kunnskapen dei har om barnehagane i kommunen.

Kommunen fører tilsyn med barnehagar, jf. bhgl. § 16. Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlege eller ulovlege forhold. Dersom pålegget ikkje blir retta innan fristen, eller dersom forholdet ikkje lar seg rette, kan kommunen vedta midlertidig eller varig stenging av verksemda. Eventuelle pålegg om retting skal skje som enkeltvedtak og følgje forvaltningslova sine reglar.

Det er mange krav til barnehagen sine lokale og drift også i anna regelverk, jf. m.a. plan- og bygningslova, arbeidsmiljølova og forskrift om miljøretta helsevern i barnehagar og skolar. Helsemynde, plan- og bygningsmynde og andre har sjølve ansvaret for sine område, men barnehagemynden har eit overordna ansvar for barnehagane og må leggje opp til eit nært samarbeid med dei andre aktuelle instansane både i godkjenningssprossar og ved seinare tilsyn.

3.2 Innhenting av informasjon og risikovurdering

Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar

For at kommunen som barnehagemynde skal kunne skaffe informasjon om barnehagen og gjere vurderingar av risiko for lovbrøt, må kommunen ha oversikt over dei plikter barnehagelova pålegg barnehageeigar. Forsand kommune har hatt ein plan for tilsyn med oversikt over aktuelle lover og forskrifter. Denne planen var gjeldande til 2015 og er ikkje revidert eller fornya.

Intervju stadfestar at kommunen som barnehagemynde kjenner barnehageeigar sine plikter i barnehagelova, til dømes krav til fagleg innhald i forskrift om rammeplan, krav til foreldremedverknad, krav til politiattest og erklæring om teieplikt ved tilsetting. I og med at Forsand kommune berre har ein barnehage og denne barnehagen er i kommunalt eige, må kommunen utøve rolla som mynde som kontroll med eiga verksemd. Barnehagemynden i kommunen er delegert til rådmannen og vidare til organisasjonssjef i kommunen. For å ivareta meir konkrete oppgåver knytte til denne rolla, har kommunen inngått avtale med ein rådgivar om kjøp av kompetanse. Rådgivaren skal ta hand om funksjonen som skole- og barnehagefagleg ansvarleg og er delegert rolla som mynde på barnehageområdet. I intervju går det fram at behovet for auka kompetanse har vore størst på området for skole, og at oppgåvene på som ligg til barnehagemynden, har vore nedprioriterte den siste tida.

Kommunen hadde tidlegare ein rutine der organisasjonssjefen hadde månadlege møte med styrar i barnehagen. Dette er vist til i dokumentet *Ansvarsfordeling etter barnehagelova og opplæringslova*. I følgje denne rutinen skulle barnehagemynden i kommunen, ved organisasjonssjefen, *gje rettleiing og sjå til at barnehagen vert driven i samsvar med gjeldande regelverk*. I samband med møta blei mellom anna *Sjekkliste/ årshjul for barnehageeigar* gått igjennom to gonger i året. Denne rutinen er ikkje følgd det siste året.

Kommunen som barnehagemynde skaffar seg noko informasjon om barnehagen og drifta gjennom *sirkelmøter* (tverrfaglege møte der rektor, barnehagestyrar og førebyggjande tenester deltar), rådmannen sine møte og gjennom uformell kontakt med styrar. Det blir opplyst i intervju at eventuelle uønskte hendingar i barnehagen blir registrerte i kommunen sitt elektroniske system. Barnehagefagleg ansvarleg kan sjå kva som er varsla og eventuelt ta ut rapport. Det blir opplyst at kommunen mottar få klager frå foreldre.

Dokumentasjon Fylkesmannen fekk i samband med tilsyn i 2015, viser at kommunen tidlegare har gjort nokre risikovurderingar. I desse sakene blei tema for tilsyn endra frå eit pedagogisk fokus til ei prioritering av tilsyn med HMS-rutinar på bakgrunn av mange meldingar om avvik knytte til barna sin tryggleik.

Fylkesmannen skal i sine tilsyn leggje vekt på rutinar og praksis på tidspunktet for tilsyn. I og med at desse observasjonane gjeld tilsyn tilbake i tid og i tillegg er regulert i forskrifter utanfor barnehagelova, kan vi ikkje leggje vekt på dette ved vår konklusjon.

Samanslåing med Sandnes kommune og mogleg avtale om overføring av funksjonar på dette området gjer at Forsand kommune har valt å nedprioritere eigne rutinar for innhenting av informasjon og risikovurdering på barnehageområdet. Kommunen opplever elles drifta av barnehagen som fagleg god og forsvarleg ivaretatt av styrar og har derfor valt å basere seg på denne tilliten i overgangen mot kommunesamanslåing.

Fylkesmannen sin konklusjon

Kommunen som barnehagemynde har oversikt over barnehageeigar sine plikter etter barnehagelova.

Slik funksjonen som barnehagemynde er organisert i dag, blir oppgåvene med å innhente informasjon om barnehagen og gjere ei vurdering av risiko for lovbrøt ikkje ivaretatt på ein forsvarleg måte. Kommunen har ikkje klare rutinar for å hente inn informasjon om drifta, og det er ikkje etablert rutinar for risikovurderingar når det gjeld eventuelle brøt på eigarpliktene etter barnehagelova.

3.3 Rettleiing til barnehagen

Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar

Rettleiing til barnehagen inneber at kommunen som barnehagemynde gir informasjon og rettleiing om dei pliktene barnehageeigar har etter barnehagelova med forskifter. Rettleiinga skal vere frivillig.

Gjennom intervju kjem det fram at i prosessen mot ei kommunesamanslåing med Sandnes kommune og mogleg avtale om overføring av funksjonar på barnehageområdet, har Forsand kommune valt å prioritere ned det rutinemessige arbeidet med å rettleie og sjå til at barnehagane driv i samsvar med gjeldande regelverk. I intervju kjem det også fram at dette kan dei gjere fordi dei har stor tillit til at drifta av barnehagen er forsvarleg ivaretatt av styrar. Kommunen har valt å basere seg på denne tilliten i overgangen mot kommunesamanslåing, og valte difor å la styrer representere Forsand kommune i nettverk Midt fram til august 2016. Det siste året er det innleidd rådgjevar med fagansvar for skule- og barnehage som har representert kommunen i nettverk Midt og i Kommunalt barnehageforum. Rådgjevar har vidareformidla informasjon frå desse møta til rådmann/organisasjonssjef, og til styrar av Forsand barnehage.

For at kommunen skal kunne ivareta ansvaret sitt, må kommunen ha nok og eigna informasjon om barnehagen til å vurdere behovet for rettleiing.

Som vist til i punkt 3.2 ovanfor, hadde kommunen tidlegare ein rutine der organisasjonssjef hadde månadlege møte med styrar i barnehagen. Etter denne rutinen skulle kommunen som barnehagemynde, ved organisasjonssjefen, gi rettleiing og sjå til at barnehagen blir driven i samsvar med gjeldande regelverk. I desse møta blei mellom anna *Sjekkliste/ årshjul for barnehageeigar* gått igjennom to gonger i året. Desse rutinane er ikkje følgde det siste året.

Det finst per i dag ingen skriftlege system eller rutinar for rettleiinga. I intervju blir det opplyst at kommunen får informasjon om barnehagen via jamleg og uformell kontakt mellom styrar, organisasjonssjef og barnehagefagleg ansvarleg, og at både styrar og kommunen som barnehagemynde tar kontakt når dei føler behov for det.

Kommunen som barnehagemynde skal sjå til at barnehagane blir drivne i tråd med gjeldande regelverk. Dette føreset at rettleiinga er basert på korrekt lovforståing. I og med at styrar sjølv har representert kommunen i nettverk og i nokre samlingar i regi av Fylkesmannen, har ho i stor grad fått rettleiing frå anna hald enn frå kommunen. Mangel på barnehagefagleg kompetanse på kommunenivå har gjort at styrar har hatt behov for og har vore ein del av eit fagleg nettverk med styrarar i Strand kommune. Dette nettverket har ho nytt godt av, kjem det fram i intervjuet. Styrar i Forsand barnehage er nå med i fagleg nettverk med styrarar i Sandnes kommune.

Etter Fylkesmannen si vurdering er ikkje Forsand kommune si rolle som barnehagemynde klar og tydeleg. Slik funksjonen som barnehagemynde er organisert i dag, blir ikkje oppgåvene med å rettleie og sjå til at barnehagen driv i samsvar med gjeldande regelverk ivaretatt på ein forsvarleg måte.

Fylkesmannen sin konklusjon

Forsand kommune som barnehagemynde gir ikkje informasjon og rettleiing til barnehagen i samsvar med § 8 i barnehagelova.

3.4 Tilsyn med barnehagen

Fylkesmannen sine undersøkingar og vurderingar

Kommunen som barnehagemynde kan bruke både rettleiing og tilsyn som verkemiddel for å sjå til at barnehagane driv i samsvar med gjeldande regelverk. Forsand kommune har ikkje hatt tilsyn med barnehagen sidan 2015. I intervju går det fram at kommunen ikkje har vurdert dette som nødvendig i og med et dei er tett på barnehagen og har jamleg dialog med styrar. Dette skal revurderast i slutten av 2017. Det blei opplyst i intervju at kommunen vil *sjå an kva som skjer* med tanke på ein samarbeidsavtale med Sandnes før dei ser på nye interne rutinar på området.

Fylkesmannen sitt tilsyn skal vurdere barnehagemyndens sin praksis på tidspunkt for tilsynet. Eldre rutinar i *Plan for tilsyn 2012-2015* er ikkje vurdert. Fylkesmannen har på bakgrunn av dette ikkje grunnlag for å vurdere kommunen sin praksis på dette området.

Sjølv om kommunen er i ein endringsprosess, vil Fylkesmannen presisere at rettstryggleiken til barna i barnehagen skal ivaretakast. Dokumentasjon og intervju stadfestar at kommunen har lagt tilsynsprosedyrar og rutinar på vent til ei eventuell kommunesamanslåing.

Forsand kommune har ikkje prosedyrar for korleis dei vil gå fram dersom det blir nødvendig med tilsyn som verkemiddel. Det er derfor ikkje mogleg å vurdere korleis dei vil sikre rettskrava i slike tilfelle.

Fylkesmannen sin konklusjon

Forsand kommune har ikkje rutinar for å bruke tilsyn som verkemiddel der dette er nødvendig for å sjå til at barnehagen driv etter gjeldande regelverk.

4. Frist for retting av regelverksbrot

Fylkesmannen har i punkt 3.2 og 3.4 konstatert lovbrøt. I denne rapporten får Forsand kommune frist til å rette forholdet, jf kommunelova § 60 d.

Frist for retting er 18.april 2018. Før fristen må kommunen sende oss ei erklæring om at forholda er retta og ei utreiing om korleis brota er retta.

Dersom forholdet ikkje blir retta innan den fastsette fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Eit pålegg om retting er eit vedtak som kommunen kan klage på, jf. forvaltningslova kapittel VI.

Følgjande pålegg er aktuelle å vedta etter at rettefristen er over:

Pålegg 1. Forsand kommune som barnehagemynde må gjennom rettleiing sjå til at barnehagen driv i samsvar med gjeldande regelverk jf. barnehagelova § 8

Pålegget inneber at:

- Forsand kommune må ha tilstrekkeleg kunnskap om korleis barnehagen følgjer pliktene etter barnehagelova.
- Forsand kommune må etablere rutinar for å hente inn informasjon om barnehagen og vurdere risiko for brot på eigarpliktene i barnehagelova med forskrifter.
- Kommunen må bruke denne kunnskapen til å gjere risikovurderingar for å vurdere behov for rettleiing og tilsyn.
- Forsand kommune må på bakgrunn av risikovurderingar aktivt gi informasjon og rettleiing om eigarpliktene i barnehagelova til barnehagen.

Pålegg 2. Forsand kommune må føre tilsyn med barnehagane, jf. barnehagelova § 16.

Pålegget inneber at:

- Forsand kommune som barnehagemynde må bruke tilsyn som verkemiddel der dette er naudsynt for å sjå til at barnehagen driv etter regelverket.
- Forsand kommune må etablere rutinar for korleis dei vil bruke tilsyn som verkemiddel.

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

Stavanger 18.01.2018

Anita Olufsen
tilsynsleiar

Mette Sømme
rådgivar

Hanne Sørli Ronæss
seniorrådgivar

Vedlegg

Følgjande dokument inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Organisasjonskart Forsand kommune
- Interndelegasjon frå rådmannen, 10.02.2017
- Årsmelding Forsand barnehage, 2016
- Kvalitetssystem for barnehageeigar - ajour pr februar 2012
- Kvalitetssikring for pedagogisk arbeid i Forsand barnehage, 01.04.2011
- Notat - praktisering av offentleglova ved gradering av dokument, 25.01.2007
- Ansvarsfordeling etter barnehagelova og opplæringslova - ajour pr februar 2012
- Møtereferat, møte mellom styrar og organisasjonssjef 12.03.2015
- Møtereferat, møte mellom styrar og organisasjonssjef 25.11.2016
- Årsmelding/tilstandsrapport - mal 2012
- Sjekkliste/årshjul for barnehageeigar - oppdatert april 2016
- Plan for tilsyn, 2012
- Melding om tilsyn 2015
- Svar på brev om tilsyn om barnehagens fysiske miljø og barns sikkerhet, 2015
- Beredskapsplan for Forsand barnehage
- E-post til rep for tilsette om internt tilsyn med barnehagen
- Sikkerhet i Forsand barnehage
- Rapport etter internt tilsyn i barnehagen 2015
- Rapport etter intent tilsyn i barnehagen 2014
- Årshjul 2016-2017