



Saksgang		
Utvalg/Styre	Møtedato	Saksnr
Formannskap	26.01.2012	009/12
Kommunestyre	31.01.2012	006/12

Ulovlig drift i Værøy kommunale barnehage

Vedlegg:

Dok.dato	Tittel	Dok.ID
10.01.2012	Ulovlig drift i Værøy kommunale barnehage	15916
25.01.2012	Utdrag fra rundskriv F 04-11 om norm for pedagogisk bemanning	15918
25.01.2012	Brev fra 8/9 ang ulovlig drift	15917

Saksopplysninger:

Bakgrunn for saken

I formannskapets møte 10.1.2012, fikk Formannskapet seg forelagt brev fra utdanningsforbundet Værøy stilet til Administrasjonsutvalget. Brevet som er datert 9.1.2012, påklages manglende svar på Utdanningsforbundets henvendelse til rådmannen datert 8.9.2011. I dette brevet påpekes det forhold knyttet til for lav pedagogisk bemanning. Utdanningsforbundet mener at Værøy kommune ikke driver sin barnehage i tråd med lover, forskrifter og egne vedtekter.

Styrer har ved flere anledninger, både muntlig og skriftlig, tatt opp med Rådmannen at barnehagen i dag drives under forhold som ikke er tilfredsstillende for verken barn eller voksne, og at driften ikke er i samsvar med krav i gjeldende lover og forskrifter.

Medlemmer med fartstid i Formannskapet mener å ha hørt om dette før, og har tidligere anmodet Rådmannen om skriftlig redegjørelse om forholdene i barnehagen. Anmodningen er ikke fulgt opp.

Formannskapet krever at redegjørelse som belyser påstandene om ulovlig drift fremlegges til Formannskapets møte 20.01.2012.

Formålet med dette saksfremlegget, er å belyse påstand fra Utdanningsforbundet med henblikk på spørsmål knyttet til hvorvidt driften ved Værøy barnehage er lovlig eller ikke. Med så kort tidsfrist som man hadde på denne bestillingen, har det ikke vært mulig å belyse alle faktorer knyttet til driften av barnehagen. Forhold som fremkommer i saksfremlegget, er ikke å anse som en fullstendig tilstandsvurdering av barnehagen.

Det er viktig at man er klar over at Værøy kommune har tre roller som hver for seg skal fungere som barrierer for å sikre at barnehagedriften er i samsvar med lover og regler.

- Værøy kommune som barnehagemyndighet – Kommunestyre – Formannskap – Underutvalg.

Kommunestyret er ansvarlig for at riktige resurser stilles til disposisjon slik at den vedtatte tjenesten, og nivået på denne, kan produseres i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og overordnede instruksjoner.

Det overordnede kontroll- og tilsynsansvaret i kommunen er lagt til kommunestyret, jf. kommuneloven § 76. I dette ligger at kommunestyret i tillegg til å være det øverste ansvarlige forvaltningsorganet i kommunen, også er et tilsynsorgan. Kommunestyret kan blant annet forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse.

Som øverste kommunale organ har kommunestyret etter kommuneloven § 76 et ansvar for å påse at virksomheten er organisert slik at kommunen når de mål som er satt enten av kommunen selv eller av regionale eller nasjonale myndigheter. Dette innebærer også at kommunestyret har ansvar for at kontroll- og tilsynsvirksomheten er innrettet slik at det tas hensyn til særlige risikofaktorer i den organiseringen og gjennomføring som velges. Endelig ligger det også i tilsynsansvaret en plikt til å gripe inn og foreta de nødvendige endringer dersom virksomheten ikke når sine mål på en tilfredsstillende måte.

- Værøy kommunes administrasjon – I Værøy kommune er det i praksis Rådmann og ass. Rådmann. Det generelle ansvaret følger av kommunelovens § 23.

Rådmannen er kommunens øverste administrative leder. Rådmannen skal være bindeleddet mellom de folkevalgte (politisk nivå) og den kommunale administrasjonen (som skal gjennomføre den politikken som er vedtatt). Rådmannen har ansvar for at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

Som øverste leder har Rådmannen et ledelsesansvar for å sørge for at virksomheten etablerer rutiner og systemer som bidrar til at organisasjonen når de mål som er satt. Rådmannen har etter kommunelovens § 23 nr. 2. et lovfestet ansvar for tilsyn og kontroll av virksomheten for å sikre at barnehagen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner.

- Værøy barnehage – Kommunal tjenesteutøver representert ved styrer. Ansvar følger av gjeldende lover, forskrifter og fullmakter/delegasjonsskriv fra Rådmann.

Fakta om Værøy barnehage:

Bygning:

Værøy barnehage ble opprinnelig bygget som en ett avdelings barnehage. I de opprinnelige planene skulle bygningen inneholde lokaler for barnehage i 1. etg., og lokaler for ungdomsklubb i underetg. Bygningen har fått en utvidelse mot nord som har gitt arealer i begge etasjene. I 2009 ble barnehagen utvidet med 2 brakkemoduler på baksiden, denne utvidelsen har gitt arealer til 1. etg.

1. etg en avdeling for barn over 3 år, med brutto lekeareal ca 106 m²

Uetg. en avdeling for barn under 3 år, med brutto lekeareal ca 96 m²

Netto lekeareal får man når man trekker fra det arealet hyller, skap ol. opptar i bruttoarealet.

Værøy kommune har vedtektsfestet at leke- og oppholdsarealet skal være 4 m² for barn over 3 år, og 6 m² for barn under 3 år.

Som barnehagemyndighet har man ikke utarbeidet norm for størrelsen på avdelingene i barnehagen. Det finnes heller ingen retningslinjer for vurdering av lokalenes egnethet til formålet.

Ingen av arealene har i dag godkjenning etter gjeldende lover, forskrifter og vedtekter. De viktigste godkjenninginstansene er Arbeidstilsynet, bygningsmyndigheten i kommunen, brannmyndighetene, kommunehelsetjenesten og kommunens godkjenningmyndighet for barnehager.

Barn:

Værøy barnehage har i dag 39 barn i alderen 1 – 5 år

Antall barn under 3 år: 15

Antall barn over 3 år 24

Antall barn på venteliste i dag:

Antall barn på venteliste – Under 3 år, 4

Antall barn på venteliste – Over 3 år, 2

Ansatte:

Bemanningsoversikt i henhold til budsjettforslag for 2012.

1 Styrer i 100 % stilling

Fjellstua (Barn over 3 år)

Ant	Stilling	Størrelse	Størrelse	Merknad
1	Pedagogisk leder	100 %		
1	Fagarbeider		100 %	
1	Fagarbeider		60 %	
1	Assistent		80 %	
1	Assistent		60 %	
5	Sum	100 %	300 %	

(Fem personer fordelt på 4 stillinger)

Marihøna (Barn under 3 år)

Ant	Stilling	Størrelse	Størrelse	Merknad
1	Pedagogisk leder	100 %		
1	Førskolelærer	100 %		(Ufaglært frem til 1.8.2012)
2	Assistent		60 %	
1	Assistent		40 %	
5	Sum	200 %	160 %	

(Fem personer fordelt på 3,6 stillinger)

Vurdering av saken:

Bemanning

Saken har sitt utspring i brev fra Utdanningsforbundet til rådmannen datert 08.09.2011. I brevet hevdes det at Værøy barnehage drives ulovlig i forhold til gjeldende normer for barnehager. I henvendelsen fokuserer Utdanningsforbundet både på bemanning og oppholdsareal.

Minst 1/3 av bemanningen skal ha utdanning som førskolelærer. Styrer skal være utdannet førskolelærer, og skal komme i tillegg til den øvrige bemanningen.

Fjellstua 24 barn over 3 år, normativ bemanning minst 3 voksne per 14 – 18 barn.

Stilling	Størrelse	Merknad
Pedagog	150 %	Avvik ift norm 50 %
Fagarbeider/Assistent	300 %	

Marihøna 15 barn under 3 år, normativ bemanning minst 1 person per 3 – 4 barn

Stilling	Størrelse	Merknad
Pedagog	200 %	Bemanning ift norm når førskolelærer er besatt. 1 ansatt på disp.
Fagarbeider/Assistent	175 %	Avvik ift norm 15 %

Barnehagen har i dag en underbemanning som utgjør 65 % i forhold til gjeldende bemanningsnorm for dagens drift. Av dette er 50 % stilling som pedagog. Sannsynligheten for at man klarer å rekruttere 50 % stilling med førskolelærer er liten, man bør derfor omgjøre 50 % stilling som assistent til pedagogisk stilling. Slik at man får en ny stilling i 100 % som pedagog. Dette vil innebære at assistentressursen reduseres med 35 %.

Barnehagelokaler:

Barnehagen har i dag to avdelinger, en for barn under tre år og en for barn over tre år.

Opprinnelig ble bygningen bygget med en barnehageavdeling i hovedetasjen og ungdomsklubb i underetasjen. Det var ikke avsatt areal til ansatte på dette tidspunktet. Med få tilpassinger ble arealene i underetasjen også tatt i bruk til barnehage. Personalets behov for pauserom, garderober, toalett og kontor er på dette tidspunktet ikke ivaretatt. På dette tidspunktet var personalet henvist til en campingvogn når de skulle ha pauser.

Barnehagen er for 10 – 12 år siden utvidet med et tilbygg. Tilbygget hadde som mål å tilfredsstille behovet for tilleggsareal for barn med funksjonshemming.

Ca 2005 hadde man et år hvor det ikke var et barn med funksjonshemming i barnehagen. Det ble da bestemt at personalet skulle flytte inn i lokalene som tidligere var bygget til, for på den måten å bedre forholdene for de ansatte. Løsningen manglet fremdeles tilfredsstillende garderobe og toaletter for de ansatte. Barnehageleder har også svært dårlig kontorplass. Fasilitetene for personalet tilfredsstiller ikke de krav Arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter stiller til slike. Det samme gjelder for barnehageleders arbeidsplass.

Barnehagen ble i 2009 utvidet med 2 brakkemoduler, disse var ment å skulle gi personalet bedre pauserom, og løse styrers behov for kontor. Større behov for plass til barn med funksjonshemming har imidlertid ført til at disse lokalene stort sett brukes for å løse dette behovet. Denne utvidelsen er det imidlertid ikke søkt om byggetillatelse for, og er følgelig ikke godkjent av bygningsmyndigheten. Dersom man hadde søkt om byggetillatelse, ville denne ikke blitt gitt, da brakkemodulene ikke tilfredsstiller de krav som stilles til barnehagelokaler og arbeidslokaler i byggeforskriften. Løsningen som er valgt ville heller ikke fått godkjenning hos Arbeidstilsynet.

Både byggeforskriften, forskrift og normer i Barnehageloven og Arbeidstilsynets forskrifter, har en rekke krav til utforming av lokaler og utrustninger i disse. Kravene skal blant annet sikre materialvalg, utforming og inne-klimatiske forhold for barn og ansatte. Barnehagen oppfyller ikke de krav som settes til utforming og utrustning av barnehage- og arbeidslokaler i forskrifter knyttet til Plan- og bygningsloven, Barnehageloven og Arbeidsmiljøloven.

Barnehagelokaler skal godkjennes etter Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Denne forskriften ble innført fra 1.1.1996. For eksisterende barnehager og skoler innebar forskriften at de skulle godkjennes innen 31.12.1998. Værøy barnehage har ikke fått slik godkjenning. Forskriften innebærer også at de utvidelsene som er gjort, skulle vært forhåndsgodkjent etter Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Slik godkjenning er aldri gitt. I følge kommunelegen vil det heller ikke bli gitt godkjenning etter Forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager slik barnehagelokalene fremstår i dag.

Barn:

Værøy kommune har utarbeidet vedtekter for Værøy barnehage. Vedtektene inneholder areal- og bemanningsnorm som er i samsvar med krav i lov og forskrift. Vedtektene sier ikke noe om maksimalt antall barn hver avdeling skal dimensjoneres og utrustes etter.

Som tidligere nevnt har barnehagen to avdelinger, en med barn under 3 år og en med barn over 3 år. I de fleste kommuner er det normale antall plasser per avdeling 9 barn på avdelinger for barn under 3 år, og 18 barn på avdelinger for barn over 3 år. I Værøy barnehage har man 15 barn på avdeling for barn under 3 år, og 24 barn på avdelingen over 3 år.

Erfaringsmessig vil det til en hver tid være 1 – 3 barn med funksjonshemming som har plass i barnehagen. Disse barna krever ekstra areal, både til tekniske hjelpemidler, tilrettelagte aktiviteter, og lagring av tekniske hjelpemidler.

Utformingen av arealene er ikke tilpasset verken funksjonsevne eller antallet barn som har fått plass i barnehagen. Ensidig fokus på antall kvadratmeter netto lekeareal, har gitt rom for å etablere store barnegrupper på hver avdeling. Dette har ført til at oppholds- og arbeidsmiljø både for barn og voksne ikke samsvarer med krav i verken barnehagelov eller arbeidsmiljølov. Manglende norm for antall barn per avdeling har bidratt til denne utviklingen. Normen for antall plasser fastsettes av barnehageeier, normen skal sikre at barna får de muligheter til utvikling som er fastsatt i barnehagelov med tilhørende, forskrifter, normer og veiledninger. Fokuset på kvantitet fremfor kvalitet, har ført til at man har fått et miljø i barnehagen som kan påføre både barn og ansatte stressrelaterte helseplager. Dette er i så fall brudd på både barnehagelov og arbeidsmiljølov.

Konklusjon:

Barnehagen mangler 65 % stilling for å drive i samsvar med Barnehageloven og gjeldende normer. 50 % stillingen må ha førskolelærerutdanning. Det er lite sannsynlig at man klarer å rekruttere en pedagog i 50 % stilling. Man bør derfor opprette en 100 % stilling som pedagog og trekke inn 35 % stilling som assistent.

Barnehagen er ikke bygget samsvar med, og godkjent etter gjeldende lover og forskrifter. Det er store mangler i forhold til gjeldende lover og forskrifter som regulerer de fysiske forholdene i barnehagen.

Barnehagen har i dag for mange plasser i forhold til hva den er dimensjonert for. I kommunens streben etter å oppnå full barnehagedekning, har man ikke i tilstrekkelig grad vurdert konsekvensene av de valg som er tatt. Barnehageeier har ikke systematisk risikovurdert konsekvenser av endringer i barnehagedriften. En slik vurdering er en lovpålagt aktivitet som skal gjennomføres i henhold til internkontrollforskriften.

Værøy kommune, som barnehagemyndighet har ikke et forsvarlig system som sikrer tilfredsstillende rutiner og system for kommunens godkjenning av barnehager. Avviket er i forhold til barnehagelovens § 8 første ledd, jf. kommunelovens § 70 og jf. barnehagelovens § 10.

Rådmannens innstilling:

Det opprettes 100 % stilling som pedagog.

Det trekkes inn 35 % stilling som assistent.

Det nedsettes en hurtigarbeidende arbeidsgruppe som innen 1. april utarbeider forslag til løsning på problemene knyttet til barnehagelokalene.

Det igangsettes umiddelbart arbeid med å få på plass system og rutiner for kommunens godkjenning av, og tilsyn i barnehager.

26.01.2012 FORMANNSKAP

Ordfører Harald Adolfsen la frem følgende tilleggsforslag:

Til arbeidsgruppen utnevnes: Jill Arntsen og Susan B. Kristiansen.

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt med tilleggsforslaget fra Adolfsen.

FS-009/12 Innstilling:

Det opprettes 100 % stilling som pedagog.

Det trekkes inn 35 % stilling som assistent.

Det nedsettes en hurtigarbeidende arbeidsgruppe som innen 1. april utarbeider forslag til løsning på problemene knyttet til barnehagelokalene.

Til arbeidsgruppen utnevnes: Jill Arntsen og Susan B. Kristiansen.

Det igangsettes umiddelbart arbeid med å få på plass system og rutiner for kommunens godkjenning av, og tilsyn i barnehager.

31.01.2012 KOMMUNESTYRE

Formannskapets innstilling ble enstemmig vedtatt med følgende endringer:

KS-006/12 Vedtak:

Det opprettes 100 % stilling som pedagogisk leder.

Det trekkes inn 35 % stilling som assistent.

Det nedsettes en hurtigarbeidende arbeidsgruppe som innen 1. april utarbeider forslag til løsning på problemene knyttet til barnehagelokalene.

Til arbeidsgruppen utnevnes: Jill Arntsen og Susan B. Kristiansen.

Det igangsettes umiddelbart arbeid med å få på plass system og rutiner for kommunens godkjenning av, og tilsyn i barnehager.