



= Fylkesmannen
= i Østfold

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Barnehageloven

Hvaler kommune

2018

Sammendrag

Fylkesmannen i Østfold har gjennomført tilsyn med Hvaler kommune som barnehagemyndighet. Tema for tilsynet er kommunens ansvar etter barnehageloven § 8 første ledd for å påse at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk, herunder kommunens veiledning og tilsyn overfor barnehagene.

Fylkesmannen har undersøkt hvordan kommunen påser at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk, og da med spesielt fokus på risikovurderinger, valg av virkemidlene tilsyn og veiledning og oppfølging etter tilsyn og veiledning.

Det overordnede målet med tilsynet er å føre til en styrking av barnehagebarnas og barnehagenes rettsikkerhet. Dette gjør vi ved å kontrollere om kommunen overholder rettslige krav. Dersom tilsynet avdekker praksis i strid med regelverket skal kommunen rette opp dette.

Kommunens tilsyn og veiledning overfor alle barnehager er sentralt i barnehagemyndighetens arbeid med å sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud. Kommunens tilsyn og veiledning er dermed også et sentralt tilsynsystem for Fylkesmannen.

Tilsynet er gjennomført ved å gjennomgå dokumentasjon fra Hvaler kommune, Brekke barnehage og Huser Gårdsbarnehage. I tillegg har vi intervjuet personer fra kommunen og fra barnehagene.

Kommunen har tidligere mottatt en foreløpig rapport. Denne ble gjennomgått på sluttmøte i kommunen. Hvaler kommune har kommentert den foreløpige rapporten. Tilbakemeldingene gjenspeilte situasjonen slik den var per 02.11.2018. I tiden mellom dato for vårt tilsyn 20.09.2018 og foreløpig rapport 09.10.2018, gjennomførte Hvaler kommune tilsyn med barnehagene og utarbeidet foreløpige tilsynsrapporter. Av den grunn vurderte Fylkesmannen det som nødvendig å gjøre en ny vurdering av punkt 4 «Kommunens tilsyn med barnehagene» og punkt 5 «Reaksjoner og vedtak i tilsyn» i vår foreløpige tilsynsrapport. Kommunen mottok derfor en revidert foreløpig tilsynsrapport med frist til å uttale seg 07.12.2018.

Kommunen mener de tiltakene de beskriver i tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport og revidert foreløpig tilsynsrapport er tilstrekkelig for å dekke påleggene i den reviderte foreløpige tilsynsrapporten. Fylkesmannen har vurdert tilbakemeldingene og tilhørende vedlegg og velger å opprettholde pålegget om retting og korreksjonspunktene a til og med g. Hvaler kommune får frist fram til 01.03.2019 med å rette de påpekte regelverksbruddene. Bruddene ble formulert som mulige pålegg slik:

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av fristen i endelig tilsynsrapport:

1. Hvaler kommune skal gjennom veiledning og tilsyn påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd.

Pålegget innebærer at Hvaler kommune må:(korreksjonspunkter)

- a) ha tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeiere oppfyller sine plikter etter barnehageloven,
- b) bruke kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn,

- c) veilede aktivt om regelverket ovenfor barnehagene for å påse regeletterlevelse,
- d) gjennomføre tilsyn der det er nødvendig for å påse regeletterlevelse,
- e) skriftliggjøre sine vurderinger og konklusjoner i tilsynsrapporten,
- f) sørge for at forhåndsvarselet gir opplysninger om det rettslige grunnlaget og det faktiske grunnlaget og
- g) se til at utformingen at enkeltvedtak er i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser, dersom de velger å følge opp ulovlig eller uforsvarlig forhold gjennom pålegg.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	5
1.1	Kort om kommunen	5
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet	5
1.3	Om tilsynet med Hvaler kommune	6
1.3.1	Fylkesmannen fører tilsyn med Hvaler kommune som barnehagemyndighet.....	6
1.3.2	Tema for tilsynet	6
2	Risikovurderinger.....	6
2.1	Rettslige krav	6
2.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
3	Kommunens veiledning av barnehagene	9
3.1	Rettslige krav	9
3.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	9
4	Kommunens tilsyn med barnehage	10
4.1	Rettslige krav	10
4.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	12
5	Reaksjoner og vedtak i tilsyn	15
5.1	Rettslige krav	15
5.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	15
6	Varsel om pålegg om retting.....	17
7	Vedlegg:.....	19
7.1	Oversikt over dokumentasjon til tilsynet med Hvaler kommune	19
7.2	Oversikt over navn og funksjon på de som har deltatt i tilsynet:.....	20

1 Innledning

Fylkesmannen har i perioden fra 22.06.2018 til dags dato gjennomført tilsyn med kommunens ansvar for å påse at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk i Hvaler kommune.

I denne tilsynsrapporten er det gitt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 01.03.2019.

Dersom regelverksbruddene ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60d.

1.1 Kort om kommunen

Det framkommer av dokumentasjon og intervjuer at i Hvaler kommune er rollen som barnehagemyndighet etter lov om barnehager delegert fra rådmannen til kommunalsjef som sitter i rådmannens stab. I delegasjonsreglement er det skrevet at kommunalsjefen fatter vedtak etter barnehageloven herunder godkjenning av barnehager, opptak, foreldrebetaling og tilsyn.

I intervjuene opplyses det at tilsyn og veiledning med barnehagene, samt vedtak etter kap V A er delegert videre til spesialrådgiver. Denne delegasjonen er ikke skriftliggjort. Det fremkommer i intervjuene at delegasjonsreglementet skal gjennomgå og oppdateres.

Kommunalsjefen er delegert ansvar som barnehageeier for de kommunale barnehagene etter § 7 i barnehageloven.

Kommunen har 4 barnehager, av disse er 3 kommunale og 1 privat barnehage.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Fylkesmannen vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon, kommunens egenvurdering i Reflex og opplysninger fra intervju.

Tilsynets gang

- Varsel om tilsyn med pålegg om å sende inn dokumentasjon, datert 22.06.2018
- Dokumentasjon, redegjørelse og egenvurdering i Reflex mottatt 24.08.2018
- Brev med dagsorden for tilsynet, datert 11.09.2018.
- Åpningsmøte inkl veiledning og intervjuer 20.09.2018.
- Varsel om vedtak og foreløpig rapport 09.10.2018
- Sluttmøte 11.10.2018
- Frist for tilbakemelding på varsel om vedtak og foreløpig rapport 02.11.2018
- Varsel om vedtak og revidert foreløpig rapport 26.11.2018
- Frist for tilbakemelding på varsel om vedtak og revidert foreløpig rapport 07.12.2018
- Endelig rapport med frist for retting 20.12.2018.
- Avslutning av tilsyn evt. pålegg om retting

1.3 Om tilsynet med Hvaler kommune

1.3.1 Fylkesmannen fører tilsyn med Hvaler kommune som barnehagemyndighet

Vi fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter. Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting etter at kommunen har fått en frist for å rette.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som brudd på regelverket, uavhengig av om det er barnehageloven eller forskrift fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

1.3.2 Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er kommunens veiledning og tilsyn for å påse at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd, jf. § 16.

Tilsynet omfatter:

- Kommunens risikovurderinger
- Kommunens veiledning av barnehagene
- Kommunens tilsyn med barnehagene
- Kommunens reaksjoner og vedtak i tilsyn

Det overordnede målet med tilsynet er å føre til en styrking av barnehagebarnas og barnehagenes rettsikkerhet. Gjennom kontroll med kommunens overholdelse av de rettslige kravene skal eventuell lovstridig praksis avdekkes og rettes opp.

Kommunens tilsyn og veiledning med barnehagene er sentralt i barnehagemyndighetens arbeid med å sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud. Kommunens tilsyn og veiledning er dermed også et sentralt tilsynsystema for Fylkesmannen

2 Risikovurderinger

2.1 Rettslige krav

Barnehageloven § 8 første og femte ledd lyder:

1. Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

.....

5. Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver.

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og skal påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8. For å oppfylle ansvaret om å påse regelverksetterlevelse i barnehagene etter barnehageloven § 8 første ledd, må kommunen ha oversikt over regelverket den veileder om og fører tilsyn med. Barnehagemyndigheten må også ha nok og egnet informasjon om barnehagene til å gjøre risikovurderinger. Dersom kommunen ikke har tilstrekkelig informasjon om barnehagenes praksis for å belyse hvorvidt barnehageeierne ivaretar sine plikter, må den innhente det. Uten informasjon om regelverksetterlevelsen, kan ikke kommunen vurdere risikoen for brudd på regelverket og behovet for veiledning og tilsyn, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd. Informasjonen skal vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt av barnehageeierne.

Barnehagemyndigheten må bruke kunnskapen om barnehagene til å foreta løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven. Kommunen må gjøre dette både på bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage og samlet for alle barnehagene. På bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelsen, må man vurdere behovet for veiledning og tilsyn. Dette innebærer at kommunen må kartlegge risiko for brudd på regelverket ved bruk av kilder som sier noe om regelverksetterlevelsen. Videre må kommunen vurdere hvilke virkemidler som er egnet til å påse regelverksetterlevelse. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker den informasjonen den har om barnehagene, vil ikke temaene for tilsyn og veiledning være i tråd med de faktiske behovene. Dette vil igjen medføre at kommunen ikke påser regelverksetterlevelse ved gjennomføringen av veiledning og tilsyn, jf. barnehageloven § 8 første ledd.

Videre må barnehagemyndigheten gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger. På bakgrunn av informasjonen som er innhentet og vurderingene som er foretatt, må kommunen bruke sine virkemidler; veiledning og tilsyn. Kommunen må gjennomføre veiledning og tilsyn på en slik måte at den bidrar til økt regelverksetterlevelse i barnehagen. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker virkemidlene i tråd med sine funn, oppfyller den ikke sin plikt til å påse regelverksetterlevelse, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

I Reflex opplyser kommunen at de har god oversikt over lovverket og de ulike aktørenes plikter etter barnehageloven. Videre framkommer det at barnehagemyndigheten har oversikt over skillet mellom barnehagemyndighetens og barnehageeiers oppgaver.

På spørsmål om barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven, svarer kommunen «ja» i Reflex. De skriver *«Styrer i den private barnehagen deltar jevnlig på kommunens virksomhetsledermøter og vi har etablert en tett og god kommunikasjon. Forrige kommunalsjef hadde et tett og godt samarbeid direkte med eier, mens ny kommunalsjef er i ferd med å etablere strukturer for oppfølging og kommunikasjon.»*

Videre svarer kommunen i Reflex at de bruker kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

Det framkommer i intervjuene at kommunen har god og løpende kontakt med barnehagene. Både eiere og styrere tar kontakt når de lurer på noe. Dette skjer gjennom e-post, telefon og på virksomhetsledermøtene. Videre opplyses det at kommunen får kunnskap gjennom felles optak, BASIL, kompetanseutvikling og prosjekt om rammeplanen.

I innhentet dokumentasjon er det skrevet i «Følgebrev til varsel om tilsyn – barnehager», sist godkjent 20.02.2017, at «det er utarbeidet en selvangivelse som både private og kommunale barnehager skal fylle ut en gang i året, og som skal sendes til tilsynsmyndigheten. Tilsynsmyndigheten gjennomgår skjemaet og gir melding til barnehagen/eier med tilbakemelding om eventuelle merknader.» Under intervjuene kommer det frem at selvangivelsene ikke har blitt fylt ut tidligere år.

Barnehagemyndigheten skal gjennomføre tilsyn med barnehagene høsten 2018. I den forbindelse er selvangivelsen sendt ut og besvart av alle barnehagene. Det sies i intervjuene at selvangivelsen er omfattende og at ikke alle punktene blir oppsummert, så sant det ikke er fokusområder i tilsynet eller at det har blitt gitt signaler om at regelverket ikke blir fulgt.

I intervjuene opplyses det om at årsplanene blir sendt inn, men at kommunene ikke gir tilbakemelding på disse. I etterkant av intervjuene har vi fått tilsendt mal på tilbakemelding på årsplan. Når det gjelder årsmeldingene i BASIL, blir barnehagene kontaktet dersom tallene ikke stemmer.

I intervjuene fremkommer det at kommunen som barnehagemyndighet gjorde en vurdering av styrerressurs opp mot kravene i barnehageloven i Brekke barnehage og Asmaløy barnehage. Kommunen sier at dette skal følges opp i tiden framover.

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport skriver kommunen de har startet arbeidet med risikovurdering for å sikre at de har tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehageeier oppfyller sine plikter som barnehageeier.

Kommunen har foreløpig hatt to møter, der kommunalsjef oppvekst og spesialrådgiver barnehage har deltatt. Spesialrådgiver stab leder prosessen. Det er forventet å være ferdig med risikovurderingen innen 1.1.19

Fylkesmannens vurderinger

Slik Fylkesmannen oppfatter praksisen på Hvaler, innhenter kommunen kunnskap om barnehagenes regeletterlevelse primært gjennom årsmeldingen i BASIL, gjennom møter med styrerne, felles prosjekter og gjennom henvendelser og spørsmål fra barnehagene. Slik vi vurderer det, er informasjonen som mottas i stor grad basert på hva barnehagene selv melder inn. Fylkesmannen kan ikke se at kommunen aktivt innhenter kunnskap om regeletterlevelse i barnehagene. Slik vi oppfatter det, har ikke kommunen utført individuelle vurderinger av informasjonen og kunnskapen de får om den enkelte barnehage.

Kommunen har en intensjon om å innhente kunnskap gjennom selvangivelsene, men dokumentasjonen viser at den tidligere ikke har blitt sendt ut. Selvangivelsen er sendt ut i forbindelse med kommunens tilsyn med barnehagene i 2018. Barnehagene har besvart selvangivelsen. På tidspunktet for Fylkesmannens gjennomføringer av intervjuer er ikke selvangivelsene vurdert av kommunen.

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport har kommunen startet arbeidet med risikovurderinger. Så langt Fylkesmannen kan se fremkommer det ikke i tilbakemeldingen på hvilke områder risikovurderingen blir gjort, hvilken informasjon som blir benyttet, hvilke vurderinger som blir gjennomført og hva konklusjonene er. Det fremkommer heller ikke om kommunen gjennomfører tilsyn eller veiledning i tråd med sine risikovurderinger.

Fylkesmannen forstår at kommunen jobber med innhenting av kunnskap og gjennomføring av risikovurderinger. Etter Fylkesmannens vurdering viser ikke dokumentasjonen i tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport hvordan dette har blitt gjort i praksis.

Konklusjon

Fylkesmannen kan ikke se i tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport at kommunen skaffer seg nok og egnet kunnskap til å kunne avgjøre om alle barnehageeiere oppfyller barnehageloven.

Ut i fra tilbakemeldingen på foreløpig tilsynsrapport kan ikke Fylkesmannen se at kommunen foretar nødvendige risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn i den enkelte barnehage.

3 Kommunens veiledning av barnehagene

3.1 Rettslige krav

Etter barnehageloven § 8 første ledd skal kommunen gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Barnehagemyndighetens veiledning skal være basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Kommunen må anvende loven og forskriftene i tråd med gjeldende rett når den gir informasjon til barnehageeierne om eierpliktene i barnehageloven, jf. barnehageloven § 8 første ledd. Barnehagemyndigheten må vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeieren. Det rettslige kravet følger ikke alltid direkte av lovteksten. Kommunen må bruke gyldige rettskilder og legge til grunn gjeldende fortolkning fra nasjonale myndigheter for å klargjøre hva regelverket faktisk krever av barnehageeieren. Veiledningen skal være frivillig for barnehageeieren.

3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

I Reflex svarer kommunen «ja» på spørsmål om barnehagemyndigheten bruker veiledning som virkemiddel for å påse regeletterlevelse hos barnehageeierne og at veiledningen er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Svarene er ikke ytterligere utdypet i Reflex.

Av dokumentasjonen framkommer det at kommunen har faste virksomhetsledermøter med styrerne i alle barnehagene. Vi får opplyst at det skrives referat fra møtene. Temaer på de møtene vi har fått referater fra er rammeplanprosjektet, kompetanseheving, oppsummering av felles plandag, opptak, nytt barnehageadministrativt system, tilbakemelding fra samling for barnehagemyndigheten hos Fylkesmannen, beredskapsplan ved alvorlige ulykker og IKT i barnehagene.

Gjennom intervjuene opplyses det at endringer i regelverket blir tatt opp på virksomhetsledermøtene. Kommunen abonnerer på nyheter fra Fylkesmannen, Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet og varsler barnehagene om endringer i regelverket.

I tilsendt oversikt «Barnehagemyndighetens veiledning med barnehagene 2016, 2017 og 2018» står det at veiledningen fokuserer på felles kompetanseutvikling, virksomhetsledermøter hvor temaene er opptak, nytt barnehageprogram og felles pedagogiske prosjekter, felles ped-ledersamlinger hvor tema er felles prosjekter, veiledning av nyutdannede barnehagelærere, felles planleggingsdager, felles personalmøter, felles foreldremøter og felles treff for skolestarterne.

Det framkommer av intervjuene at barnehagemyndigheten i kommunen er tilgjengelig for barnehagene når de trenger veiledning og svar på ulike problemstillinger. Barnehagene vi har

snakket med, framhever at kommunen er tilgjengelig, og de får raskt svar på spørsmål. I intervjuene opplyses det at kommunen sjelden får henvendelser fra barnehagene om lovforståelse.

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport skriver Hvaler kommune at det er gjort følgende endringer når det gjelder veiledning: *«Felles virksomhetsleder/styrer møter med alle barnehagene i kommunen er definert som barnehagemyndighetsmøter og vil inneholde aktiv veiledning for å påse regelverksetterlevelse.»*

Det fremkommer i tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport at kommunen har gjennomført et slikt møte hvor det ble veiledet om lov om barnehager § 19a-g, § 12 og § 12a, § 8 1. og 5.ledd og § 16 1. og 2. ledd. Kommunen opplyser videre at temaene på møtene framover vil omhandle ulike deler av lov om barnehager med forskrifter som Hvaler kommune etter risikovurdering, tilsynet og kjennskap til barnehagene vil vurdere som viktige.

Kommunen opplyser videre i tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport at tilbakemeldingen på barnehagenes årsplan har blitt tydeligere og vil bli gitt som veiledning på regeletterlevelse. Vedlagt ligger mal for tilbakemelding på årsplan.

Fylkesmannens vurderinger

Slik Fylkesmannen vurderer kommunens veiledning med barnehagene, fokuseres det på det pedagogiske innholdet i barnehagene og felles prosjekter. En stor del av dette er veiledning ut i fra rammeplanen. Kommunen gjennomfører mye veiledning, men slik Fylkesmannen oppfatter dette, er det veiledning på det pedagogiske innholdet.

I intervjuene sies det at det blir gitt veiledning på regelverket under virksomhetsledermøtene, men slik Fylkesmannen ser det kan vi ikke finne spor av slik veiledning i tilsendte agendaer og referater, med unntak av veiledning på rammeplanen.

Fylkesmannen leser i tilbakemeldingen på foreløpig tilsynsrapport at kommunen har møter med styrerne hvor ulike paragrafer i barnehageloven blir gjennomgått. Kommunen har ikke oversendt agenda eller referater fra møtene som viser innholdet i veiledningen.

I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport er det vedlagt en mal for tilbakemelding på barnehagenes årsplaner hvor barnehagene skal svare ja eller nei på ulike spørsmål. Så langt Fylkesmannen kan se baseres tilbakemeldingene på hva barnehagene selv melder inn i besvarelsen. Slik Fylkesmannen vurderer det har ikke svarene fra barnehagene blitt kontrollert opp mot barnehagenes årsplaner.

Konklusjon

På grunn av manglende dokumentasjon på innholdet i veiledningen og hvordan kommunen gir aktiv veiledning til barnehagene kan ikke Fylkesmannen se hvordan veiledningen blir gitt i praksis. Fylkesmannen vurderer at kommunen så langt ikke gir aktiv veiledning for å påse regeletterlevelse i barnehagene.

4 Kommunens tilsyn med barnehage

4.1 Rettslige krav

Barnehageloven § 16 om tilsyn lyder:

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.

I stedet for eller i tillegg til stenging av virksomheten, kan kommunen bruke økonomiske reaksjoner overfor ikke-kommunale barnehager dersom krav etter § 14 a, eller forskrift i medhold av samme bestemmelse, ikke er overholdt.

Vedtak om retting og stenging og vedtak om anvendelse av økonomiske reaksjonsmidler kan påklages til fylkesmannen

Barnehagemyndigheten skal bruke tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd. Tilsyn er kontroll av om barnehageeier oppfylder eierpliktene i barnehageloven. Dette innebærer at barnehagemyndigheten ikke kan føre tilsyn med forhold som ikke er regulert i barnehageloven. Tilsyn er utøvelse av offentlig myndighet, og innebærer å undersøke praksis og pålegge endring av praksis som ikke er i samsvar med regelverket. I motsetning til veiledning kan barnehagemyndigheten gjennomføre tilsyn mot barnehageeierens vilje. Vurderingen av om det er nødvendig med tilsyn, skal baseres på barnehagemyndighetens risikovurdering.

Barnehagemyndigheten må anvende loven i tråd med gjeldende rett når den fører tilsyn, jf. barnehageloven § 16 første og andre ledd. Barnehagemyndigheten må vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier. Det rettslige kravet følger ikke alltid direkte av lovteksten. Barnehagemyndigheten må bruke gyldige rettskilder og legge til grunn gjeldende fortolkning fra nasjonale myndigheter for å klargjøre hva regelverket faktisk krever av barnehageeieren.

Barnehagemyndigheten må ha nok og egnet informasjon om barnehagens praksis til å kunne vurdere og konkludere på om barnehageeier oppfylder eierpliktene i barnehageloven med forskrifter, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd. Det følger av forvaltningsloven § 17 at barnehagemyndigheten må opplyse saken så godt som mulig før den fatter vedtak.

For å påse regelverksetterlevelse må barnehagemyndigheten vurdere og konkludere på om praksis er i tråd med regelverket eller ikke innenfor temaene i tilsynet. For å kunne konkludere må barnehagemyndigheten vurdere barnehagens praksis opp mot de aktuelle rettslige kravene, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd.

Barnehagemyndigheten må formidle sine vurderinger og konklusjoner fra tilsynet skriftlig til barnehageeieren, uavhengig av om den har avdekket brudd på regelverket i tilsynet eller ikke. Der barnehagemyndigheten har avdekket brudd på regelverket, vil det være vanskelig for barnehageeieren å endre sin praksis uten at den får vurderingene og konklusjonene fra tilsynet skriftlig. Der barnehagemyndigheten ikke har avdekket brudd på regelverket, tilsier

likevel de ulovfestede prinsippene om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk at barnehageeier har krav på å få vite hvilke vurderinger som er gjort i tilsynet, og hvilken konklusjon barnehagemyndigheten har falt ned på.

Det er nødvendig med skriftliggjøring av barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner for å sikre etterprøvbarehet og likebehandling. Videre er det nødvendig at den skriftlige rapporten formidles til barnehageeieren for å sikre at barnehageeiers rett til kontradiksjon blir ivaretatt. Tilsynsrapporten inneholder konkrete beskrivelser av barnehagen og barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner som det er viktig at barnehageeieren får muligheten til å uttale seg om.

4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Kommunen opplyser i Reflex at de bruker tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regeletterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier. De skriver *«Fordi vi jobber så tett sammen om det pedagogiske tilbudet på tvers av barnehagene foregår mye av veiledningen nettopp i disse møtene, men vi har også planlagt tilsyn blant annet i forhold til endringer i barnehageloven fra 1. august 2018.»*

Videre opplyser kommunen at de innhenter informasjon som gjør at de kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven. Denne informasjonen er oversikt over antall barn over og under tre år, antall pedagoger og antall ansatte. Kommunen går gjennom årsmeldingen og har innført et ekstra telletidspunkt for beregning av kommunalt tilskudd.

Hvaler kommune har i dokumentet «Følgerevurter til varsel om tilsyn» skrevet: *«alle barnehagene skal fylle ut en selvangivelse hvert år som sendes til tilsynsmyndighetene. Tilsynsmyndigheten gjennomgår skjemaet og gir melding til barnehagen/eier med tilbakemelding om eventuelle merknader.»* I intervjuene fremkommer det at selvangivelsene ikke har blitt fylt ut de siste årene.

I oversendt dokumentasjon er det en «Oversikt over tilsyn 2016, 2017 og 2018» som viser at Hvaler kommune ikke har gjennomført tilsyn etter barnehageloven i 2016 og 2017. Høsten 2018 skal det gjennomføres tilsyn i alle barnehagene.

I tilbakemelding på foreløpig rapport skriver kommunen at de har gjort noen endringer i tilsynsrutinene. De har endret tilsynsrapporten til foreløpig rapport med frist for tilbakemeldinger før endelig tilsynsrapport. Videre er de foreløpige rapportene tydeligere på regeletterlevelse. I tillegg skriver kommunen at de vil gjennomføre tilsyn der risikovurderingene gjør det nødvendig. Kommunen opplyser også at tilsynet vil bli tydeligere og mer spisset mot enkeltområder i barnehageloven.

Vedlagt tilbakemelding på foreløpig rapport ligger «Foreløpig tilsynsrapport 2018 - Brekke barnehage.» I denne står det at tilsynet omfatter barnehagens rammebetingelser og barnehagens innhold, med særlig vekt på barnehageloven §§ 3, 4, 17, 17a og 18 med forskrifter. Videre har barnehagemyndigheten skrevet hva som er dokumentgrunnlaget, gjennomføringen av tilsynet, varsel om pålegg om retting, oppfølging og frister og avsluttende kommentarer.

I tilbakemelding på revidert foreløpig tilsynsrapport opplyser kommunen at de vil lage en ny mal for foreløpig tilsynsrapport/tilsynsrapport til barnehagene. Kommunen skriver at den nye malen skal blant annet inneholde en skriftliggjøring av vurderinger og konklusjoner i tilsynsrapporten.

I «Foreløpig tilsynsrapport 2018 – Brekke barnehage» har kommunen skrevet under punkt 2 Dokumentunderlag: *«Ingen dispensasjoner fra utdanningskravet. Jf Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, § 1. Norm for pedagogisk bemanning og § 2. Midlertidig dispensasjon fra norm for pedagogisk bemanning.»*

Kommunen skriver i tilbakemelding på revidert foreløpig tilsynsrapport at på det tidspunktet tilsynet ble gjennomført hadde ikke kommunen mottatt noen søknader om dispensasjoner fra utdanningskravet. Derfor er § 3 i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon ikke tatt med som lovhjemmel.

Kommunen hadde fått en oversikt fra hver barnehage over antall barn over og under tre år, og antall årsverk pedagogisk bemanning på tilsynets tidspunkt. Dette ble kontrollert av Hvaler kommune og av den grunn derfor var det naturlig å bare henvise til §§ 1 og 2 i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon.

Videre skriver kommunen under punkt 2 Dokumentunderlag: *«Rutiner for politiattest er kontrollert og funnet i orden, jf § 19. Politiattest, Forskrift om politiattest i barnehager».*

I «Selvangivelse for barnehagen» som ble besvart i forkant av kommunens tilsyn, svarer Brekke barnehage at de har følgende system for registrering av politiattester: *«For å jobbe i barnehagene i Hvaler kommune må det leveres politiattest før arbeidet kan begynne. Dette er det virksomhetsleder som sørger for. Etter 1.1.17 blir det krevd utvidet politiattest for arbeide i barnehage. Politiattestene blir skannet og lagt inn i de digitale personalmappene. Har også et punkt når vi skriver arbeidsavtaler om politiattest er levert. Dette for å kvalitetssikre at det faktisk er levert.»*

I tilbakemelding på revidert foreløpig tilsynsrapport beskriver kommunen prosedyren arkivet har for behandling av politiattester. Her står det at «noen (for eksempel skole-barnehage) kan makulere politiattesten.»

Fylkesmannens vurderinger

Slik Fylkesmannens ser det, er det vanskelig å påse regelverketterlevelse i barnehagene uten også å bruke tilsyn som virkemiddel. I et tilsyn kan kommunen innhente dokumentasjon som viser regeletterlevelsen. Gjennom tilsyn vil også barnehagene skriftlig få informasjon om hvordan kommunen vurderer barnehagens praksis opp mot regelverket, og kommunen vil måtte følge opp et lovbrudd inntil det er rettet. Fylkesmannen ser ikke at det er sannsynliggjort for oss at Hvaler kommune gjennom risikovurdering og veiledning får en slik oversikt over regeletterlevelsen i barnehagene at tilsyn ikke er nødvendig.

Gjennom kommunes tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport vurderer Fylkesmannen at barnehagemyndigheten har innhentet informasjon i sitt tilsyn med barnehagene som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven. Videre er tema for tilsynet regulert i barnehageloven.

Kommunen har i sin tilbakemelding lagt ved «Foreløpig tilsynsrapport 2018 - Brekke barnehage». Slik Fylkesmannen vurderer det, er ikke barnehagemyndighetens tilsyn på alle områder basert på oppdatert og gjeldende forståelse av regelverket, jf. henvisningen til forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1 og § 2. Disse to paragrafene omhandler ikke regelverket for dispensasjon fra utdanningskravet. Paragraf 1 synliggjør normen for pedagogisk bemanning, mens paragraf 2 tar for seg midlertidig dispensasjon fra norm for pedagogisk bemanning. Fylkesmannen går ut i fra at kommunen mener å vise til forskriftens § 3.

I tilbakemelding på revidert foreløpig tilsynsrapport skriver kommunen at det ikke er henvist til forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjoner § 3 fordi kommunen ikke hadde fått

inn søknader om dispensasjon fra utdanningskravet. Kommunen hadde fått en oversikt over antall barn over og under tre år samt antall årsverk. Dette ble kontrollert opp mot forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjoner §§ 1 og 2.

I «Foreløpig tilsynsrapport 2018 – Brekke barnehage» under punkt 2 dokumentgrunnlag heter kulepunkt 8 «Ingen dispensasjoner fra utdanningskravet». I den påfølgende teksten vises det til forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1 norm for pedagogisk bemanning og § 2 midlertidig dispensasjon fra norm for pedagogisk bemanning.

Fylkesmannen vurderer at kommunen har oppdatert og gjeldende forståelse av loverket, men understreker at kommunen må være tydelige på hvilken type dispensasjon som skal kontrolleres og har blitt kontrollert i sine tilsynsrapporter.

Kommunen skriver i «Foreløpig tilsynsrapport 2018 - Brekke barnehage» at barnehagens rutiner for politiattest er kontrollert og funnet i orden. I barnehagelovens «Forskrift om politiattest i barnehager med merknader» § 7 «Behandling av politiattest og taushetsplikt» er det skrevet *Politiattesten skal oppbevares utilgjengelig for uvedkommende. Den skal makuleres straks etter at den har vært i bruk til det formålet den er innhentet for, jf politiregisterforskriften § 37-2.* På bakgrunn i dette vurderer Fylkesmannen at barnehagens rutiner ikke er i samsvar med reglene i forskrift om politiattest.

I tilbakemelding på revidert foreløpig tilsynsrapport beskriver kommunen prosedyren arkivet har for behandling av politiattester. Her står det at «noen (for eksempel skole-barnehage) kan makulere politiattesten» Fylkesmannen mener at denne prosedyren ikke er tilfredsstillende i forhold til kravene til behandling av politiattest som er beskrevet i barnehagelovens «forskrift om politiattest i barnehager med merknader» § 7. Her står det at politiattesten skal makuleres. Kommunens prosedyre om at politiattesten «kan makuleres av noen.» Fylkesmannen mener at kommunens prosedyre bør bli tydeligere slik at kravene i barnehageloven etterleves.

På bakgrunn av det ovenfor vurderer Fylkesmannen at kommunens tilsyn på baseres på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Samtidig vil Fylkesmannen fremheve at kommunen må være bevisst på hvilke lovhomepler som benyttes og hvilke krav som faktisk stilles.

Slik Fylkesmannen vurderer det i «Foreløpig tilsynsrapport 2018 – Brekke barnehage» så gjør ikke barnehagemyndigheten en gjennomgående vurdering og konklusjon av barnehagens praksis opp mot kravene i regelverket. Under punkt 2 Dokumentgrunnlag så gir kommunen en kort vurdering og konklusjon av bemanningsplan og vedtektene. Utover dette kan ikke Fylkesmannen se at vurderinger og konklusjoner skriftliggjort.

I tilbakemeldingen på revidert foreløpig tilsynsrapport skriver kommunen at det skal lages en ny mal for foreløpig tilsynsrapport/tilsynsrapport som blant annet skal inneholde en skriftliggjøring av vurderinger og konklusjoner. Fylkesmannen kan ikke se hvordan kommunen konkret vil løse dette i praksis.

Konklusjon

På bakgrunn av kommunens tilbakemeldinger på foreløpig tilsynsrapport vurderer Fylkesmannen at kommunen innhenter egnet og tilstrekkelig informasjon om barnehagens praksis.

På bakgrunn av kommunens tilbakemeldinger på revidert foreløpig tilsynsrapport vurderer Fylkesmannen at kommunens tilsyn er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Videre vurderer Fylkesmannen at barnehagemyndigheten ikke gir en skriftlig vurdering og konklusjon på om barnehageeier oppfyller kravene i barnehageloven.

5 Reaksjoner og vedtak i tilsyn

5.1 Rettslige krav

Barnehagemyndigheten må gi barnehageeier en frist for å rette opp brudd på regelverket som blir avdekket i tilsynet. Fristen må tilpasses bruddets type og omfang. Fristen skal ikke være lengre enn det som er nødvendig for at barnehageeieren skal kunne rette regelverksbruddet, jf. barnehageloven § 16 andre ledd første og andre punktum.

Barnehagemyndigheten må forsikre seg om at barnehageeieren korrigerer ulovlig praksis slik at praksis blir i samsvar med barnehageloven og forskrifter. Det fremgår av merknadene til barnehageloven at barnehagemyndigheten har en valgfrihet knyttet til bruk av pålegg når den har avdekket ulovlige forhold i barnehagen. Barnehagemyndigheten har derimot ikke en valgfrihet knyttet til at barnehageeieren faktisk må rette det ulovlige forholdet, jf. barnehageloven § 8 første ledd. For å oppnå dette, må barnehagemyndigheten gi veiledning eller pålegg om retting, jf. barnehageloven § 16 første og andre ledd.

Dersom kommunen gir pålegg om retting, må de følge forvaltningslovens bestemmelser og utforme vedtaket skriftlig. Dette innebærer at pålegget må ha innhold som et enkeltvedtak, dvs. det må være en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og at avgjørelsen må gjelde rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte enkeltpersoner eller private rettssubjekter, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd a) og b). En barnehage regnes i denne sammenheng som et privat rettssubjekt. Hvis barnehagemyndigheten i stedet har valgt å bruke veiledning, er det ikke et krav til skriftliggjøring. Barnehagemyndigheten kan ikke avslutte tilsynet før barnehageeieren har sannsynliggjort at brudd på regelverket er rettet. Forhåndsvarsel (varsel før enkeltvedtak) skal som hovedregel være skriftlig. Forhåndsvarsel skal forberede barnehageeieren på det vedtaket som kan komme, og gi barnehageeieren muligheter til å uttale seg og ivareta sine interesser. Barnehagemyndigheten kan gi forhåndsvarsel i tilsynsrapporten. Både pålegg om retting og tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen er enkeltvedtak, jf. barnehageloven § 16 andre ledd.

I forhåndsvarselet må barnehagemyndigheten vise til aktuelle bestemmelser i barnehageloven med forskrifter. Videre må forhåndsvarselet inneholde opplysninger om hvilke forhold som er lagt til grunn. Her må barnehagemyndigheten beskrive hva den har sett på i tilsynet. Dette omfatter både de faktiske forholdene og hvilke vurderinger den har gjort. Forhåndsvarselet må vise hva vedtaket vil innebære for barnehageeieren, for eksempel pålegg om å rette ulovlige eller uforsvarlige forhold. Forhåndsvarselet må gi barnehageeieren en frist for å uttale seg.

5.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Kommunen har ikke gjennomført tilsyn etter barnehageloven de siste årene. Kommunen er i gang med tilsyn i alle barnehagene og har sendt ut varsel om tilsyn og selvangivelse. Alle barnehagene har fylt ut selvangivelsen og returnert den til barnehagemyndigheten.

I «Følgrebrev til varsel om tilsyn – barnehager» har kommunen beskrevet pålegg om retting. Her står det *«Vedtak krever begrunnelse, det gis en frist for å utføre pålegget, opplysninger om konsekvenser dersom fristen ikke overholdes, samt opplysninger om klagemuligheter.»*

Kommunen har lagt ved «Foreløpig tilsynsrapport 2018 - Brekke barnehage» i sin tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport. I punkt 4 i rapporten står det *«Brudd på Lov om barnehager er definert som brudd på gjeldende lover og forskrifter. Pålegg om retting er forhold som ikke er direkte regulert av barnehageloven, men som kan føre til uønskede hendelser.»* Videre blir det varslet om pålegg om retting med en frist for barnehagen å uttale seg om innholdet i forhåndsvarselet. Det varslede pålegget lyder: «I henhold til forskrift om sikkerhet på lekeplasser kan det ikke dokumenteres når siste kontroll av utstyr på lekeplassen ble gjennomført.»

I tilbakemelding på revidert foreløpig tilsynsrapport fremkommer det at kommunen skal lage en mal for foreløpig tilsynsrapporter/tilsynsrapporter som blant annet skal sørge for at forhåndsvarselet gir opplysninger om det rettslige grunnlaget og det faktiske grunnlaget. I tillegg skal malen se til at utformingen av enkeltvedtak er i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser, dersom kommunen velger å følge opp ulovlige eller uforsvarlige forhold gjennom pålegg.

Fylkesmannens vurderinger

Gjennom kommunes tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport vurderer Fylkesmannen at barnehagemyndigheten sender forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting. Forhåndsvarselet har en frist for barnehagen å uttale seg om innholdet i forhåndsvarselet.

Slik Fylkesmannen ser det, inneholder ikke forhåndsvarselet opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket eller en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier. Det varslede vedtaket har heller ikke innhold som et vedtak, da det ikke pålegger plikter eller gir rettigheter til barnehageeieren. Varselet er en konstatering av at det etter kommunens vurdering ikke kan dokumenteres når siste kontroll av utstyr på lekeplassen ble gjennomført. Vi antar at Hvaler kommune med dette mener at Brekke barnehage ikke har overholdt krav i forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr § 16.

Det fremkommer i «Foreløpig tilsynsrapport 2018 – Brekke barnehage» at kommunen varsler et pålegg i henhold til forskrift om sikkerhet på lekeplasser. Kommunen skal føre tilsyn med barnehagene etter barnehageloven. Etter barnehageloven § 16 annet ledd kan barnehagemyndigheten gi pålegg om retting bare i tilfeller hvor den har konkludert med at forhold er ulovlig eller uforsvarlig. Fylkesmannen kan ikke se at kommunen har hjemmel i barnehageloven til å pålegge barnehagen å gjennomføre ettersyn og nødvendig vedlikehold av lekeplassutstyret. For helhetens skyld nevner vi at forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr i § 18 gir regler om tilsyn. Her heter det at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, eventuelt den dette direktoratet delegerer det til, har myndighet til å føre tilsyn med den delen av forskriften som handler om fysiske og mekaniske egenskaper. Vi er ikke kjent med om Hvaler kommune er delegert slik myndighet.

Som nevnt under gjennomgang av de rettslige krav foran, er et enkeltvedtak en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer. Slik Fylkesmannen vurderer det har ikke Hvaler kommune rett forståelse av hva et pålegg om retting innebærer. Ifølge barnehageloven kan barnehagemyndigheten gi pålegg om retting av ulovlige eller uforsvarlige forhold. Pålegg om retting av ulovlige forhold kan gis når barnehagemyndigheten oppdager forhold som er i strid med barnehageloven med forskrifter. Pålegg om retting av uforsvarlige forhold omfatter forhold som ikke direkte er regulert i barnehageloven med forskrifter, men som likevel kan føre til uforsvarlige forhold for barna. I begge tilfeller pålegges barnehageeier å følge opp konkrete forhold ved driften som er funnet enten ulovlige eller uforsvarlige. Barnehagemyndigheten må følge opp de konkrete forholdene til de kan konkludere med at driften ikke lenger er regelverksstridig. Det blir derfor ikke riktig når Hvaler kommune i den foreløpige tilsynsrapporten skriver at «pålegg om retting er forhold som ikke er direkte regulert av barnehageloven, men som kan føre til uønskede hendelser.»

I kommunens tilbakemelding på revidert foreløpig tilsynsrapport fremkommer det at kommunen skal lage en ny mal for foreløpig tilsynsrapporter/tilsynsrapporter. Malen skal sørge for at forhåndsvarselet gir opplysninger om det rettslige grunnlaget og det faktiske grunnlaget og at enkeltvedtak er i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser. Fylkesmannen kan ikke se hvordan kommunen skal gjøre dette i praksis.

Konklusjon

På bakgrunn av kommunens tilbakemeldinger på foreløpig tilsynsrapport vurderer Fylkesmannen at kommunen sender forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting og at forhåndsvarselet har en frist for barnehagen å uttale seg om innholdet i forhåndsvarselet.

Slik Fylkesmannen oppfatter tilbakemeldingen på revidert foreløpig tilsynsrapport fremkommer det ikke hvordan forhåndsvarselet inneholder opplysninger om det rettslige grunnlaget for det varslede vedtaket eller en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier.

Videre kan ikke Fylkesmannen se om kommunen kun gir pålegg om retting i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig. Pålegget skal gis i form av et enkeltvedtak og forvaltningslovens bestemmelser skal følges.

6 Varsel om pålegg om retting

Fylkesmannen har i kapitlene 2 til og med 5 konstatert brudd på regelverket. I denne rapporten får Hvaler kommune frist til å rette forhold som er i strid med regelverket, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 01.03.2019. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at ulovlige forhold er rettet og en redegjørelse med dokumentasjon for hvordan lovbruddet er rettet.

Dersom forholdet ikke rettes innen fastsatt frist, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil være et enkeltvedtak og vil kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler for dette jf. forvaltningsloven kapittel VI. Kommunen har rett til

innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven §§ 18. Unntatt fra dette er referater fra intervjuer jf. forvaltningsloven § 18a.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av fristen i endelig tilsynsrapport:

1.Hvaler kommune skal gjennom veiledning og tilsyn påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd.

Pålegget innebærer at Hvaler kommune må:(korreksjonspunkter)

- a) ha tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeiere oppfyller sine plikter etter barnehageloven,
- b) bruke kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn,
- c) veilede aktivt om regelverket ovenfor barnehagene for å påse regeletterlevelse,
- d) gjennomføre tilsyn der det er nødvendig for å påse regeletterlevelse,
- e) skriftliggjøre sine vurderinger og konklusjoner i tilsynsrapporten,
- f) sørge for at forhåndsvarelet gir opplysninger om det rettslige grunnlaget og det faktiske grunnlaget og
- g) se til at utformingen at enkeltvedtak er i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser, dersom de velger å følge opp ulovlig eller uforsvarlig forhold gjennom pålegg.

Moss 20.12.2018

Heidi Martinsen
Tilsynsleder

Kari Smith-Meyer
Revisor

Kjersti Utnes Borgaas
Revisor

7 Vedlegg:

7.1 Oversikt over dokumentasjon til tilsynet med Hvaler kommune

Mottatt 10.09.2018:

- Egenvurdering i Reflex
- Selvangivelse for barnehagen
- Plan for virksomhetsledermøter høsten 2018
- Prosjektplan om implementering av rammeplanen 2018-2020
- Plan for arbeid med barnehagemiljø og krenkelsers høst 2018 – ledelse
- Invitasjon til felles plandag 16.08.2018
- Opptak av barn i barnehagen
- Godkjenning av barnehager
- Organisasjonskart Hvaler kommune
- Varsel om tilsyn med Hvaler kommune etter barnehageloven, oversendelse av dokumentasjon
- Sluttrapport felles språkprosjekt for alle barnehagene på Hvaler
- Sluttrapport felles språkprosjekt 2013-2017
- Prosjektplan
- Følgeskriv til selvangivelse
- Oversikt over tilsyn
- Internkontroll barnehagen – Tilsyn og selvangivelse
- Selvangivelse for barnehager
- Årsmelding 2017
- Delegering fra Rådmann til organisasjonene
- Beredskapsplan for alvorlige hendelser
- Felles kompetanseplan 2018
- Tilsynsrapport
- Tilsynsrapport
- Tilbakemelding etter tilsyn 06.09.2016
- Tilbakemelding etter tilsyn 20. september 2016 – Hauge barnehage
- Brev og rapport
- Oversendelsesbrev
- Brev 24.06.2016
- Brev og rapport
- Tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport Brekke barnehage
- Oversendelsesbrev
- Brev 31.07.2016
- Barnehagemyndighetenes veiledning til barnehagene 2016,2017 og 2018
- Overgang barnehage – skole
- Varsel om tilsyn

- Følg brev til varsel om tilsyn – barnehage

Mottatt 23.08.2018

- Fra Huser Gårdsbarnehage; Orientering om tilsyn og veiledning.

Annet:

- Kommunens nettsider
- BASIL, statistikkportalen m.m.

7.2 Oversikt over navn og funksjon på de som har deltatt i tilsynet:

Navn	Tittel	Intervju	Sluttmøte
Dag W. Eriksen	Rådmann	X	
Line Klavestad Hansen	Kommunalsjef	X	X
Kirsten Elvsveen	Spesialrådgiver	X	X
Raymond W. Tiochta	Styrer Huser Gårdsbarnehage	X	X
Marte Richvoldsen	Styrer Brekke barnehage	X	X

Fra Fylkesmannen i Østfold deltok:

Kari Smith-Meyer

Kjersti Utne Borgaas

Heidi Martinsen, tilsynsleder