



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija*

TILSYNSRAPPORT - VEDTAK

Barnehagemyndighetens ansvar for å påse at
barnehagene drives i samsvar med barnehageloven

Dieiddanuori Souhkan/Tjeldsund kommune

Sammendrag

Vi fører tilsyn med Tjeldsund kommune/Dielddanuori Souhkan. Temaet for tilsynet er barnehagemyndighetens ansvar for å påse at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven. Følgende deltema er inkludert i tilsynet:

- Risikovurderinger, jf. barnehageloven § 10
- Veiledning, jf. barnehageloven § 10
- Gjennomføring av tilsyn, jf. barnehageloven § 10

Tilsynet skal også bidra til at alle barn i barnehagene skal få et godt barnehagetilbud. Statsforvalteren legger barnekonvensjonen til grunn ved tilsyn med kommunens barnehagemyndighet. Artikkel 3 tydeliggjør at hensynet til barnets beste skal komme først og være grunnleggende i alle tiltak og vedtak som berører barnet.

Tilsynet er gjennomført som et stedlig tilsyn med varsel og innhenting av dokumentasjon og informasjon. På gjennomføringsdagen ble det avholdt åpningsmøte det ble gjennomført intervju med aktuelle personer på kommune- og barnehagenivå.

Konklusjoner er framkommet på bakgrunn av dokumenter sammenholdt med det som kom fram i intervjuene.

Vi har vurdert at Tjeldsund kommune/Dielddanuori Souhkan oppfyller regelverket, og gir derfor ingen pålegg.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	3
1.1	Kort om Dielddanuori Souhkan/Tjeldsund kommune.....	3
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet	3
2	Risikovurderinger	4
2.1	Rettslige krav	4
2.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	4
3	Veiledning.....	10
3.1	Rettslige krav	10
3.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	10
4	Gjennomføring av tilsyn	11
4.1	Rettslige krav	11
4.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	11
5	Konklusjon.....	16

1 Innledning

Vi fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54, jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

1.1 Kort om Dielddanuori Souhkan/Tjeldsund kommune

Dielddanuori Souhkan/Tjeldsund kommune har 6 kommunale barnehager og 1 privat barnehage med til sammen 155 barn. Alle barnehagene har stedlig styrer og oppfyller pedagognormen, men alle kommunale barnehager oppfyller pedagognormen med dispensasjon fra utdanningskravet. Ifølge organisasjonskartet er kommunen organisert med rådmann/kommunedirektør, kommunalsjef for oppvekst og forebygging som representerer barnehageeier. Barnehagemyndighet som er plassert under enhetsleder stab/administrasjon.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Dielddanuori Souhkan/Tjeldsund kommune i brev av 09.02.22. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet innen fristen.

Tema for tilsynet er barnehagemyndighetens ansvar for å påse at barnehagene drives etter barnehageloven. Vi har kontrollert følgende undertemaer:

1. Risikovurderinger], jf. barnehageloven § 10
2. Veiledning jf. barnehageloven § 10
3. Tilsyn, jf. barnehageloven § 10

Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i regelverket.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen som barnehagemyndighet ivaretar sitt ansvar for å påse regeletterlevelse hos barnehageeier.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Vi sendte foreløpig rapport 27.06.22. i den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Dere har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten før fristen som var den 10.08.22. Vi har behandlet kommentaren fra dere under det aktuelle temaet.

2 Risikovurderinger

2.1 Rettslige krav

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter, jf. barnehageloven § 10 første ledd.

Første ledd fastslår at kommunen er barnehagemyndighet og at kommunen har en plikt til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunen skal ved godkjenning og gjennom aktiv veiledning og tilsyn påse at barnehagene drives i tråd med de krav som settes i barnehageloven med tilhørende forskrifter. Kommunen har det overordnede ansvaret for å sikre at barn får et godt og forsvarlig barnehagetilbud. Ved siden av tilsyn er aktiv og god veiledning et viktig virkemiddel for å oppnå gode barnehager. Veiledning og tilsyn er to ulike oppgaver kommunen har for å sikre at barnehagetilbudet er godt og forsvarlig.

Kommunen har plikt til å påse regeletterlevelse i den enkelte barnehage. Dette forutsetter at barnehagemyndigheten må ha kunnskap om alle barnehagene i kommunen og oversikt over eierpliktene i barnehageloven. Informasjon om barnehagene kan barnehagemyndigheten for eksempel skaffe seg fra brukerundersøkelser, bekymringsmeldinger, årsplaner, BASIL og lignende.

På bakgrunn av kunnskapen om barnehagene må barnehagemyndigheten vurdere i hvilke barnehager risikoen for lovbrudd er størst og deretter vurdere hvilke konsekvenser et lovbrudd vil få for barna.

Denne kunnskapen må barnehagemyndigheten bruke for å ta stilling til hvordan de skal påse regeletterlevelsen i barnehagene – om det skal skje ved tilsyn og/eller veiledning.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

2.2.1 Har barnehagemyndigheten oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven?

For å oppfylle sitt ansvar som barnehagemyndighet om å påse regeletterlevelse i barnehagene, må kommunen ha en oversikt over hvilke lovkrav den skal veilede i og føre tilsyn med.

Observasjoner:

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja.

Barnehagemyndigheten har utarbeidet en plan som inneholder rutiner for barnehagemyndigheten i veilednings- og tilsynsarbeidet. Denne planen inneholder også et årshjul for informasjonsinnhenting på barnehageeiers plikter, der eierpliktene er nevnt.

Under intervjuet nevnte barnehagemyndigheten at barnehageeiere også har plikter innenfor barns psykososiale barnehagemiljø og godkjenning av barnehager.

Kommunen har et risikovurderingsskjema som inneholder et oppsett over barnehageeiers plikter. Dette skjemaet belyser hvilke områder som må risikovurderes.

I intervjuet kom det frem at barnehagemyndigheten holder seg oppdatert på gjeldende regelverk ved å bruke nettressurser som oppdateres ved endringer i lovverket. De trekker fram godkjente lokaler, barnehagemiljø, barnets beste, spesial pedagogisk hjelp og tilrettelegging som særlig viktig områder.

Vurderinger:

Det er to ansatte som utfører rollen som barnehagemyndighet, der den ene har innehatt rollen som barnehagemyndighet i mange år, mens den andre er relativt ny.

Ved å ha en plan med et årshjul om når barnehagemyndigheten skal innhente informasjon om eierpliktene blir overholdt og et risikovurderingsskjema, har barnehagemyndigheten systematiske verktøy som hjelper dem å holde oversikt over barnehageeiers plikter.

Det kommer fram under intervjuet at myndigheten holder seg oppdatert på lovkravene i barnehageloven via nettressurser som kommunen abonnerer på. Det kommer også fram i intervjuet at de to som utfører barnehagemyndighetsrollen samarbeider tett om oppgaven og at de oppdaterer hverandre med ny kunnskap og erfaringer. Som eksempler på eierplikter i barnehageloven, nevnte de barns psykososiale barnehagemiljø.

Vi vurderer at barnehagemyndigheten har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

Vi vurderer kravet som oppfylt.

2.2.2 Har barnehagemyndigheten tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehageeieren oppfyller sine plikter etter barnehageloven?

Barnehagemyndigheten må ha nok og egnet informasjon om barnehagene til å gjøre risikovurderinger. Dersom barnehagemyndigheten ikke har tilstrekkelig informasjon om barnehagenes praksis for å belyse om barnehageeierne ivaretar sine plikter, må barnehagemyndigheten innhente det. Uten informasjon om regelverksetterlevelse kan ikke barnehagemyndigheten vurdere konsekvensen for brudd på regelverket og behov for veiledning og tilsyn. Informasjonen skal vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt av barnehageeierne.

Observasjoner:

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja, men at de er klar over at det er en risiko for at det kan være saker de ikke blir informert om.

Under intervju kom det fram at barnehagemyndigheten innhenter kunnskap gjennom styremøter, årsmeldinger, årsplaner, foreldreundersøkelser og ledersamtaler.

Kommunen har oversendt dokumentasjon som viser at de fører oversikt over henvendelser, klager, meldinger fra styrere og foreldre. Barnehagemyndigheten mottar også henvendelser fra andre instanser, som for eksempel PPT.

Barnehagemyndigheten har oversikt over de kommunale barnehagenes vedtekter, men hadde ikke kunnskap/oversikt over den private barnehagens vedtekter.

Kommunen har også et kvalitets- og avviksmeldingssystem hvor barnehagemyndigheten kan hente ut informasjon som kan gi kunnskap om kommunale barnehageeier oppfyller sine plikter etter barnehageloven.

Vurderinger:

Barnehagemyndigheten får tilsendt årsplaner fra alle barnehagene.

Barnehagemyndigheten har lest planene, men ikke gitt tilbakemeldinger på dem.

Barnehagemyndigheten har gjennomgått årsmeldingene for 2021 i BASIL for alle barnehagene og observert at alle kommunale barnehager driver med dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder, men har ikke gjort en vurdering av denne informasjon.

I tillegg har kommunen et kvalitets- og avvikssystem som barnehagemyndigheten kan innhente informasjon fra. Dette kvalitets- og avvikssystemet omfatter kun de kommunale barnehagene. Systemet er ikke helt på plass enda, men de har startet arbeidet med å iverksette dette. Ved at systemet kun omhandler de kommunale barnehagene er det sårbart når det gjelder kunnskap om den private barnehagen. Barnehagemyndigheten mangler i tillegg kunnskap/informasjon om den private barnehagens vedtekter.

Vi mener at barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om barnehagene fordi den har god oversikt over henvendelser, klager, meldinger fra styrere, foreldre og andre instanser og får dermed kunnskaper om hvordan barnehageeier oppfyller sine plikter etter barnehageloven.

Kunnskapen er også egnet til å vurdere konsekvensen av lovbrudd, som for eksempel at de kommunale barnehagene over flere år har drevet med dispensasjoner for å innfri kravene til pedagogisk bemanning.

Vi vurderer kravet som oppfylt.

2.2.3 Bruker barnehagemyndigheten denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn?

Barnehagemyndigheten må bruke kunnskapen om barnehageeierne til å foreta løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven med forskrifter. Barnehagemyndigheten må gjøre dette både på bakgrunn av informasjon om regeletterlevelse i den enkelte barnehage og samlet for alle barnehagene.

Observasjoner:

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja.

Barnehagemyndigheten jobber med å bygge opp et risikovurderingssystem. Dette systemet består av et skjema som inneholder områder som barnehagens vedtekter, bemanning, politiattest, oppfølging av kapittelet om spesialpedagogisk hjelp, barnehagens årsplan, deltakelse i kompetanseutvikling, varslinger og bekymringsmeldinger. Under intervjuene kom det fram at ikke alt er på plass enda.

Barnehagemyndigheten har mottatt en bekymringsmelding fra PPT, der barnehagemyndigheten vurderte at det var sannsynlighet for brudd på gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp, noe som kunne få store konsekvenser for et enkeltbarn. I

intervju kommer det fram at barnehagemyndigheten vurderer informasjonen de mottar, både alvorlighetsgrad og om de skal benytte seg av tilsyn eller veiledning.

Informasjon fra årsmeldingene i BASIL viser at alle kommunale barnehager har dispensasjon fra utdanningskravet. Barnehagemyndigheten sier i intervju at de er klar over at barnehagene har hatt dispensasjon fra utdanningskravet i flere år. De var ikke helt klar over at de i tillegg til å vurdere den enkelte barnehage, også skal vurdere regeletterlevelse samlet for alle barnehagene.

Barnehagemyndigheten har siden det stedlige intervjuet gjennomført tilsyn med en barnehage der tema er § 4 i barnehageloven om foreldreråd og samarbeidsutvalg.

Vurderinger:

Tjeldsund kommune holder på å bygge opp et risikovurderingssystem for å sikre at de vurderingene som blir gjort dokumenteres. Dette er et system som tar for seg barnehageeiers plikter som barnehagens vedtekter, bemanning, politiattest, oppfølging av kapittelet om spesialpedagogisk hjelp, barnehagens årsplan, deltakelse i kompetanseutvikling, varslinger og bekymringsmeldinger.

Vi ser at barnehagemyndigheten har mottatt en bekymringsmelding fra PPT og at myndigheten har vurdert og igangsatt veiledning av barnehagen. I vurderingen har barnehagemyndigheten vurdert at mangler i gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp får konsekvenser for sårbare barn. Det førte til at barnehagemyndigheten igangsatte veiledning i en enkelt barnehage. Vi kan ikke se at de har fulgt opp veiledningen for å etterse om barnehagen nå følger regelverket.

På bakgrunn av klager fra foreldre og resultatet fra foreldreundersøkelsen har barnehagemyndigheten gjort en risikovurdering og varslet tilsyn i to barnehager når det gjelder § 4 i barnehageloven om foreldreråd og samarbeidsutvalg, og gjennomført ett tilsyn. De anså dette temaet som et relativt enkelt tema der de kan gjøre seg erfaringer i å utføre tilsyn.

Barnehagemyndigheten har informasjon om at alle kommunale barnehager har dispensasjon fra utdanningskravet og de har hatt det over flere år, men de har ikke vurdert om de skal veilede eller føre tilsyn på temaet.

Til sammen har kommunen 27% pedagogiske ledere uten godkjent utdanning. Vi vurderer at det er alvorlig når mangelen på kvalifiserte pedagogiske ledere varer over flere år, og det kan føre til at barnehagetilbudet ikke er pedagogisk forsvarlig. Barnehagemyndigheten har kun tenkt at det er snakk om en liten deltidsstilling i hver barnehage. Under intervjuet kom det fram at de ikke var helt klar over at de i tillegg til å vurdere den enkelte barnehage også skal vurdere dispensasjon fra utdanningskravet samlet sett for hele sektoren.

Vi vurderer at selv om barnehagemyndigheten ikke har vurdert risiko og konsekvenser ved at de kommunale barnehagene ikke har pedagogiske ledere med godkjent utdanning, ser vi at barnehagemyndigheten risikovurderer flere andre områder. Vi vurderer at Tjeldsund kommune har kommet godt i gang med å bruke den kunnskapen de innhenter og gjør risikovurderinger og er som ny kommune på god vei til å gjøre det enda bedre.

Vi vurderer derfor kravet som oppfylt.

2.2.4 Er barnehagemyndighetens risikovurdering basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?

Barnehagemyndigheten må anvende loven og forskriftene i tråd med gjeldende rett når den vurderer risiko for brudd i regelverket, jf. barnehageloven § 10 første ledd. Dette betyr at barnehagemyndigheten må vite hvilke rettslige krav regelverket stiller barnehageeier. De rettslige kravene følger ikke alltid lovteksten.

Observasjoner:

I egenrevisningen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja.

Vi observerer at barnehagemyndigheten har varslet tilsyn på et område de mener det kan forekomme brudd. Varslet om tilsyn hadde ikke oppdaterte lovhjemler.

Under intervjuet viser barnehagemyndigheten hvordan de skal bryte ned og konkretisere lovkravet på varslet tilsynsystema. Muntlig henviser de til riktige lovhjemler, og opplyser oss om at de skal oppdatere malene.

Vedtektene til de kommunale barnehagene inneholder heller ikke oppdaterte lovhjemler.

Barnehagemyndigheten har en egen plan for myndighetsoppgaver basert på oppdatert lovverk.

Vurderinger:

I varselet om tilsyn er det brukt gamle lovhjemler, mens barnehagemyndigheten under intervjuet viste innholdsforståelse for gjeldende lovverk. Gjennom å bryte med kravene i tilsynsystemaet viste barnehagemyndigheten at de hadde oppdatert lovforståelse og malene skulle oppdateres.

Vi vurderer at selv om ikke malene var oppdatert med rette lovhjemler, så vet barnehagemyndigheten hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier.

Vi vurderer kravet som oppfylt.

2.2.5 Gjennomfører barnehagemyndigheten veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger?

For at barnehagemyndigheten skal gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger, må den ha tilstrekkelig kunnskap om barnehagene, og på bakgrunn av kunnskapene vurdere behovet for veiledning og tilsyn. På denne måten vil barnehagemyndigheten få et bilde av hvor regeletterlevelsen eventuelt er mangelfull. På bakgrunn av denne informasjonen må barnehagemyndigheten bruke sine virkemidler; veiledning og tilsyn. Barnehagemyndigheten må gjennomføre veiledning og tilsyn på en slik måte at den bidrar til økt regeletterlevelse i barnehagen. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker virkemidlene i tråd med sine funn, oppfyller den ikke sin plikt til å påse regeletterlevelse, jf. barnehageloven § 10 første og femte ledd.

Observasjoner:

I egenrevisningen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja.

De informerer om at de er en ny kommune, sammenslått av tidligere Skånland og Tjeldsund kommune og at de derfor er i startfasen med å etablere nye tilsynsrutiner.

Barnehagemyndigheten har et system der de noterer henvendelser de får og her gjør de en fortløpende risikovurdering av hver henvendelse. Under intervjuet kom det fram at de to sammen brukte mye tid på å drøfte og risikovurdere den enkelte sak.

Under intervjuet kom det fram at barnehagemyndigheten har mottatt henvendelser fra PPT og at de har vurdert at det var nødvendig med veiledning. Kommunen har sendt inn dokumentasjon på at det er gjennomført veiledning i gjeldende barnehage. Barnehagemyndigheten opplyser om at veiledningen ikke har hatt ønsket effekt. De ikke vurdert hva de skal gjøre videre i denne spesifikke saken.

Det kommer også fram i intervju at barnehagemyndigheten har gjennomført veiledning med alle styrerne i barnehagene når det gjelder kapittel VIII om psykososialt barnehagemiljø. Her vurderte de at dette kapitlet er nytt i barnehageloven og det derfor ville være stort behov for veiledning på temaet. Dette er dokumentert med møteinnkalling og referat.

Under intervjuet kom det fram at barnehagemyndigheten har fått inn klager og henvendelser fra foreldre på foreldresamarbeid og de har informasjon om svake tall i foreldreundersøkelse på temaet. Denne informasjonen har de risikovurdert og kommet fram til at det var nødvendig med tilsyn i to av barnehagene i kommunen.

Barnehagemyndigheten har ettersendt tilsynsrapport fra gjennomført tilsyn med § 4 om forelderåd og samarbeidsutvalg.

Vurderinger:

Vi vurderer at barnehagemyndigheten ved å ha laget et system for systematisk vurdering av henvendelser og klager med mer, legger til rette for kunne gjøre veiledninger og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

Barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning både i enkelt barnehager og hele styrerkollegiet i tråd med risikovurderingene. Men de har ikke fulgt opp etter veiledningen for å sikre at veiledning fører til regeletterlevelse. Vi vurderer det som bekymringsfullt.

Vi vurderer videre at barnehagemyndigheten har risikovurdert at et nytt regelverk skaper behov for veiledning. De har gitt veiledning på nytt kapittel VIII i barnehageloven der hensikten er å gjøre det nye regelverket kjent. Styrerne har også meldt behov for veiledning på temaet. Kommunen kunne ikke legge fram skriftlig dokumentasjon på selve veiledningen, men legger fram referat om at veiledning er gjennomført.

Gjennom vurderinger av foreldreundersøkelser og henvendelser fra foreldre har barnehagemyndigheten kommet fram til at det var behov for å gjøre tilsyn med to av barnehagene på temaet etter § 4 i barnehageloven forelderåd og samarbeidsutvalg.

Vi vurderer at barnehagemyndigheten har gjennomført veiledning og tilsyn på tema som de har risikovurdert.

Vi vurderer kravet som oppfylt.

3 Veiledning

3.1 Rettslige krav

Det framkommer i merknadene til § 10 i barnehageloven at kommunen har et veiledningsansvar overfor barnehageeier. Ved siden av tilsyn er aktiv og god veiledning et viktig virkemiddel for å oppnå gode barnehager. Veiledning og tilsyn er to ulike oppgaver kommunen har for å sikre at barnehagetilbudet er godt og forsvarlig.

Aktiv og god veiledning av regelverket er et viktig virkemiddel for å oppnå gode barnehager og effektiv etablering og drift. Ved god veiledning kan man ofte få endret forhold til det bedre slik at det ikke er nødvendig med pålegg om retting eller stenging. Veiledningen skal være av en slik art at den er egnet til å påse regeletterlevelse og hindre regelbrudd.

3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

3.2.1 Er barnehagemyndighetens veiledning basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?

Barnehagemyndighet må anvende loven og forskriftene i tråd med gjeldende rett når den aktivt gir informasjon til barnehageeierne om eierpliktene i barnehageloven med forskrifter, jf. barnehageloven § 10 første og femte ledd. Barnehagemyndigheten må vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier. Det rettslige kravet følger ikke alltid direkte av lovteksten.

Observasjoner:

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja.

Barnehagemyndigheten har en plan for myndighetsoppgaver. I denne planen beskriver de oppgavene til barnehagemyndigheten når det gjelder veiledning etter § 10 i barnehageloven. De viser til at de i tillegg til å veilede med utgangspunkt i henvendelser eller risikoanalyser, også veileder i lovendringer, oppdateringer av planer og rutiner.

Barnehagemyndigheten har eget skjema for henvendelser, klager og bekymringsmeldinger der de fører en kronologisk logg hvor hver hendelse blir risikovurdert. Og ut fra en av disse risikovurderingen har de utført veiledning i en barnehage om § 37 tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne.

Barnehagemyndigheten har sendt inn referat fra styremøter som viser at de har veiledet hele styrergruppen på nytt kapittel VIII om psykososialt barnehagemiljø i barnehageloven. Dette kom også fram under intervju.

I intervjuet kom det også frem at barnehagemyndigheten oppdaterer seg fortløpende på lovverket hvis det skjer endringer. De abonnerer på et digitalt verktøy som hjelper barnehagemyndigheten å holde seg oppdatert.

Vurderinger:

Veiledning er en av to virkemidler som barnehagemyndigheten har for å sikre at barnehagetilbudet er godt og forsvarlig. En god veiledning kan ofte endre forhold til det bedre, slik at det ikke er nødvendig med pålegg om retting eller stenging.

Vi vurderer at planen over barnehagemyndighetsoppgavene er basert på oppdatert og forståelse av gjeldende regelverk ved at de bruker oppdatert regelverk i planen.

Om veiledningen som ble gitt i § 37 tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne i en enkel barnehage var basert på oppdatert og forståelse av gjeldende regelverk, kan ikke vi vurdere, da selve veiledningen ikke er dokumentert. Hvis barnehagemyndigheten dokumenterer veiledningen de utfører vil det kunne være et godt hjelpemiddel til det videre arbeidet med veiledning.

Veiledningen som ble gjort på kapittel VIII i barnehageloven er ikke dokumentert på annen måte enn at det står i referat fra styremøte at det er gjennomført og at det kom fram under intervjuene at barnehagemyndigheten hadde veiledet i det nye regelverket. På grunn av at regelverket er nytt så vurderer vi at de har forholdt seg til oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven kapittel VIII.

Vi vurderer at barnehagemyndighetens veiledning er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Vi vurderer kravet som oppfylt.

4 Gjennomføring av tilsyn

4.1 Rettslige krav

Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter barnehageloven, jf. barnehageloven § 53.

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.

For å kunne påse regeletterlevelse gjennom tilsyn må barnehagemyndigheten innhente informasjon om barnehagene. Deretter må barnehagemyndigheten vurdere forholdene opp mot lovkrav og konkludere med om forholdene er ulovlige eller uforsvarlige.

Barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner må formidles skriftlig til barnehageeier.

Tilsynet må være av en slik art at tilsynet er egnet til å påse regeletterlevelse.

4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

4.2.1 Bruker barnehagemyndigheten tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regeletterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier?

Barnehagemyndigheten skal bruke tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig, jf. barnehageloven § 51 første og femte ledd og 53. Tilsyn er kontroll av om barnehageeier oppfyller eierpliktene i barnehageloven med forskrifter. Dette innebærer at barnehagemyndigheten ikke kan føre tilsyn med forhold som ikke er regulert i

barnehageloven med forskrifter. Tilsyn er utøvelse av offentlig myndighet, og innebærer å undersøke praksis og pålegge endring av praksis som ikke er i samsvar med regelverket. Vurderingen av om det er nødvendig med tilsyn, skal baseres på barnehagemyndighetens risikovurdering.

Observasjoner:

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja.

I BASIL kan vi se at barnehagemyndigheten ikke har gjennomført tilsyn på mange år. Men barnehagemyndigheten har gjennomført et tilsyn like etter vårt tilsyn.

I BASIL kommer det fram at de kommunale barnehagene ikke har hatt nok pedagogiske ledere med godkjent utdanning over flere år. Under intervjuet kom det fram at barnehagemyndigheten var klar over dette, men ikke hadde vurdert hvilken risiko dette kunne ha å si for barnehagetilbudet. Dermed har de heller ikke vurdert om det er nødvendig med tilsyn for å påse regeletterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier.

Vi har mottatt varsel om tilsyn og tilsynsrapport der temaet er § 4 foreldreråd og samarbeidsutvalg. Vi har ikke mottatt dokumentasjon som kan underbygge at barnehagemyndigheten har vurdert nødvendigheten med å føre tilsyn på nettopp dette temaet. I tilsynsrapporten kommer det heller ikke fram om hvorfor tilsynet var nødvendig. I tilsynet konkluderer barnehagemyndigheten med at barnehagen følger reglene om foreldreråd og samarbeidsutvalg.

Under intervju kom det fram at det var kommet inn klage på foreldresamarbeidet, lav deltakelse i foreldreundersøkelsen og at barnehagemyndigheten anser dette temaet som relativt enkelt der de kan gjøre seg erfaringer i å utføre tilsyn. Det ble ikke gjort en vurdering i forkant på hvilket virkemiddel som ville være mest hensiktsmessig, veiledning eller tilsyn.

Kommunen har en plan for barnehagemyndighetens oppgaver knyttet til veiledning, risikovurderinger og tilsyn i Tjeldsundbarnehagene. I planen er det satt opp tilsyn på §§ 41-43 psykososialt barnehagemiljø våren 2023 og § 25 pedagogisk bemanning høsten 2023. I planen står det at det skal være et stedlig tilsyn valgt på bakgrunn av risikovurdering.

Opprinnelig vurderinger:

Tilsyn skal brukes der risikovurderingene tilsier at det er nødvendig for å sikre at barnehageeier følger oppdatert og gjeldende regelverk.

Vi kan ikke se at det dokumenteres verken i varsel om tilsyn eller i tilsynsrapporten at det var nødvendig med tilsyn i Ressan barnehage. Valget på tilsynsystema ble valgt fordi temaet er forholdsvis enkelt og fordi barnehagemyndigheten ikke har gjort tilsyn før. Det er samtidig viktig at barnehagemyndigheten gjennomfører tilsyn på andre områder som er nødvendig og mer krevende, for eksempel pedagogisk bemanning.

Vi ser i plan for myndighetsoppgaver at det lagt opp til flere tilsyn framover mot 2023. Vi stiller spørsmål med at temaene «Psykososialt barnehagemiljø» og «Pedagogisk bemanning» allerede er satt opp, og hvilke begrunnelser som ligger til grunn for disse valgene. Vi vurderer at barnehagemyndigheten ikke bruker tilsyn som et virkemiddel der det er nødvendig for å påse regeletterlevelse hos barnehageeier. Barnehagemyndigheten

har vurdert å gjennomføre tilsyn med foreldreråd og samarbeidsutvalg. Vi vurderer at barnehagemyndigheten burde ha vurdert å bruke tilsyn som virkemiddel når det gjelder pedagogisk bemanning i barnehagen fordi dispensasjoner fra utdanningskravet kan få direkte konsekvenser for barns pedagogiske tilbud i barnehagen. Vi vurderte kravet som ikke oppfylt.

Kommunens kommentar:

Barnehagemyndigheten i Tjeldsund ser at tilsyn er et av de virkemidlene vi kan bruke for å se til at barnehageeiere etterlever gjeldende lover og regler. Vi har lært av tilsynet fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark at det ikke kan settes opp tema for tilsyn langt fram i tid. Det fordi temaet for tilsyn skal basere seg på barnehagemyndighetens risikovurdering. Vi anmerker dette i vårt årshjul under temaet; forberedelse bruk av virkemidler som f.eks. tilsyn.

Statsforvalterens vurdering:

Vi vurderer med denne redegjørelsen fra kommunen at kravet er oppfylt.

4.2.2 Er barnehagemyndighetens tilsyn basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?

Barnehagemyndigheten må anvende loven og forskriftene i tråd med gjeldende rett når den fører tilsyn, jf. barnehageloven § 10 første og femte 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 barnehageeier.

Observasjon:

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja.

Malen som ble brukt ved varsel av tilsyn henviste til § 4 foreldreråd og samarbeidsutvalg når det gjaldt tema. I ingressen viste de til §§ 10 og 11 for godkjenning av barnehagen, godkjenningsplikten etter § 6 og at barnehagemyndigheten kan undersøke risiko for regelverksbrudd etter § 16. I punktet som beskrev reglene for prosessen med tilsyn ble det vist til barnehageeiers ansvar § 7, innhenting av dokumentasjon § 8 og tilsyn § 16 i barnehageloven.

Barnehagemyndigheten viste innholdsforståelse under intervjuet ved at de brøt ned lovkravet i § 4 foreldreråd og samarbeidsutvalg til spørsmål de ville bruke under tilsynet.

I endelig tilsynsrapport som vi fikk ettersendt, er henvisningen § 16 tilsyn rettet opp til § 53 kommunens tilsyn med barnehagene.

Vurdering:

Barnehagemyndigheten benyttet gamle maler da varselet om tilsyn ble sendt til gjeldende barnehage. Temaet for tilsynet hadde rett paragrafhenvvisning § 4 foreldreråd og samarbeidsutvalg, mens ingressen i varslet og punktet som beskrev reglene for prosessen med tilsyn, brukte gamle lovparagrafer.

Vi vurderer at innholdsforståelsen som barnehagemyndigheten viste under intervjuet da de brøt ned lovkravet i § 4, og den ettersendte tilsynsrapporten med oppdatert

paragrafbruk, viser at barnehagemyndigheten utfører tilsyn basert på oppdatert og gjeldende lovverk.

Vi vurderer kravet som oppfylt.

4.2.3 Innhenter barnehagemyndigheten informasjon i tilsynet som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfylder barnehageloven?

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

Observasjon:

I egenrevisningen i RefLex svarer barnehagemyndigheten «ja».

I tilsynsvarelet ber barnehagemyndigheten barnehagen sende inn skriftlig dokumentasjon på oversikt over medlemmer i samarbeidsutvalget, møteplan, referat fra de fire siste møtene og barnehagens årsplan. I tillegg vil de innhente informasjon fra ansatte, foreldre og styrer gjennom intervju.

I tilsynsrapporten viser barnehagemyndigheten til innhentet dokumentasjon som årsplan, møteplan og referat fra samarbeidsutvalget og informasjon fra intervjuer av ansatte, foreldre og styrer.

Vurdering:

Vi vurderer at barnehagemyndigheten får inn skriftlig dokumentasjon på hvem som sitter i samarbeidsutvalget, møteplaner, referat og årsplaner og har intervju med styrer, ansatte og foreldre. Dermed vil barnehagemyndigheten få tilstrekkelig dokumentasjon til å ta stilling til om barnehageeier oppfylder barnehageloven.

Barnehagemyndigheten innhenter dokumentasjon om tilsynstemaet de skal føre tilsyn i.

Vi vurderer dermed lovkravet som oppfylt.

4.2.4 Vurderer og konkluderer barnehagemyndigheten på om barnehageeier oppfylder lovkravene i barnehageloven?

For å påse regeletterlevelse, 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 rettskravene, jf. barnehageloven § 10 første og femte ledd og 53.

Observasjoner:

I egenrevisningen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja.

I følgebrevet til tilsynsrapporten kommer det tydelig fram at tilsynet ikke har avdekket brudd på regelverket og at tilsynet avsluttes.

Tilsynsrapporten har et eget kapittel som inneholder et sammendrag av det rettslige kravet som gjelder § 4 foreldreråd og samarbeidsutvalg. Tilsynsrapporten er bygd opp med kontrollspørsmål som inneholder eierkrav som myndigheten søker å svare på med å opplyse hvilke observasjoner de gjør og hvordan de konkluderer.

Vi observerer at det varierer hvor tydelig vurderingene kommer fram i tilsynsrapporten.

I tilsynsrapporten konkluderer de med at barnehagen overholder regelverket.

Vurderinger:

Ifølge det rettslige kravet skal barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner formidles skriftlig til barnehageeier.

Vi vurderer at barnehagemyndigheten er tydelig i følgebrevet hvor de skriver at de ikke har avdekket noen brudd på regelverket og at tilsynet avsluttes.

Vi vurderer videre at noen av kontrollspørsmålene ikke har synliggjorte vurderinger, mens i andre kontrollspørsmål er vurderingene innbakt i konklusjon. Dette gjør at vurderingene kan oppleves utydelig. Her kunne barnehagemyndigheten med fordel hatt en egen overskrift for vurdering.

Når det gjelder konklusjoner, så kommer den helhetlige konklusjonen tydelig fram i brevet som følger med endelig rapport. I selve rapporten kommer ikke alle konklusjonene like tydelig fram på alle kontrollspørsmålene. På kontrollspørsmål «Er årsplanen utarbeidet, behandlet i SU og tilsendt foreldre og kommunen?» framkommer ingen konklusjon.

Vi vurderer lovkravet som oppfylt.

4.2.5 Formidler barnehagemyndigheten sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier?

Barnehagemyndigheten må formidle sine vurderinger og konklusjoner fra tilsynet skriftlig til barnehageeieren, uavhengig om den har avdekket brudd på regelverket i tilsynet eller ikke. Der barnehagemyndigheten har avdekket brudd på regelverket, vil det være vanskelig for barnehageeier 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 landet på.

Observasjoner:

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja.

Vi har mottatt tilsynsrapport der barnehagemyndigheten har gjennomført tilsyn med en av barnehagene i kommunen.

Vurderinger:

Vi vurderer at barnehagemyndigheten formidler sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier i sin endelige tilsynsrapport.

Vi vurderer lovkravet som oppfylt.

5 Konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at barnehagemyndighet i Dielddanuori suohkan/Tjeldsund kommune ivaretar sitt ansvar for å påse regeletterlevelse hos barnehageeier gjennom risikovurdering, veiledning og tilsyn, jf. barnehageloven § 10.

Dielddanuori suohkan/Tjeldsund kommune har gjort et grundig arbeid med å lage en plan for myndighetsoppgaver knyttet til veiledning, risikovurderinger og tilsyn i Tjeldsundbarnehagene.

Rita Hellesvik

Tilsynsleder

Liv-Hanne Huru

Tilsynsmedarbeider