



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

Nordkapp kommune

27.05.22

Sammendrag

Vi fører tilsyn med Nordkapp kommune. 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

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om barnehagemyndigheten ivaretar sitt ansvar for å påse regeletterlevelse hos barnehageeier gjennom veiledning og tilsyn, jf. barnehageloven § 10 første ledd.

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 digitalt tilsyn med varsel og innhenting av dokumentasjon og informasjon. På gjennomføringsdagen ble det avholdt åpningsmøte og 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.

I tilsynet har vi konkludert med at Nordkapp kommune som barnehagemyndighet ikke påser at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

Rapporten omhandler lovbrudd som gjelder for tilsynets tema og som er avdekket under tilsynet. Rapporten gir derfor ingen fullstendig tilstandsvurdering av kommunen som barnehagemyndighet. Kommunen som barnehagemyndighet er adressat for de varslede påleggene.

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen språklige endringer i rapporten. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til 15.09.22.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
1.1	Kort om kommunen	4
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet.....	4
2	Risikovurderinger	5
2.1	Rettslige krav	5
2.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	5
3	Veiledning.....	11
3.1	Rettslige krav	11
3.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	11
4	Gjennomføring av tilsyn	12
4.1	Rettslige krav	12
4.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	12
5	Pålegg om retting	14
5.1	Oppfølging av påleggene.....	15
6	Dere har rett til å klage.....	15

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/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

1.1 Kort om kommunen

Nordkapp kommune har tre kommunale barnehager med til sammen 95 barn. Nordvågen og Skårungen barnehage har felles styrer. Ingen av barnehagene oppfyller pedagognormen, men de som er pedagogiske ledere har godkjent utdanning (BASIL 2021). Ifølge organisasjonskartet er kommunen organisert med kommunedirektør, kommunalsjef for oppvekst, velferd og kultur og virksomhetsledere for barnehagene. Kommunalsjef for oppvekst, velferd og kultur (kommunalsjef for OVK) er delegert ansvaret som barnehagemyndighet og fungerer som barnehageeier også. Kommunalsjefen er den eneste ansatte i administrasjonen innenfor disse tre områdene.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Nordkapp kommune i brev av 01.12.2021. Dere ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

Temaet 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 tilsynsrapport til dere 30.03.22. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Dere har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen som var 30.04.22. Vi har behandlet kommentarene fra dere under hvert av de aktuelle temaene.

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:

Kommunen har ikke oversendt dokumentasjon som kan belyse barnehagemyndighetens oppgaver og ansvar etter barnehageloven, heller ikke dokumentasjon som viser lovkravene til barnehageeier.

I intervjuene kommer det fram at kommunen ikke har systemer eller dokumentasjon som kan belyse barnehagemyndighetens oppgaver og ansvar.

Vurdering:

Nåværende kommunalsjef for OVK har hatt stillingen i ca. ett år. Tidligere har det vært gjennomtrekk i stillingen med mange personer som har hatt stillingen på få år.

Det kommer fram i intervjuene at kommunen ikke har systemer eller rutiner som sikrer at ansvar og myndighetsoppgaver utføres. Det ble også sagt at det har ikke vært noen form for opplæring eller informasjon om hva eier- og myndighetsoppgavene går ut på.

På grunn av mange arbeidsoppgaver og stort ansvarsområde har nåværende barnehagemyndighet ikke hatt tid eller kapasitet til å sette seg inn i hva myndighetsoppgavene er, eller hvilke eierplikter barnehageloven stiller til barnehageeier.

Det kommer fram i intervjuene at barnehagemyndigheten ikke har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven, noe som er nødvendig for å kunne veilede og føre tilsyn etter lov om barnehager. Det er ikke nødvendigvis den enkelte barnehagemyndighets personlige kjennskap til barnehageloven som er det sentrale, men barnehagemyndighetens samlede kjennskap til eierpliktene. Vi vurderer at kommunen ikke har sikret at den som er delegert barnehagemyndighetsrollen har fått kompetanse i hva oppgaven innebærer, heller ikke at erfaringer andre har gjort seg tidligere har blitt overlevert til den som overtar oppgaven. Vi vurderer at barnehagemyndigheten ikke har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

Vi vurderer at kravet ikke er 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:

Kommunen har ikke oversendt dokumentasjon som kan belyse hvor barnehagemyndigheten innhenter informasjon fra eller hvilken informasjon den innhenter.

I intervjuene kommer det fram at kommunen ikke har systemer eller dokumentasjon som kan belyse hvor barnehagemyndigheten innhenter informasjon fra eller hvilken informasjon den innhenter.

Vurdering:

Barnehagemyndigheten har mottatt flere planer fra barnehagene om psykososialt barnehagemiljø. Planene er utarbeid i forbindelse med læringsmiljøprosjektet som kommunen har deltatt i med både barnehager og skoler. Barnehagemyndigheten har lest planene.

Barnehagemyndigheten har sett i barnehagenes årsmeldinger for 2021 og oppdaget at alle barnehagene driver med for få pedagogiske ledere i forhold til antall barn. Det samme funnet gjorde barnehagemyndigheten i 2020.

Vi får også vite at Skårungen barnehage og Nordvågen barnehage deler styrer. Det er omtrent fem kilometer mellom barnehagene. Da forrige styrer i Nordvågen sluttet valgte barnehageeier å ikke ansette ny styrer, men heller slå sammen styrerressursen for de to barnehagene.

Selv om kommunen og barnehagemyndigheten ikke har rutiner eller dokumentasjon for hvilken informasjon og kunnskap den trenger, forstår vi gjennom intervjuene at myndigheten har en viss, men noe begrenset kunnskap, om barnehagene.

Barnehagemyndigheten har ikke innhentet ytterligere informasjon om barnehagene for å få et godt grunnlag til å belyse deres praksis av eierpliktene i barnehageloven. Det virker for oss som at barnehagemyndigheten ikke har oversikt over hvilke kilder som gir egnet informasjon om barnehagenes praksis utover årsmeldingene i BASIL. Med få kilder får barnehagemyndigheten begrenset informasjon og kunnskap. Aktuelle informasjonskilder kan i tillegg til årsmeldinger være klagesaker, bekymringsmeldinger, vedtekter, årsplaner, medieoppslag og øvrig kontakt med barnehagene.

Vi vurderer at barnehagemyndigheten ikke har oversikt over hvilken informasjon den trenger for at kunnskapen om barnehagenes praksis skal være tilstrekkelig. Tilstrekkelig kunnskap betyr å ha nok og egnet informasjon om barnehagene til å gjøre risikovurderinger. Når barnehagemyndigheten ikke har tilstrekkelig informasjon om barnehagenes praksis til å belyse om de ivaretar sine eierplikter, må barnehagemyndigheten innhente det. Uten informasjon om regeletterlevelsen kan ikke barnehagemyndigheten vurdere risikoen for brudd på regelverket og vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

Kommentar fra kommunen: «Nordvågen og Skårungen barnehage er begge to-avdelings barnehager, og avstanden mellom dem er kun 5 km. Vedlegg viser at dette kun er tenkt som en midlertidig løsning, og at barnehageeier har rådført seg med KS om muligheten til å ha en styrer for to barnehager. Styrerstillingen lyses ut 2/5-22, og vi håper å få kvalifiserte søkere. [...] Vi mener at kommunen har handlet i tråd med lover og forskrifter vedr. ansettelse av styrer, og at en felles styrer for en kortere periode ikke utgjør noen risiko for barnehagen.»

Ny vurdering fra Statsforvalteren: Barnehagemyndigheten har i etterkant av foreløpig tilsynsrapport sendt inn dokumentasjon som viser at myndigheten har hatt kontakt med KS om lovligheten av at Skårungen og Nordvågen barnehage deler styrer. I vedlegg tre i oversendelsen har barnehagemyndigheten vurdert at disse to barnehagene kan dele styrerressurs midlertidig og at det er innenfor lovkravet til styrer. Vi fjerner derfor den siste setningen i avsnittet der vi i foreløpig tilsynsrapport sier at barnehagemyndigheten ikke har vurdert om dette er innenfor lovkravet til styrer.

Kommentar fra kommunen:

«Vi ser at kunnskapen ikke er god nok. Men det er ikke tatt i betraktning at i løpet av våren 2021 reviderte kommunalsjef for OVK og styrerne vedtektene for barnehagene i Nordkapp. I den sammenheng gikk vi nøye inn i både barnehageloven, ny rammeplan og FNs barnekonvensjon for å kunne kvalitetssikre barnehagens innhold både administrativt og pedagogisk. Barnehagene viste også til praksis når vi laget de nye vedtektene (se

vedlegg). Vi mener derfor å si at barnehagemyndigheten kjenner bedre til barnehagens praksis enn det som kommer fram i den foreløpige tilsynsrapporten.»

Ny vurdering fra Statsforvalteren:

Vi oppfatter at barnehagemyndigheten sier at den har god kunnskap om barnehagenes vedtekter opp mot krav i barnehageloven og barnehagenes praksis. Vi mener det er bra at barnehagemyndigheten fikk kunnskap om barnehagene, regelverket og vedtekter da vedtektene ble laget våren 2021. Barnehagens vedtekter kan være en informasjonskilde som barnehagemyndigheten kan benytte seg av for å komplementere kunnskapsbildet av barnehagene.

Å ha tilstrekkelig kunnskap vil si å ha nok og egnet informasjon om barnehagene til å gjøre risikovurderinger. Det vil si at informasjonen må være knyttet til eierpliktene i barnehagen slik at myndigheten kan vurdere sannsynligheten for lovbrudd og hvilke konsekvenser dette kan få for barn og barnehagetilbudet.

Vi ser at barnehagemyndigheten har fått informasjon og kunnskap om barnehagene i kommunen våren 2021, men vi mener også at barnehagemyndigheten burde hatt oppdatert kunnskap og informasjon om barnehagene som er basert på siste barnehageår (2021/22).

Vi opprettholder vår vurdering av at barnehagemyndigheten har noe kunnskap om barnehagenes praksis, men ikke nok til å belyse hvordan barnehagene ivaretar eierpliktene sine.

Vi vurderer at kravet ikke er 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:

Kommunen har ikke oversendt dokumentasjon som kan belyse om barnehagemyndigheten gjør risikovurderinger.

I intervjuene kommer det fram at kommunen ikke har systemer eller dokumentasjon som kan belyse om barnehagemyndigheten gjør risikovurderinger.

Vurdering:

Barnehagemyndigheten har informasjon om at alle barnehagene i Nordkapp kommune driver med brudd på norm om pedagogisk bemanning i 2021, noe de også gjorde i 2020. Dette er styrerne i barnehagene kjent med. Vi forstår at kommunen som barnehageeier også er kjent med at barnehagene driver med lovbrudd, og det kommer fram i intervjuene at eier ikke vil lyse ut stillinger som pedagogisk leder på grunn av manglende

stillingshjemler. Vi blir også orientert om at det er uklart om hvem som skal søke dispensasjon fra utdanningskravet om det skulle bli aktuelt.

At barnehageeier driver med lovbrudd er informasjon barnehagemyndigheten har hatt to år på rad uten å vurdere hvilke konsekvenser et slikt lovbrudd vil få for barn og uten å vurdere hvilket virkemiddel myndigheten skal bruke for å påse at barna får et forsvarlig pedagogisk barnehetilbud. Statsforvalteren vurderer at det er alvorlig at barnehageeier i flere år driver med brudd på pedagognormen. Formålet med pedagognorm er å sikre at det finnes tilstrekkelig personale med pedagogisk kompetanse til å ivareta barns behov for omsorg, lek og læring, sosial tilhørighet og utviklingsstøtte.

Barnehagemyndigheten har også informasjon om at det ikke er tilsatt styrer i Nordvågen barnehage etter at forrige styrer sluttet. Skårungen barnehage og Nordvågen barnehage deler styrer. På spørsmål om hvordan styrerressursen er fordelt, er intervjuene samstemte i at styrer er fire dager i Skårungen barnehage og 1 dag i uka i Nordvågen barnehage. Barnehagemyndigheten vurderer at det er en god nok fordeling av styrerressursen mellom barnehagene ettersom begge barnehagene har samme størrelse i antall ansatte. Ifølge barnehageloven § 24 stilles det i utgangspunktet krav til at hver barnehage skal ha en styrer. Det kan være unntakstilfeller der man samler styrerressurser eller slår sammen barnehager som en virksomhet med en styrer. Dette er et snevert unntak og det forutsettes at styrerressursen ikke svekkes, at det er hensiktsmessig avstand mellom barnehagene og at den forskriftsfestede normen for pedagogisk bemanning overholdes. Vi mener at barnehagemyndigheten ikke har vurdert om felles styrer utgjør en risiko for at Nordvågen barnehage ikke har en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, spesielt sett opp mot at barnehagen ikke overholder normen for pedagogisk bemanning.

Risikovurderinger er løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven med forskrifter, både på bakgrunn av informasjon om regeletterlevelse i den enkelte barnehage og samlet for alle barnehagene. På bakgrunn av informasjon om regeletterlevelsen må barnehagemyndigheten vurdere hvilke virkemidler som er egnet til å påse regeletterlevelse. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker den informasjonen den har om barnehagene, vil ikke tema for veiledning og tilsyn være i tråd med de faktiske behovene. Det vil igjen medføre at barnehagemyndigheten ikke påser regeletterlevelse ved gjennomføringen av veiledning og tilsyn. Barnehagemyndigheten må bruke kunnskapen den har om barnehagene når den skal vurdere:

- Om tilsyn eller veiledning er riktig virkemiddel
- Hvilke temaer den skal veilede i og føre tilsyn med
- Hvilke barnehager den skal veilede i eller føre tilsyn med
- Tidspunkt for veiledning eller tilsyn

Kommentar fra kommunen:

«Stillingene er lyst ut, det er søkere, og kommunen regner med å få ansatt folk med kompetanse fra og med nytt barnehageår. Vi ser at vi burde ha krympet avdelingene, men i begge barnehagene er det ansatt barnehagelærere i andre stillinger (en i hver av barnehagene). Det har barnehageeier vurdert som en styrke for å kunne ivareta behov for omsorg, lek, læring, sosial tilhørighet og utviklingsstøtte.»

Ny vurdering fra Statsforvalteren:

Statsforvalteren mener det er positivt at stillingene som pedagogisk leder er lyst ut og at barnehageeier vil få ansatte på plass til neste barnehageår.

Vi opprettholder vår vurdering om at barnehagemyndigheten ikke har brukt den kunnskapen den har fått, som for eksempel at samtlige barnehager driver med brudd på pedagognormen, til å vurdere hvilke konsekvenser dette lovbruddet får for barn.

Vi vurderer at kravet ikke er 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:

Kommunen har ikke oversendt dokumentasjon som kan belyse om barnehagemyndigheten gjør risikovurderinger.

I intervjuene kommer det fram at kommunen ikke har systemer eller dokumentasjon som kan belyse om barnehagemyndigheten gjør risikovurderinger.

Vurdering:

Vi har på forrige spørsmål konkludert med at barnehagemyndigheten ikke gjør risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn. Vi har derfor ikke grunnlag til å svare på spørsmålet.

Oppdatert og gjeldende forståelse betyr å anvende loven og forskriften i tråd med gjeldende rett. Dette innebærer å bruke gyldige rettskilder og legge til grunn gjeldende fortolkning fra nasjonale myndigheter. Aktuelle kilder er lovteksten, forskrifter, forarbeider, retts- eller forvaltningspraksis, rundskriv og veiledere.

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:

Kommunen har ikke oversendt dokumentasjon som kan belyse om barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn.

I intervjuene kommer det fram at kommunen ikke har systemer eller dokumentasjon som kan belyse om barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn.

Vurdering:

I intervjuene kommer det fram at det ikke har vært gjennomført tilsyn med barnehagene i kommunen siden 2014. Det kommer også fram at styrerne ikke har mottatt veiledning fra tidligere eller nåværende barnehagemyndighet når det gjelder eierpliktene i barnehageloven. Vi får opplysninger om at det har vært gitt veiledning til styrerne når det gjelder drift av barnehagene som for eksempel økonomi og personaloppfølging.

Barnehagemyndigheten har hverken gjennomført risikovurdering, tilsyn eller veiledning med barnehagene.

Vi vurderer at kravet ikke er 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:

Kommunen har ikke oversendt dokumentasjon som kan belyse om barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning.

I intervjuene kommer det fram at kommunen ikke har systemer eller dokumentasjon som kan belyse barnehagemyndighetens oppgaver og ansvar. Heller ikke om den gjennomfører veiledning.

Vurdering:

Vi har tidligere konkludert med at barnehagemyndigheten ikke gjennomfører veiledning i eierpliktene i barnehageloven. Vi har derfor ikke grunnlag til å svare på spørsmålet.

Oppdatert og gjeldende forståelse betyr å anvende loven og forskriften i tråd med gjeldende rett. Dette innebærer å bruke gyldige rettskilder og legge til grunn gjeldende fortolkning fra nasjonale myndigheter. Aktuelle kilder er lovteksten, forskrifter, forarbeider, retts- eller forvaltningspraksis, rundskriv og veiledere. For å gjennomføre veiledning må barnehagemyndigheten vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier.

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 §§ 10 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:

Kommunen har ikke oversendt dokumentasjon som kan belyse om barnehagemyndigheten gjennomfører tilsyn.

I intervjuene kommer det fram at kommunen ikke har systemer eller dokumentasjon som kan belyse om barnehagemyndigheten gjennomfører tilsyn.

Vurdering:

Som tidligere skrevet har ikke barnehagemyndigheten gjennomført tilsyn med barnehagene siden 2014, noe intervjuene bekrefter. Barnehagemyndigheten har heller ikke vurdert å gjennomføre tilsyn til tross for at den har informasjon om at barnehagene bryter med norm for pedagogisk bemanning.

Barnehagemyndigheten skal bruke tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig. Tilsyn innebærer å undersøke praksis og pålegge endring av praksis som ikke er i samsvar med regelverket. Statsforvalteren vurderer at det er alvorlig at barnehageeier i flere år driver med brudd på pedagognormen uten at barnehagemyndigheten har vurdert hvilke konsekvenser bruddet får for barna i barnehagen og eller om den skal gjennomføre tilsyn med barnehagene.

Vi vurderer at kravet ikke 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.

Barnehagemyndigheten har ikke gjennomført tilsyn med barnehagene, og vi har derfor ikke grunnlag til å svare på spørsmålet.

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

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

Barnehagemyndigheten har ikke gjennomført tilsyn med barnehagene, og vi har derfor ikke grunnlag til å svare på spørsmålet.

4.2.4 Vurderer og konkluderer barnehagemyndigheten på om barnehageeier oppfyller 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.

Barnehagemyndigheten har ikke gjennomført tilsyn med barnehagene, og vi har derfor ikke grunnlag til å svare på spørsmålet.

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.

Barnehagemyndigheten har ikke gjennomført tilsyn med barnehagene, og vi har derfor ikke grunnlag til å svare på spørsmålet.

5 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at dere ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger dere å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

Barnehagemyndigheten i Nordkapp kommune skal ivareta sitt ansvar for å påse regeletterlevelse hos barnehageeierne gjennom veiledning og tilsyn, jf. barnehageloven §§ 10 første ledd og 53.

Risikovurderinger

Det innebærer at barnehagemyndigheten må:

- skaffe seg oversikt over barnehageeiers plikter
- skaffe seg tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehageeieren oppfyller sine plikter etter barnehageloven
- bruke kunnskap om barnehagene til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn
- gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger

Gjennomføring av tilsyn

Det innebærer at barnehagemyndigheten må:

- bruke tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regeletterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier

5.1 Oppfølging av påleggene

Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal dere erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan dere har rettet.

Fristen er 15.09.22. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet.

6 Dere har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Dere kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis dere klager, må dere gjøre det innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til dere, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Dere sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med dere, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

I forvaltningsloven § 32 kan dere se hvordan dere skal utforme klagen.

Dere kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Dere er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Liv Hanne Huru

tilsynsleder

Rita Hellesvik

tilsynsmedarbeider