

Berlevåg kommune
ved rådmann
Rådhusgata 2
9980 BERLEVÅG

14.01.2020

TILSYNSRAPPORT

Kommunens rolle som barnehagemyndighet

Berlevåg kommune

Sammendrag

Tema og formål

Vi har gjennomført tilsyn med barnehagemyndighetens plikt til å påse at barnehagen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. lov 21. juni 2005 om barnehager (barnehageloven) § 8 første ledd.

Vi har kontrollert følgende undertema:

- Kommunens tilsyn med barnehagen, jf. barnehageloven § 16.

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

Formålet med tilsynet er å styrke Berlevåg kommunes lovforståelse og ansvar for å påse barnehagens etterlevelse av regelverket. Tilsynet skal bidra til at barnehagen følger regelverket i barnehageloven, og sikre at barna får det barnehagetilbudet de har krav på. Vi 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.

Regelverksbrudd

I de tilfeller der vi konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som regelverksbrudd. Det gjøres uavhengig av om det er forvaltningsloven, barnehageloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

Vi har avdekket ett regelverksbrudd ved tilsynet:

- Berlevåg kommune påser ikke at barnehagen i kommunen følger kravene i barnehageloven, jf. barnehageloven § 8 jf. § 16.

Berlevåg kommunen har fått anledning til å uttale seg til foreløpig rapport. Vi har fått god tilbakemelding om at rådmannen oppfatter den foreløpige rapporten som god og konstruktiv, og at kommunen vil igangsette oppfølging av de varslede pålegg.

1	Innledning	4
1.1	Kort om kommunen	4
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet.....	4
1.3	Om tilsynsrapporten.....	5
2	Barnehagemyndighetens plikt til å påse etterlevelse av kravene i barnehageloven, jf. barnehageloven § 8 jf. §16.....	5
2.1	Rettslige krav	5
2.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	8
3	Frist for retting av regelverksbrudd.....	15
	Liste over dokumentasjon	17

1 Innledning

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.

1.1 Kort om kommunen

Berlevåg kommune har 957 innbyggere (SSB pr 2.kvartal 2019) og en barnehage med 3 avdelinger.

Om myndighetsrollen/delegasjon

I delegeringsreglementet for Berlevåg kommune, revidert siste gang 29.10.2015, går det fram at rådmannen har fått delegert «*Opplæringsloven og barnehageloven*», herunder blant annet oppgaver som å føre tilsyn, treffe enkeltvedtak om spesialundervisning, behandling av dispensasjonssaker osv. Det fremgår ikke av delegeringsreglementet at dette er delegert videre til leder for oppvekst.

I åpningsmøte og intervju ble vi opplyst om at både kommunens ledelse og styrer oppfatter leder for oppvekst som barnehagemyndigheten i Berlevåg kommune.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsynet ble åpnet gjennom brev til Berlevåg kommune av 07.2.2019. Dere ble bedt om å levere dokumentasjon til oss, og vi har mottatt dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Fylkesmannen gjennomførte veiledningsmøte på Skype med kommunen den 28.08.2019 Det ble gjennomført åpningsmøte og intervjuer den 23.10.2019.

18.12.2019 ble det avholdt sluttmøte på Skype der Berlevåg kommune var representert ved styrer Elin Mathisen og rådmann Jørgen Holten Jørgensen. Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner i rapporten er

basert på skriftlig dokumentasjon som er innsendt av kommunen og opplysninger fra intervju.

1.3 Om tilsynsrapporten

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg i hovedsak på opplysninger som kommer frem i:

- dokumentasjonen dere har sendt inn (se oversikt i vedlegg)
- informasjonen fra våre egne systemer og offentlige registre
- informasjonen på kommunens nettsted
- intervjuene med:
 - oppvekstleder Ragnar Olsen
 - styrer i Berlevåg barnehage Elin Mathisen

Tilsynsrapporten inneholder informasjon om hvilke pålegg som er aktuelle å vedta etter at rettefristen er utløpt.

Tilsynsrapporten er et offentlig dokument. Vi publiserer våre tilsynsrapporter på vår hjemmeside.

2 Barnehagemyndighetens plikt til å påse etterlevelse av kravene i barnehageloven, jf. barnehageloven § 8 jf. §16.

2.1 Rettslige krav

Kommunen har etter barnehageloven § 8 en plikt til å gi veiledning og påse barnehagenes regelverketterlevelse. Det vil si at kommunen gjennom aktiv veiledning og/eller tilsyn skal påse at barnehagene i kommunen drives i tråd med de krav som settes i barnehageloven med tilhørende forskrifter. Vi presiserer at ansvaret for å påse regelverketterlevelse også gjelder barnehagens innhold og kvalitet.

Barnehagemyndigheten må ha en korrekt lovforståelse av hvilke krav barnehageloven og forskriftene til loven stiller til eiere av barnehager. 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. Myndigheten må for det første ha korrekt lovforståelse når den foretar risikovurderinger av om det er fare for at et eller flere lovkrav i barnehageloven ikke blir oppfylt i barnehagen, se avsnitt om risikovurderinger nedenfor. Videre må myndigheten ha korrekt lovforståelse når den aktivt bruker virkemidlene veiledning og tilsyn. Vi viser her til avsnittene om veiledning og tilsyn nedenfor.

Risikovurderinger

Risikovurderinger er løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvens av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven med forskrifter, både på bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelse i den enkelte barnehagen.

På bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelsen, må barnehagemyndigheten vurdere behovet for veiledning og tilsyn. Dette innebærer at barnehagemyndigheten må kartlegge risiko for brudd på regelverket ved bruk av kilder som sier noe om regelverksetterlevelsen. Aktuelle kilder kan være årsmeldinger per 15.12, klagesaker, bekymringsmeldinger, vedtekter, årsplaner, årsregnskap, medieoppslag, møtepunkter og øvrig kontakt med barnehagen og barnehageeier. Det avgjørende er at kommunen har tilstrekkelig informasjon om barnehagen til å få et bilde av regelverksetterlevelsen på barnehagenivå.

For å oppfylle ansvaret for å påse regelverksetterlevelse i barnehagen, må barnehagemyndigheten ha kunnskap om barnehagen og regelverket den veileder om og fører tilsyn med. Ulike dokumenter kan gi uttrykk for barnehagemyndighetens overordnede kjennskap til eierpliktene, for eksempel valg av tema for tilsyn, tilsynsrapporter, veiledningsmateriell, møtereferat og rutiner.

Mulige tema for barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn er (eierpliktene i barnehageloven):

- barnehagens formål, innhold og kvalitet, jf. §§ 1, 1a og 2 og forskrift om rammeplan.
- barns rett til medvirkning, jf. § 3
- foreldreråd og samarbeidsutvalg, jf. § 4
- barnehagens vedtekter, § 7
- foreldrebetaling, jf. § 15
- styrer/pedagogisk bemanning, jf. §§ 17, 17a og forskrift om pedagogisk bemanning
- grunnbemanning, § 18
- politiattester, jf. § 19
- regler om taushetsplikt, jf. § 20
- opplysningsplikt til sosialtjenesten, jf. § 21
- opplysningsplikten til barneverntjenesten, jf. § 22
- erklæring om barnets helse, jf. § 23

Den informasjonen barnehagemyndigheten får om barnehagen, må brukes til å vurdere risikoen for lovbrudd og hvilke behov barnehagen har for veiledning og tilsyn. I dette ligger også at myndigheten må foreta en kritisk vurdering av hvilke tema det skal veiledes i/føres tilsyn med. Kort oppsummert må kommunen foreta en risiko- og sårbarhetsvurdering.

Veiledning

Det går fram av barnehageloven § 8 at kommunen er lokal barnehagemyndighet og at den skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Veiledning betyr at barnehagemyndigheten aktivt gir informasjon til barnehageeier om eierpliktene i barnehageloven med forskrifter. Veiledningen skal være frivillig for barnehageeier.

Som nevnt foran må barnehagemyndighetens veiledning være basert på korrekt lovforståelse av barnehageloven med forskrifter.

Tilsyn

Det følger av barnehageloven § 16 at det er kommunen som barnehagemyndighet som fører tilsyn med at den enkelte barnehage drives etter reglene i barnehageloven med tilhørende forskrifter. Kommunestyret bestemmer hvilket organ dette skal legges til, jf. kommuneloven §§ 10, 12 og 23 nr. 4.

Tilsyn etter barnehageloven § 16 er en sentral del av barnehagemyndighetens ansvar for å påse regelverketterlevelse, og ett av flere virkemidler kommunen har for å sikre kvaliteten i barnehagen.

Barnehagemyndighetens tilsyn må være av et slikt omfang at det kan sikre at barnehagen drives i samsvar med barnehageloven og tilhørende forskrifter. Hvor omfattende tilsynsvirksomheten må være, vil avhenge av tilsynsmyndighetens øvrige aktiviteter, som veiledning/annen kontakt med barnehagen og de risikovurderinger myndigheten foretar.

Når myndigheten bruker tilsyn som virkemiddel for å påse regelverketterlevelse må myndigheten ha nok og egnet informasjon til å kunne ta stilling til om barnehagens praksis er lovlig eller ikke (innenfor de angitte temaer). Vurderinger og konklusjoner i tilsynet skal formidles skriftlig til barnehagen (tilsynsrapport).

Selv om tilsynsrapporten ikke inneholder lovbrudd er det nødvendig at barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner formidles skriftlig i rapporten for å sikre etterprøvbarehet og likebehandling, og for å formidle barnehagemyndighetens lovforståelse til barnehagen.

Dersom barnehagemyndigheten avdekker ulovlige eller uforsvarlige forhold, kan kommunen følge opp enten ved å gi pålegg eller veiledning.

Hvis kommunen treffer enkeltvedtak om pålegg etter barnehageloven § 16, skal forvaltningslovens regler om enkeltvedtak følges, jf. forvaltningsloven kapittel IV og V. Dette betyr at et enkeltvedtak om pålegg eller stenging må forhåndsvarsles og barnehagen må gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 16. Enkeltvedtak med pålegg om retting eller stengning må inneholde:

- det rettslige grunnlaget for pålegget
- det faktiske grunnlaget for pålegget
- kommunens vurdering av faktiske forhold opp mot rettslige krav
- opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage
- opplysninger om adgangen til å se sakens dokumenter
- opplysninger om adgangen til å be om utsatt iverksetting

Barnehagemyndigheten må følge opp at eventuelle brudd på regelverket faktisk blir rettet, uavhengig av om kommunen treffer vedtak om pålegg eller ikke.

I tillegg til planlagte tilsyn må kommunen foreta hendelsesbaserte tilsyn når det er nødvendig. Barnehagemyndigheten må ha virkemidler som sikrer at den fanger opp foreldres og andres bekymring knyttet til barnehagetilbudet. Slike bekymringer fra foreldre (og fra andre hold), som gir kommunen grunnlag for å stille spørsmål ved om en konkret barnehage følger barnehageloven, gjør at kommunen etter nærmere vurdering av den konkrete saken, kan måtte gjennomføre et hendelsesbasert tilsyn med hjemmel i barnehageloven § 16. Videre saksgang i et hendelsesbasert tilsyn blir den samme som i de planlagte tilsynene.

Av hensyn til det lokale selvstyret velger kommunen selv hvordan den vil oppfylle sitt ansvar for å påse regelverksetterlevelse. Arbeidet må systematiseres og ha kontinuitet.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

2.2.1. Har barnehagemyndigheten oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven?

Oversikt over innebærer en overordnet kjennskap til eierpliktene som finnes i barnehageloven med forskrifter. For å oppfylle ansvaret om å påse regelverksetterlevelse i barnehagene, må barnehagemyndigheten ha oversikt over regelverket dere veileder om og fører tilsyn med. Det er ikke nødvendig med detaljkunnskap om alle barnehageeiers plikter, eller at det foreligger en oversikt i et bestemt format.

Barnehagemyndigheten har svart ja på dette spørsmålet i sin egen vurdering i RefLex.

Fylkesmannen har mottatt flere dokumenter fra kommunen i forbindelse med vårt tilsyn. I dokumentet «Tilsyn med Berlevåg barnehage» av juli 2019, står det at kommunen kan føre tilsyn etter blant annet lov om barnehager, lov om brannvern, forskrift om miljørettet helsevern etc. Det

er imidlertid ikke spesifisert hvilke eierplikter etter barnehageloven og forskrifter et tilsyn vil kunne omfatte. Eierpliktene i barnehageloven fremgår heller ikke av dokumentene «Rutine ved varslet tilsyn. Stedlige tilsyn og dokumentkrav» (juni 2019), «Årshjul tilsyn Berlevåg barnehage 2018-2021» eller «Skjema til bruk i arbeidet med kommunens tilsyn av barnehager-skjema 1 (juni 2019).

I dokumentet «Kvalitetsmelding 2018/19 skriver barnehagemyndigheten at lovendringen i barnehageloven om endring i pedagognorm høsten 2018 medfører at en liten økning i barnetallet vil kunne medføre at kommunen må ansette flere pedagoger.

Selv om det kom fram i intervju at myndigheten ikke deltar på Fylkesmannens regelverkssamlinger, holden myndigheten seg oppdatert på regelverket på andre måter. I intervju bekreftes det at barnehagemyndigheten oppdaterer seg på regelverk på barnehageområdet via Utdanningsdirektoratets hjemmeside og gjennom nyhetsbrev. Barnehagemyndigheten har tidligere lang erfaring som myndighet i annen kommune, og viser i intervju god kjennskap til regelverk, eksempelvis kjennskap til pågående høringsrunde knyttet til foreslåtte endringer i barnehageloven. Styrer bekrefter i intervju at barnehagemyndigheten har god kjennskap til barnehageloven med forskrifter, og at hun føler hun kan ta kontakt ved spørsmål knyttet til regelverk.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

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

Tilstrekkelig kunnskap betyr at barnehagemyndigheten må ha nok og egnet informasjon om barnehagen til å gjøre risikovurderinger. Dersom barnehagemyndigheten ikke har tilstrekkelig informasjon om barnehagens praksis for å belyse om barnehageeier ivaretar sine plikter, må dere innhente det. Uten informasjon om regelverksetterlevelsen kan ikke barnehagemyndigheten vurdere risikoen for brudd på regelverket og behovet for veiledning og tilsyn. Informasjonen skal vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt av barnehageeier.

Barnehagemyndigheten har svart ja på dette kontrollspørsmålet i RefLex, og skriver videre at Berlevåg kommune bare har en barnehage.

Det fremgår i intervju at barnehagemyndigheten personlig har godkjent innrapporterte tall i BASIL etter at styrer har lagt disse inn. Dette tallmaterialet gir barnehagemyndigheten kunnskap om deler av eierpliktene i barnehageloven.

Dokumentene «Kvalitetsmelding Berlevåg skole og Berlevåg barnehage» for 2017 og 2018/2019 viser at det har vært utført en foreldreundersøkelse i 2017, men at denne ikke ble gjennomført i 2018. Resultatene fra foreldreundersøkelsen ville kunne gitt barnehagemyndigheten kunnskap om barns trivsel, og foreldrenes tilfredshet med barnehagen. Kvalitetsmeldingen inneholder en oversikt som viser «Berlevåg barnehage i tall» for perioden 2015-2018. Her fremgår blant annet antall barn, antall ansatte, antall minoritetsspråklige barn.

I intervjuene kom det frem at kommunen har hatt planer om ukentlige møter mellom myndighet og styrer. Disse har imidlertid i liten grad blitt gjennomført siste 1 ½ år. Ifølge barnehagemyndigheten skyldes dette i hovedsak kapasitetsutfordringer fordi barnehagemyndigheten også har fungert som rektor på skolen. Når møtene blir avholdt omhandler disse i hovedsak administrative spørsmål og tema knyttet til kommunen som eier, f.eks spørsmål om ansettelse. Det blir ikke skrevet referat fra disse møtene.

Barnehagemyndigheten sier i intervju at kommunen ikke har gode nok rutiner eller systemer for å innhente opplysninger om barnehagens regelverksetterlevelse. Disse rutinene er heller ikke skriftliggjort.

I intervju fremkom det at barnehagemyndigheten ble orientert av styrer i to konkrete saker, hvorav en alvorlig klagesak. Det ble i den anledning gitt veiledning til styrer, men da fortrinnsvis knyttet til å løse enkeltsaken, og ikke som generell veiledning knyttet til eierpliktene etter barnehageloven. Det bekreftes videre i intervju at kommunen ikke har noe system som fanger opp klagesaker, verken antall eller tema. Myndigheten er her avhengig av at styrer informerer om eventuelle klager, eller at klagen sendes direkte til barnehagemyndigheten. Barnehagemyndigheten kjente ikke til om barnehagen hadde skriftlig oversikt over klager og bekymringsmeldinger fra foreldre, og barnehagemyndigheten har heller ikke etterspurt en slik oversikt.

I intervjuene kom det frem at barnehagen sender årsplanen til barnehagemyndigheten, men at det ikke er gitt tilbakemelding på denne.

Fylkesmannen ser at barnehagemyndigheten har mange kilder til å vurdere regelverksetterlevelsen i barnehagen, men barnehagemyndigheten bruker ikke informasjonen til å vurdere barnehageeiers regelverksetterlevelse. Når ikke barnehagemyndigheten systematisk innhenter informasjon om barnehagens praksis, er det vanskelig for barnehagemyndigheten å vurdere om barnehagen ivaretar sine plikter etter barnehageloven.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten hverken har nok eller egnet kunnskap om hvordan barnehageeier oppfyller sine plikter etter barnehageloven.

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

På bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelsen må barnehagemyndigheten vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

Dette innebærer at barnehagemyndigheten må kartlegge risiko for brudd på regelverket ved bruk av kilder som sier noe om regelverksetterlevelsen.

Videre må barnehagemyndigheten vurdere hvilke virkemidler som er egnet til å påse regelverksetterlevelse. Barnehagemyndigheten må gjennomføre veiledning og tilsyn på en slik måte at dere bidrar til økt regelverksetterlevelse i barnehagen. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker virkemidlene i tråd med sine funn, oppfyller dere ikke deres plikt til å påse regelverksetterlevelse.

Barnehagemyndigheten svarer følgende på kontrollspørsmålet i RefLex: «Ja, men det er muntlig».

I intervju bekrefter barnehagemyndigheten at han gjør vurderinger ved for eksempel oppstart av barnehageåret, men at disse i hovedsak omfatter det fysiske miljøet i barnehagen og spørsmål rundt bemanning. Disse vurderingene omfatter i liten grad det pedagogiske arbeidet som foregår i barnehagen. I tillegg til at risikovurderingen gjøres muntlig gis det ingen tilbakemelding til styrer om at barnehagemyndighetens har foretatt en vurdering knyttet til den enkelte eierplikt, eller at man ber om det ytterligere informasjon i forbindelse med denne vurderingen.

Fylkesmannen har mottatt flere dokumenter som omhandler barnehagemyndighetens adgang til å føre tilsyn med barnehagen. Vi kan ikke se at noen av disse omhandler barnehagemyndighetens risikoanalyse i forkant av eventuelt tilsyn. Eksempelvis er det ikke satt opp noen oversikt over eierpliktene i barnehageloven hvor det fremgår at risikoen for lovbrudd er vurdert.

Vi har fått tilsendt «Skjema til bruk i arbeidet med kommunens tilsyn av barnehager-skjema 1 (juni 2019) og dokumentet «Eiers/styrers egenvurdering av barnehagen» (juni 2019). Disse beskriver noen eierplikter, for eksempel barnehagens samarbeidsutvalg og foreldreråd (Bhl § 4) og årsplan (Bhl §2). Det fremgikk imidlertid i intervjuet at disse er tenkt brukt som kilde til informasjon for barnehagemyndigheten etter at det er bestemt at det skal føres tilsyn, og etter at man har bestemt

tema for tilsynet. Fylkesmannen kan ikke se at disse skjemaene er tatt i bruk av barnehagemyndigheten.

Vi kan på bakgrunn av ovennevnte ikke se at barnehagemyndigheten har brukt kunnskapen om barnehagen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn i praksis. Barnehagemyndigheten kan benytte seg av mange kilder til å få opplysninger om barnehagens praksis, men dette gjøres i liten grad, og den begrensede informasjonen barnehagemyndigheten innehar blir heller ikke brukt systematisk til å vurdere behovet for veiledning og tilsyn med barnehagen.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten ikke bruker sin kunnskap om barnehagen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

2.2.4. Gjennomfører barnehagemyndigheten veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger?

For at barnehagemyndigheten skal gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med egne risikovurderinger, må dere ha tilstrekkelig kunnskap om barnehagene, og på bakgrunn av kunnskapen vurdere behovet for veiledning og tilsyn. På denne måten vil dere få et bilde av hvor regelverksetterlevelsen eventuelt er mangelfull. Det vil si at barnehagemyndigheten har foretatt en risikovurdering. På bakgrunn av denne informasjonen må barnehagemyndigheten bruke sine virkemidler: veiledning og tilsyn. Barnehagemyndigheten må gjennomføre veiledning og tilsyn på en slik måte at dere bidrar til økt regelverksetterlevelse i barnehagen. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker virkemidlene i tråd med sine funn, oppfyller dere ikke plikten til å påse regelverksetterlevelse.

I egenvurderingen av barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn i RefLex har kommunen svart ja på spørsmålet om barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

Fylkesmannen har ikke fått fremlagt skriftlig dokumentasjon som viser at barnehagemyndigheten i Berlevåg gir noen form for systematisk veiledning omkring regelverket i barnehageloven. De møtene som avholdes mellom barnehagemyndighet og styrer omhandler i hovedsak veiledning gitt i form av bistand knyttet til kommunens eierplikter.

Det kommer fram i intervjuene at systematisk veiledning om eierpliktene i svært liten grad finner sted. Styrer gir uttrykk for at hun ønsker mere veiledning om regelverket, og barnehagemyndigheten bekrefter at disse møtene ikke har vært prioritert.

I RefLex fremgår det at siste tilsyn med barnehagen ble gjennomført i 2013. Barnehagemyndigheten viser her til reviderte planer og rutiner for

tilsyn av ny dato. Barnehagemyndigheten skriver videre i RefLex: *«Behovet for tilsyn er vurdert som lite. Mesteparten tas ved veiledning og gjennomføring av kompetanseheving for styrer og for hele personalet».*

Vi har fått tilsendt «Rapport fra tilsyn etter barnehagelovens § 16 i Berlevåg barnehage» som omhandler et stedlig tilsyn i barnehagen 18 juni 2013. I intervjuet ble det bekreftet at barnehagemyndigheten ikke har gjennomført tilsyn etter barnehageloven eller forskrift av denne etter dette. Fylkesmannen vil ikke kommentere innholdet i rapporten da dette omhandler forhold 6 år tilbake i tid, noe som etter vår vurdering sier lite om barnehagemyndighetens ansvar for å påse regelverksetterlevelse i dag.

Ovennevnte viser at tilsyn i liten grad har vært benyttet som virkemiddel for barnehagemyndigheten i Berlevåg for å påse regelverksetterlevelse i barnehagen. Dette bekreftes av svaret i RefLex der barnehagemyndigheten skriver at: *«behovet for tilsyn er vurdert som lite».* I dokumentet «Tilsyn av Berlevåg barnehage», som ble godkjent av rådmannen i juli 2019, står det i tillegg følgende: *«Stedlig tilsyn gjennomføres hvert 4. år. P.g.a at det kun er en liten barnehage i Berlevåg kommune, er det ikke behov for oftere stedlig tilsyn fra barnehagemyndigheten».*

I barnehageloven er det ikke stilt noen vilkår om at barnehagemyndigheten må benytte seg av tilsyn som virkemiddel for å påse at barnehagen driver i tråd med regelverket. Det er følgelig heller ikke satt noen krav i loven om hvor ofte tilsyn skal eller bør finne sted, eller type tilsyn.

Når barnehagemyndigheten bruker formuleringen: *«Stedlig tilsyn gjennomføres hvert 4 år»*, kan dette forstås dithen at den kontinuerlige risikovurderingen ikke blir gjort. Barnehagemyndigheten må imidlertid foreta en systematisk risikovurdering basert på kunnskap om gjeldende regelverk og kunnskap om barnehagens regelverksetterlevelse, slik at den kan vurdere om det er behov for veiledning eller tilsyn. Dette gjelder uavhengig av hvor lang tid det har gått siden forrige tilsyn.

Berlevåg kommune kan med fordel samle all sin kunnskap om kommunens eneste barnehage for å få en helhetlig oversikt når de skal vurdere risikoen for lovbrudd og behovet for tilsyn og veiledning. Dette er imidlertid ikke praksis i dag.

Det er Fylkesmannens vurdering at barnehagemyndigheten ikke gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

2.2.5. Er barnehagemyndighetens veiledning basert på riktig forståelse av barnehageloven?

For å gjennomføre veiledning må barnehagemyndigheten vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier. Det rettslige kravet følger ikke alltid direkte av lovteksten. For å finne frem til det rettslige kravet må barnehagemyndigheten klargjøre hva regelverket faktisk krever av barnehageeier.

Barnehagemyndigheten har svart ja på spørsmålet i RefLex om veiledningen er basert på riktig lovforståelse.

Fylkesmannen har i pkt 2.2.4 konkludert med at barnehagemyndigheten ikke gjennomfører veiledning (og tilsyn) i tråd med sine risikovurderinger. Da vi ikke har opplysninger eller notat fra eventuell veiledning som viser barnehagemyndighetens lovforståelse av barnehageloven, kan vi vanskelig vurdere om barnehagemyndighetens veiledning er basert på riktig forståelse av barnehageloven.

2.2.6. Bruker barnehagemyndigheten tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverketterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier?

Vurderingen av om det er nødvendig med tilsyn, skal baseres på barnehagemyndighetens risikovurdering. Risikovurderinger er løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven, både på bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelse i den enkelte barnehagen og samlet for alle barnehagene. I de tilfellene barnehagemyndigheten har valgt å bruke veiledning som virkemiddel, og dette ikke fører til regelverksetterlevelse, er det nødvendig å bruke tilsyn som virkemiddel. Det er imidlertid ikke en forutsetning for tilsyn at barnehagemyndigheten først har prøvd veiledning.

Barnehagemyndigheten har svart ja spørsmålet i RefLex om det gjennomføres tilsyn. Det er også svart ja på spørsmålet om barnehagemyndigheten bruker tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig. I RefLex skriver barnehagemyndigheten: «Vurdering av behovet for tilsyn som et supplement til veiledning tilsier at det er behov for stedlig tilsyn hvert 4 år. Når det gjelder skriftlig tilsyn-dokumenttilsyn er det lite behov for det, men vi har likevel lagt et tilsyn mellom de stedlige tilsynene».

Vi har mottatt dokumentet «Årshjul tilsyn Berlevåg barnehagen 2018-2021» oppdatert 30.07.2019. Dette viser planlagte tilsyn i perioden, samt om disse skal være stedlige eller skriftlige. Vi kan ikke se av innsendt dokumentasjon eller utfra opplysninger i intervju at årshjulet er tatt i bruk av barnehagemyndigheten.

Vi har mottatt en udatert plan for tilsyn der det fremgår at planen er utarbeidet etter departementets veileder om plan for tilsyn av barnehagen. Planen beskriver ulike typer tilsyn, hvordan utføre tilsyn, pålegg om retting, rapportering og oppfølging. Fylkesmannen kan ikke se at denne planen er tatt i bruk av barnehagemyndigheten.

Da det ikke har vært gjennomført tilsyn siden 2013 er det ikke mulig for Fylkesmannen å vurdere om barnehagemyndigheten innhenter informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven. Det er heller ikke mulig å vurdere om barnehagemyndigheten vurderer og konkluderer i sine tilsynsrapporter. På spørsmålet om barnehagemyndigheten formidler sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehagen, har dere svart ja på spørsmålet i Reflex.

Fylkesmannen vurderer ut fra de opplysningen som er gitt i intervju og av innsendt dokumentasjon, at Berlevåg kommune som barnehagemyndighet per i dag ikke bruker tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig for å påse regelverket etter barnehageloven.

2.2.7. Gjennomføring av tilsyn

Det er 6 år siden barnehagemyndigheten i Berlevåg førte tilsyn med barnehagen med hjemmel i barnehageloven. Etter vår vurdering er ikke denne rapporten relevant dokumentasjon som viser Berlevåg kommunes etterlevelse av forvaltningslovens regler når det er gitt reaksjoner ved tilsyn.

Vi redegjør derfor ikke her for krav/kontrollspørsmål knyttet til RefLex pkt 3.3-3.6 og 4, men viser til kapittel 2.1. rettslige krav og avsnittet om tilsyn. Vi viser også til kontrollspørsmålene i RefLex og veilederen til Utdanningsdirektoratet om «Kommunens rolle som barnehagemyndighet».

Konklusjon:

Barnehagemyndigheten i Berlevåg kommune påser og sikrer ikke at barnehagen drives i samsvar med gjeldende regelverk jf. barnehageloven §§ 8 og 16.

3 Frist for retting av regelverksbrudd

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at dere ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi gir dere en frist til å rette varslet regelverksbrudd, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er **3. april 2020**. Før fristen må dere sende oss en erklæring om at forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddene er rettet.

Hvis dere ikke har rettet regelverksbruddene før rettefristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som dere kan klage på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen:

Berlevåg kommune som barnehagemyndighet må påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 jf. § 16

Pålegget innebærer at barnehagemyndigheten må:

- Myndigheten må innhente tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehagen oppfyller sine plikter etter barnehageloven.
- På bakgrunn av innhentet kunnskap om barnehagens regelverketterlevelse, vurdere innenfor hvilke tema det er størst risiko for lovbrudd.
- Bruke informasjonen til å vurdere virkemiddel, -veiledning eller tilsyn.
- Gjennomføre nødvendig veiledning og/eller tilsyn ut fra risiko- og sårbarhetsvurderingen.

Dere har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Harald Johansen
Tilsynsleder

Anita Jonassen
Seniorrådgiver

Liste over dokumentasjon

Organisasjonskart Berlevåg kommune

Delegeringsreglementet

Handlingsplan for samarbeidet mellom Øst-Finnmark og SePu 2019/2020

Kvalitetsmelding Berlevåg skole og Berlevåg barnehage 2017 og 2018/2019

Årsmelding for Berlevåg kommune 2018

Årsplan for Berlevåg barnehage 2019/2020

Svar i RefLex (Barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn)

Vedtekter for Berlevåg kommunale barnehage (udatert)

Dok «Innhold på kurs i Berlevåg

Rutine – Opplysningsplikt og meldeplikt til barnevernstjenesten (08.03.19)

Beredskapsplan Berlevåg barnehage

Utskrift over årsmeldingene i BASIL pr 15.12.17 og 15.12.18

Div dokumenter knyttet til tilsyn:

- Rutine ved varslet tilsyn (juni 2019)
- Årshjul tilsyn Berlevåg barnehage 2018-2021 (30.07.19)
- Skjema 3 (oversiktsskjema vedr opplysninger om barnehagen (juni 2019)
- Plan for tilsyn (udatert)
- Dok «Eiers/styrers egenvurdering av barnehagen» (juni 2019)
- Dok «Skjema til bruk i arbeidet med kommunens tilsyn av barnehager - skjema 1 (juni 2019)
- Dok «Tilsyn av Berlevåg barnehage» (godkjent av rådmann juli 2019)
- Dok«Rutine ved varslet tilsyn. Stedlig tilsyn og dokumenttilsyn» (juni 2019)
- Rapport fra tilsyn (18.06.2013)