



Fylkesmannen i Agder

Utdanning- og barnevernsavdelinga

## TILSYNSRAPPORT

Barnehagemyndigheitas plikt til å «påse» / sjå til at barnehagane i Valle kommune driv i samsvar med barnehagelova

Valle kommune – barnehagemyndigheit

**Saksnummer:**

2018/9341

**Kontaktperson i kommunen:**

Aud Sunniva Fuhr, rådmann

**Tilsynsteam:**

Bodil Fjelde, seniorrådgjevar

Hege Lauvland, seniorrådgjevar (tilsynsleiar)

Dato: 6. mai 2019

## Kort samandrag

Fylkesmannen har ført tilsyn med Valle kommune som barnehagemyndigheit.

Tema for tilsyn har vore korleis barnehagemyndigheita utøv si oppgåve med å «påse» / sjå til at alle barnehagane har ein praksis som er i samsvar med krava i barnehagelova.

Dei rettslege krava til kommunen følgjer av barnehagelova §§ 8 og 16. Vi har i tilsynet hatt eit særskilt fokus på korleis kravet om opplysningsplikt til barnevernstenesta er følgt opp, jf. § 22 i barnehagelova.

Vi har sett at det gjerast mykje bra arbeid i barnehagane i kommunen. Kommunen og barnehagane er involverte i ulike prosjekt og satsingar i nettverk Setesdalen som har betydning for kvaliteten i barnehagane. Nettverk Setesdal er eit interkommunalt samarbeid om barnehageutvikling i Setesdal regionen som involverer Bykle, Valle, Bygland og Evje- og Hornnes kommune.

Fylkesmannen har likevel konkludert med at kommunen ikkje har oppfylt lovkrava i rolla som barnehagemyndigheit.

## Følgande pålegg er aktuelle å vedta:

### I. Risikovurdering

Risikovurderingar skal ligge til grunn når barnhagemyndigheita vel verkemedel for å sjå til at barnehagane drives i tråd med gjeldande regelverk. Barnehagemyndigheita må kunnskap om regleverket og barnehagane i kommunen når den skal vurdere risikoen for brot på regelverket.

#### Korreksjonspunkt:

- a) *Barnehagemyndigheita må ha oversikt over pliktene til barnehageeigaren etter barnehagelova*
- b) *Barnehagemyndigheita må ha tilstrekkeleg kunnskap om korleis alle barnehageeigarane oppfyller sine plikter etter barnehagelova*
- c) *Barnehagemyndigheita må bruke denne kunnskapen til å gjere risikovurderingar for å vurdere behov for rettleiing og tilsyn*
- d) *Barnehagemyndigheita sine risikovurderingar må vere baserte på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova*
- e) *Barnehagemyndigheita må gjennomføre rettleiing og tilsyn i tråd med sine risikovurderingar*

## ||. Rettleiing

Rettleiing betyr at barnehagemyndigheita aktivt gir informasjon til barnehageeiar/styrar om eigarpliktene i barnehagelova med forskrifter.

Rettleiinga skal vere basert på oppdatert og gjeldande forståing av lova. Oppdatert og gjeldande forståing betyr å anvende lova i tråd med gjeldande rett. Dette inneber å bruke gyldige rettskelder og leggje til grunn gjeldande tolking frå nasjonale myndigheiter. Aktuelle kjelder er lovteksten, forskrifter, forarbeida til lova, rundskriv og rettleiingar.

### Korreksjonspunkt:

- f) *Barnehagemyndigheita si rettleiing skal vere basert på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova*

## |||. Tilsyn

Barnehagemyndigheita må bruke tilsyn som verkemiddel der dette er nødvendig for å sjå til barnehagelova. Tilsyn er kontroll av om barnehageeiar oppfyller pliktene i barnehagelova med forskrifter. Vurdering av om det er nødvendig med tilsyn, skal vere basert på barnehagemyndigheits risikovurdering.

### Korreksjonspunkt:

- g) *Barnehagemyndigheita skal bruke tilsyn som verkemiddel der dette er nødvendig for å sørge for regelverksetterleving etter barnehagelova hos barnehageeigaren*
- h) *Barnehagemyndigheita sitt tilsyn skal vere basert på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova*
- i) *Barnehagemyndigheita skal innhente informasjon i tilsyn som gjer det mogleg å ta stilling til om barnehageeigaren oppfyller barnehagelova*
- j) *Barnehagemyndigheita skal vurdere og konkludere om barnehageeigaren oppfyller lovkrava i barnehagelova*
- k) *Barnehagemyndigheita skal formidle sine vurderingar og konklusjonar skriftleg til barnehageeigaren*

## Innhald

Formål .....	5
1. Innleiing .....	7
2. Kort om Valle kommune.....	7
3. Om tilsynet med Valle kommune .....	8
3.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit.....	8
3.2 Tema for tilsyn.....	8
3.3 Om gjennomføringa av tilsynet .....	11
4. Deltema   : Risikovurderingar - val og bruk av verkemidla rettleiing og tilsyn .....	12
4.1 Rettslege krav .....	12
Kommunens rettleiing og tilsyn med dei private barnehagane er utøving av offentleg myndigheit. Det følger av barnehagelova § 8 at kommunen som barnehagemyndigheit skal rettleie og «påse» (sjå til) at barnehagane driv i samsvar med gjeldande regelverk. Barnehagelova § 16 gir kommunen heimel til å føre tilsyn med barnehagane.....	
4.2 Våre observasjonar og vurderingar .....	13
4.3 Fylkesmannens konklusjon.....	17
5. Deltema    : Rettleiing 5.1 Rettslege krav.....	17
5.2 Våre observasjonar og vurderingar: .....	18
5.3 Fylkesmannens konklusjon.....	18
6. Deltema    : Tilsyn.....	18
6.1. Rettslege krav .....	18
6.2 Våre observasjonar og vurderingar: .....	19
6.3 Melding til barnevernstenesta .....	21
6.4 Fylkesmannens konklusjon.....	22
7. Varsel om mogeleg pålegg om retting.....	22
8. Frist for retting av regelverksbrot .....	23

## Formål

### Formål:

Det overordna målet med tilsynet er å styrke kommunen si rolle som barnehagemyndigheit. Gjennom tilsynet ønskjer Fylkesmannen å setje søkjelys på barnehagemyndigheita sitt ansvar for å sikre etterleving av krava i barnehagelova, både for kommunen som barnehagemyndigheit, og for den enkelte barnehage. Gjennom kontroll av kommunen skal eventuell lovstridig praksis bli avdekket og bli rettet opp.

### Tema:

Kommunen sine myndighetsoppgåver er regulerte i barnehagelova kap. IV ”*Barnehagemyndigheita sine generelle oppgåver*”. Dette inneber mellom anna at kommunen skal rettleie og kontrollere at barnehagane blir drivne etter gjeldande regelverk jf. barnehagelova § 8.

Tema for tilsynet er barnehagemyndigheita sitt ansvar for å «påse» (sjå til) at barnehagane drives i samsvar med regelverket gjennom verkemidla rettleiing og tilsyn. Dette følger av barnehagelova § 8. § 16 i barnehagelova gir kommunen åtgang til å føre tilsyn med den enkelte barnehage etter barnehagelova.

At barnehagane drives i samsvar med regelverket er med på å sikre et godt barnehagetilbod til det beste for det enkelte barn som går i barnehage.

Barnehagemyndigheita må i denne samanheng blant anna ha kjennskap til eigarpliktene og myndighetspliktene definert i barnehagelova.

Fylkesmannen har hatt fokus på:

- Barnehagelova § 8 første ledd.
- Barnehagelova § 16 første og andre ledd.

### **FNs konvensjon om barns rett:**

Barn er spesielt sårbare og har behov for særleg vern og omsorg. FNs Barnekonvensjon gir derfor barn eit særleg juridisk vern. Barnekonvensjonen er gjort til ein del av norsk lov, jf. Menneskerettslova § 2. Prinsippet om barnets beste og barns rett til å bli høyrte er også tatt inn i Grunnlova § 104.

Barnekonvensjonen har fire generelle prinsipp som får særleg betydning for forståinga av heile konvensjonen, og at tre av dei er eigne rettar:

Artikkel 2:	Ikkje-diskriminering.
Artikkel 3 nr. 1:	Barnets beste.
Artikkel 6:	Barnets rett til liv og utvikling.
Artikkel 12:	Barnets rett til å bli høyrte.

Barnekonvensjonen vil derfor vere med som en sentral kjelde for tolking og forståing av barnehagelova.

### **Eigen rapport**

I denne rapporten er det krava i barnehagelova § 8 og 16 som er vurdert.

### **Brot på regelverket**

Fylkesmannen har i dette tilsynet avdekket brot på regelverket som handlar om Valle kommune sin plikt med å «påse» at barnehagane driv i samsvar med barnehagelova.

## 1. Innleiing

Fylkesmannen har i perioden frå 16.10.18 til dags dato gjennomført tilsyn med Valle kommune sin plikt til å «påse» gjennom verkemidla rettleiing og tilsyn at barnehagane i kommunen driv etter barnehagelova jf. barnehagelova § 8. Konklusjonen er basert på intervju, innsendt dokumentasjon, opplysningar i BASIL og opplysningar på kommunens nettside.

## 2. Kort om Valle kommune

Valle er ein innlandskommune i Aust-Agder fylke. Valle ligg i Setesdal, og grensene i dalen går i sør mot Bygland og i nord mot Bykle. I nord og øst grenser Valle mot Telemarkskommunane Tokke og Fyresdal, og i vest mot Sirdal i Vest-Agder. Grensene mot Telemark og Vest-Agder går i høgfjellet.

Valle er ein kommune med sterke kulturtradisjonar som blir halde i hevd. I kommune er det mange gamle freda bygningar frå heilt tilbake til midalderen.

Folketalet i kommunen var per 3. kvartal 2018 på 1166 innbyggjarar. Busettinga i Valle er spreidd og følgjer hovuddalføret; i hei- og fjelltraktene bur det lite folk. Tettast busetting er det sentralt i kommunen, i og rundt kommunens einaste tettstad, administrasjonssenteret Valle. For øvrig er det ein viss konsentrasjon av bosetningen i området Rysstad/Hylestad kirkested og Brokke i sør og i området Flaten/Rotemo i nord.

I kommunen er det to kommunale barnehagar, Hylestad barnehage med 17 barn og Valle barnehage 30 barn.

Av barna i barnehage i alderen 1-5 år gjekk 80,7 % i barnehage (2017), det er lågare enn resten av landet, der 91,3 % av barna går i barnehage.

Talet på barn per vaksen i barnehagen er 6,0 som er likt som landet, men litt høgare enn kommunar som er naturlege å samanlikne seg med i kostragruppe 6.

Barnehagane oppfylte ikkje norm for pedagogar i verken Hylestad barnehage eller Valle barnehage per 15.12.2017.

### 3. Om tilsynet med Valle kommune

#### 3.1 Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit, jf. barnehagelova § 9 andre ledd. Fylkesmannen sitt tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit er tilsyn med dei lovpålagde oppgåvene til kommunen, jf. kommunelova § 60 b.

Fylkesmannen sitt tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit er utøving av myndigheit og skjer i samsvar med reglane i forvaltningsretten. Tilsynet skal vere prega av openheit, likebehandling, skal kunne etterprøvast og skal gjennomførast på ein effektiv måte.

I dei tilfella der Fylkesmannen konkluderer med at eit rettsleg krav ikkje er oppfylt, blir dette sett på som brot på regelverket, uavhengig av om det er barnehagelova eller forskrift til barnehagelova som er broten.

#### 3.2 Tema for tilsyn

Tema for tilsynet er kommunens «påse-rolle» ved å bruke verkemidla rettleiing og tilsyn. Kommunen som barnehagemyndigheit har fått som oppgåve «å påse» (sjå til) at alle barnehagane i kommunen, uavhengig av eigeforhold – drives i samsvar med regelverket. Dette følger av barnehagelova § 8. Gjennom verkemidla godkjenning, rettleiing og tilsyn vil kommunen «påse» at drifta er i samsvar med barnehagelova. I dette tilsynet er det verkemidlane rettleiing og tilsyn som er vurdert.

Kommunen har som barnehagemyndigheitas ansvar for å rettleie og påse at barnehagane blir drivne i samsvar med gjeldande regelverk. Kommune må i denne samanheng blant anna ha kjennskap til eigarpliktene og myndigheitspliktene definert i barnehagelova.

- Barnehagelova § 8 første ledd.
- Barnehagelova § 16 første og andre ledd

Barnehagen skal i samarbeid og forståing med heimen ivareta barnas behov for omsorg og leik, framme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling jf. formålet i barnehagelova § 1.

Dei andre krava i barnehagelova skal vere med å sikre at formålet blir oppfylt. At barnehagane drives i samsvar med regelverket er derfor med på å sikre eit godt barnehagetilbod.



### Opplysningsplikt til barnevernstenesta:

Fylkesmannen fører her berre tilsyn med dei plikter som kommunen gjer i rollen som barnehagemyndigheit.

Barnehagelova § 22 er ein eigen lovparagraf om opplysningsplikt til barnevernstenesta. Dette er ein plikt som kviler på eigar og dei tilsette i barnehagen til å oppfylle. Dette er ikkje ein plikt som er gitt kommunen spesielt som barnehagemyndigheit. Fylkesmannen fører derfor ikkje tilsyn med kommunens oppfylling av opplysningsplikta. Fylkesmannen har heller ikkje tilsyn med den enkelte barnehage.

Kommunen som barnehagemyndigheit har likevel en plikt til «å påse» (sjå til) at barnehagane oppfyller denne bestemminga. I vårt tilsyn har vi derfor brukt denne bestemminga som eit eksempel på korleis kommunen utfører sin myndighetsoppgåve.

### **Deltema |: Risikovurderingar**

Informasjonen skal vise om regelverket er kjend, forstått og etterlevd av barnehageeigarane.

Kommunen som barnehagemyndigheit skal gjere ei risikovurdering på bakgrunn av kunnskapen om barnehageeigar og gjera laupande vurdering av sannsynet for og konsekvens av brot på barnehageeigaren sine plikter i barnehagelova.

Val av verkemidlar skal være basert på vurderingar av risiko for brot på lova i kvar einskild barnehage.

Første krav til å kunne «påse» at reglane er følgt er å ta ei vurdering av risiko for brot på regelverket. Dette krev at det blir henta inn tilstrekkeleg informasjon og gjeve ein fagleg vurdering av informasjonen om barnehagane. Kommunen som barnehagemyndigheit må ha nok informasjon om barnehagane til å gjere risikovurderingar.

Dersom barnehagemyndigheita ikkje har tilstrekkeleg informasjon om praksisen i barnehagane for å klargjere om barnehageeigaren tek hand om pliktene sine, må ho innhente informasjonen. Utan informasjon om regeletterleving kan ikkje barnehagemyndigheita vurdere risikoen for brot på regelverket og behovet for rettleiing og/eller tilsyn, jf. barnehagelova § 8 første og femte ledd.

Dersom det føreligg praksis som er i strid med regelverket, skal kommunen følge opp slik at praksisen blir endra.

## **Deltema ||: Rettleiing**

Kommunen som barnehagemyndigheit kan gjennom bruk av rettleiing gi en oversikt over kva barnehagelova med forskrifter krevjar, og kva som må bli gjort for at praksisen i barnehagane skal bli i samsvar med lova og forskriftenes krav. Det er frivillig for barnehageeigar om de ynskjer å ta imot rettleiing.

Målet med rettleiing er at barnehageeigar endrar på tilhøve som kan føre til pålegg om retting av uforsvarleg eller ulovlege forhold.

## **Deltema |||: Tilsyn**

Kommunen kan i tillegg føre tilsyn med barnehagane. Tilsyn er nærmare regulert i barnehagelova § 16.

Barnehagelova gir ingen bindande regler for korleis og kor ofte tilsyn skal gjennomførast. Kommunen må derfor vurdere dette konkret ut frå tilstanden i barnehagane. Tilsyn er likevel et viktig verkemiddel for å «påse» at barnehagane drives i samsvar med gjeldande regelverk. Tilsyn vil være en kontinuerleg oppgåve for kommunen. Kommunen skal sjølv vurdere behovet for tilsyn ut frå dei lokale forholda og eigne risikovurderingar.

I de døma barnehagemyndigheita vel å bruke rettleiing som verkemiddel, og dette ikkje fører til regelverksetterleving, er det nødvendig å bruke tilsyn som verkemiddel.

### **Delegasjon:**

Ein del av barnehagemyndigheitas plikt til å «påse» etterleving av regelverket etter barnehagelova § 8, er å fatte gyldige vedtak om godkjenning og gyldige vedtak om pålegg om retting dersom det er gjennomført tilsyn. Dersom formkrava ikkje er oppfylt, kan det medføre at vedtaka som blir fatta etter barnehagelova ikkje er gyldige. Dette følgjer av barnehagelova § 8, forvaltningslova og dei ulovfesta prinsipp om forsvarleg sakshandsaming.

Etter kommunelova § 6 er det kommunestyret som har heimel til å gjere vedtak på vegne av kommunen. Viss andre enn kommunestyret skal gjere vedtak etter barnehagelova, må kommunestyret delegerere dette vidare. Delegeringa frå kommunestyret må vere gjort i et delegeringsvedtak.

Det er berre vedtaksmyndigheita som kommunestyret må delegerere. Med vedtaksmyndigheit meiner me både myndigheita til å gjere enkeltvedtak og foreta alle endelege slutningar. Det er ikkje nødvendig at delegeringa uttrykkeleg omfattar dei saksforberedande tiltaka, for eksempel undersøkingane og skrivning av rapporten i eit tilsyn. Det er tilstrekkeleg å delegerere vedtaksmyndigheita fordi dette forutsett at saksførebuande tiltak er delegert.

Etter kommunelova § 23 kan delegeringa til kommuneadministrasjonen gå til rådmannen som eventuelt kan delegere myndigheten vidare til sine underordnande. Delegeringa frå rådmannen og til dei som fattar vedtak som barnehagemyndigheit, må være forsvarleg. Kva som gir ein forsvarleg delegering, er ei skjønsvurdering. Han eller ho som får delegert myndigheit må ha tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet. Det er ikkje formkrav til delegeringa frå rådmannen.

Kommunen har ei dobbeltrolle som både eigar og myndigheit i høve til barnehagane. Eit tydeleg delegasjonsreglement er også med på å sikre legitimitet og med på å gjere tydeleg skiljet mellom ansvaret og oppgåvene til kommunen som barnehagemyndigheit, frå rollen og ansvaret kommunen har som barnehageeigar.

Krava til gyldig delegasjon er heimla i kommunelova, og er ikkje ein del av dette tilsynet. I delegasjonsreglementet til Valle kommune frå 25.11.2015 er all avgjerdsmynde etter barnehagelova med forskrifter, der ikkje anna fylgjer av lov og som ikkje kommunestyret har delegert til anna utval eller rådmann delegert til Levekårsutvalet .

Det kan sjå ut til at alle saker etter særlov , som ikkje har prinsipiell karakter, er delegert vidare til rådmann.

Det føreligg ein vidaredelegasjon frå rådmann til skulefagleg ansvarleg og til tenesteleiar for Hylestad og Valle barnehage den er datert 5. oktober 2018.

Delegasjon er viktig i høve til å treffe gyldige vedtak. Et tydeleg delegasjonsreglement kan bidra til gjere synleg og gjere klart det ansvar og dei oppgåver kvar einskild har.

Det er ikkje høve til å delegere frå seg ansvar. Det er difor viktig at kommunestyret vert involvert, da dei framleis har hovudansvaret for at krava i barnehagelova blir følgt.

### **3.3 Om gjennomføringa av tilsynet**

Tilsynet med Valle kommune blei opna ned varselbrev den 16.10.18. Kommunen ble pålagt å legge fram dokumentasjon for Fylkesmannen med heimel i kommunelova § 60 c.

Det blei gjennomført formøte den 2. november der Fylkesmannen presenterte og gjekk igjennom tema for tilsynet. Til stades var rådmann, skule- og barnehagefagleg ansvarleg og styrar i barnehagen.

Intervju blei gjennomført den 22.11.18. Det blei gjennomført intervju med styrar, to pedagogiske leiare og barne- og ungdomsarbeidar frå båe barnehagane.

Intervju med rådmannen blei gjennomført den 29.11.18. Vi har ikkje intervjuet barnehagefagleg ansvarleg ettersom han er sjukemeldt. Kommunen har av same grunn ikkje sendt inn eigen-vurdring i RefLex.

Våre vurderingar i denne rapporten baserer seg i hovudsak på opplysningar som kommer fram i:

- dokumentasjonen de har sendt inn
- informasjonen frå våre eigne system og offentlege registrer
- informasjonen på kommunens nettstad
- intervju
- vi har ikkje fått svar i RefLex ( kommunens eigenvurdering)

Dokumentasjon frå kommunen:

- Delegasjon Valle kommune – videredelegasjon etter barnehagelova

## **4. Deltema |:**

### **Risikovurderingar - val og bruk av verkemidla rettleiing og tilsyn**

#### **4.1 Rettslege krav**

Kommunens rettleiing og tilsyn med dei private barnehagane er utøving av offentlig myndigheit. Det følger av barnehagelova § 8 at kommunen som barnehagemyndigheit skal rettleie og «påse» (sjå til) at barnehagane driv i samsvar med gjeldande regelverk. Barnehagelova § 16 gir kommunen heimel til å føre tilsyn med barnehagane.

#### **Dette betyr i praksis:**

Kommunen som barnehagemyndigheit kan i utgangspunktet velge kva for verkemidlar dei vil bruke for «å påse» ( sjå til) at barnehagane følger barnehagelova. Dette krev at barnehagemyndigheita tar utgangspunkt i ei risikovurdering av moglege brot på regelverket i barnehagane. Både val av verkemidlar, val av tema og val av kva for barnehage ein skal rettleie og kontrollere, skal vere basert på ei risikovurdering av moglege lovbrott.

Barnehagemyndigheita må vidare ha tilstrekkeleg og eigna kunnskap om barnehagane til å gjere risikovurderingar. Dersom barnehagemyndigheita ikkje har tilstrekkeleg informasjon,

må den innhente det. Aktuelle informasjonskjelder kan vere; årsmeldingar, klagesaker, bekymringsmeldingar, vedtekter, årsplanar, årsregnskap, medieoppslag, møtepunkt/eller anna kontakt med barnehagane og barnehageeigare.

For å kunne gjennomføre ei risikovurdering, er det ein føresetnad at barnehagemyndigheita hentar inn og vurderer den kunnskapen og informasjonen dei har om barnehagane. Denne kunnskapen må danne grunnlag for å vurdere behovet for rettleiing og tilsyn, og verkemidlane må sjåast i samanheng. Kommunen må gjennomføre ein rettleiings- og tilsynsaktivitet som svarer til behovet. Dette stiller igjen krav om at kommunen må ha ein oversikt over kva for barnehagar og kva for lovkrav dei skal gi rettleiing og tilsyn etter.

Kommunen skal «påse» (sjå til) at barnehagane driv i samsvar med gjeldande regelverk. Det er derfor ein føresetnad at rettleiing og tilsyn er basert på rett forståing av krava i lova.

Nærmare utgreiing av rettsgrunnlaget er gitt under pkt. 4.2.

## **4.2 Våre observasjonar og vurderingar**

### **Generelt om kommunen som barnehagemyndigheit**

Alle kommunar har rolla som barnehagemyndigheit. Dei aller fleste kommunar har egne kommunale barnehagar, noko som inneber at dei i tillegg er barnehageeigarar. Disse kommunane har dobbeltrollen som både barnehageeigar og barnehagemyndigheit. Å definere og praktisere dobbeltrolla kan være krevjande for kommunen. I mange kommunar er det same person som tek hand om rolla som både myndigheit og eigar. Kommunen må då avklare kva som er myndighetsoppgåver, og kva som er eigaroppgåver på ein tydeleg måte. Kommunen vel sjølv korleis dei organiserer seg for å ivareta oppgåvene sine.

### **Oversikt over barnehageeigars plikter etter barnehagelova**

For å kunne «påse» (sjå til) at barnehagane følgjer krava i barnehagelova, må barnehagemyndigheita ha ein overordna kjennskap til eigarpliktene som finnast i barnehagelova med forskrifter. I det ligg også ei god kjennskap til pliktene kommunen har som mynde.

#### *Observasjon:*

Valle kommune og alle andre kommunar har to viktige roller og funksjoner i forhold til barnehage. For det første er kommunen eigar av to kommunale barnehagar. Som eigar har

kommunen et hovudansvar for at kvaliteten og innhaldet i dei kommunale barnehagane er i tråd med barnehagelova.

I tillegg har kommunen også funksjonen som ligg i det å vere barnehagemyndigheit. Ansvar som ligg til kommunen som barnehagemyndigheit går fram av ulike krav i barnehagelova. Ei av dei sentrale oppgåvene for barnehagemyndigheit er å sjå til / «påse» at alle barnehagane har praksis og innhald som fylgjer av krav i barnehagelova. Kommunen skal då mellom anna kontrollere seg sjølv og verksemda si.

Valle kommune har ein person som hadde hovudansvar for myndighetsoppgåvene. Barnehagefagleg ansvarleg har også ansvar som skulefagleg ansvarleg. Han har utdanning som lærar og erfaring frå skule.

Rollen som skulefagleg- og barnehagefagleg ansvarleg var opphavleg ei 80 % stilling som blei redusert til 60 % av kommunestyret. Det reduserte 20 prosentane i skule- og barnehagefagleg ansvarleg- stillinga blei overført som ei styrking rektorfunksjonen ved Valle skule. Rektoren fekk samstundes rektoransvar for vaksenopplæringa i kommunen.

#### *Vurdering:*

Kommunen må ha ei klår forståing av dei ulike rollene og vere seg medviten korleis og kven det er som utøver dei. Me har i tilsynet prøvd å illustrere dei ulike rollene kommunen har, med å vise at kommunen tek på seg ulike «hattar». Å sjå til og kontrollere at alle barnehagane følgjer krava i barnehagelova forutset ein god og riktig kunnskap om dei lovkrava som eigar har ansvar for å gjennomføre i barnehagane.

Mange av utfordringane me ser i Fylkesmannens tilsyn, meiner me har ein samanheng med kommunens manglande prioritering av rolla som barnehagemyndigheit, og at kommunen har for dårleg kapasitet som ein følgje av dette.

Samstundes er vår vurdering at det ser ut som at barnehagemyndigheita manglar ei klar forståing og oversikt av kva som ligg i oppgåvene til kommunen som barnehagemyndigheit. Etter opningsmøtet er det utforma ein vidaredelegasjon som gjer greie for eigaroppgåver og oppgåver som barnehagemyndigheit.

Det er ulike dokument i ein kommune som kan gje uttrykk for barnehagemynda si overordna kjennskap til eigarpliktene, til dømes val av tema for tilsyn, tilsynsrapportar, rettleiingsmateriell, møtereferat og rutinar. Vi har i tilsynet ikkje fått dokumentasjon som omhandlar tilsyn, og intervjuinformasjonen kan tyde på at det ikkje har vore tilsyn med barnehagane på mange år. Det er føreligg ikkje møtereferat frå møte mellom styrar og barnehagemyndigheit. Vi har heller ikkje fått noko døme på rutinar.

Vi vurderer det slik at dette viser at kommunen ikkje har en klar forståing av kva oppgåver som ligg til rolla som barnehagemyndigheit.

#### *Vår konklusjon:*

Fylkesmannen legg til grunn at kommunen manglar rett forståing av skilnaden mellom eigar- og myndeoppgåvene. Dette får da ringverknad i korleis kommunen som myndigheit utøver sine oppgåver med å «påse».

Me konkluderer med at kommunen har forståing av eigaroppgåvene, men at det manglar er rett forståing av dei krav som ligg til kommunen som myndigheit.

***Fylkesmannen konkluderer med at kommunen som barnehagemyndigheit har oversikt over barnehageeigars plikter etter barnehagelova, men manglar rett forståing av krava til barnehagemyndigheita.***

### **Kunnskap om korleis barnehageeigar oppfyller pliktene sine:**

Barnehagemyndigheita må ha tilstrekkeleg og egna kunnskap om barnehagane til å gjere risikovurderingar. Dersom barnehagemyndigheita ikkje har tilstrekkeleg informasjon, må ho innhente den. Aktuelle informasjonskjelder kan være; årsmeldingar, klagesaker, bekymringsmeldingar, vedtekter, årsplanar, årsrekneskap, medieoppslag, møtepunkt/ anna kontakt med barnehagane og barnehageeigarar.

#### *Våre observasjonar:*

Det er to kommunale barnehagar i kommunen. Det er svært sjeldan møter mellom barnehagemyndigheit og styrar for barnehagane. Vi har berre fått dokumentert at det har vore eitt møte i løpet av dei to siste åra. Det føreligg ikkje referat frå møtet. Ved gjennomgåing av barnehaganes årsrapportering i BASII for barnehageåret 2017 og 2018, var det på grunn av sjukemelding hos dei tilsette, berre barnehagestyrar som godkjende rapporteringa. Det var ingen på barnehagemyndigheits-nivå i kommunen som kunne ivareta denne oppgåva.

***Fylkesmannen konkluderer med at kommunen som barnehagemyndigheit ikkje har tilstrekkeleg kunnskap om korleis alle barnehageeigarar oppfyller sine plikter.***

### **Bruk av kunnskap om barnehagen til å vurdere behov for rettleiing og tilsyn:**

På bakgrunn av informasjon om regeletterleving på barnehagenivå, skal barnehagemyndigheita vurdere behovet for rettleiing og tilsyn. Dette inneber å kartlegge risiko for regelverksbrot ved bruk av kjelder som seier noko om regeletterlevinga (jf. spørsmål 2). Vidare må det også vurderast kva verkemiddel som er eigna for å sjå til regeletterleving. Dersom barnehagemyndigheita ikkje brukar informasjon om regeletterleving på barnehagenivå, vil heller ikkje tema som blir valde for tilsyn og rettleiing, vere i tråd med dei faktiske behova. Dette vil igjen føre til at kommunen ikkje sikrar regelverketterleving ved gjennomføring av tilsyn og rettleiing, jf. § 8.

*Våre observasjonar:*

Kommunen har ingen plan for tilsyn eller rettleiing.

Det går ikkje fram i tilsynet om barnehagemyndigheita har vurdert risiko for lovbrøt som større for nokon av lovkrava. Det går heller ikkje fram informasjon om det er større risiko for lovbrøt i nokon av barnehagane, slik at desse skulle vore prioritert.

Vi vurderer at det ikkje er sannsynleggjort at barnehagemyndigheita har basert val av verkemidlar på en risikovurdering av den informasjonen dei har om barnehagane.

***Fylkesmannen konkluderer med at kommunen som barnehagemyndigheit ikkje i bruker kunnskap om korleis alle barnehageeigar oppfyller sine plikter for å vurdere behov for rettleiing og tilsyn.***

### **Risikovurderingar basert på rett forståing av lova:**

Risikovurdering er laupande vurdering av sannsynlege for og konsekvens av lovbrøt på barnehageeigars plikter i barnehagelova. Risikovurdering kan skje på bakgrunn av informasjon om regelverksetterleving i den einskilde barnehage, og samla for alle barnehagane. Riktig forståing betyr å anvende lova i tråd med lovas intensjon og gjeldene rett. Dette inneberer å anvende gyldige rettskelder, og legge til grunn gjeldande nasjonal tolking.

*Våre observasjonar:*

Vi har i tilsynet ikkje fått informasjon som viser det blir gjort risikovurderingar for å vurdere behov for rettleiing eller tilsyn. Intervjuinformasjon viser at barnehagen har fått noko rettleiing knytt til forståinga av pedagognorma. Det er søkt om dispensasjon frå pedagognorma. Men barnehagen har ikkje fått svar på søknaden. Det er ikkje fatta vedtak om dispensasjon.

***Fylkesmannen konkluderer med at kommunen som barnehagemyndigheit sin rettleiing og tilsyn ikkje er basert på rett forståing av barnehagelova.***

### **Rettleiing og tilsyn gjennomførast i tråd med risikovurderingar:**

*Behovet for rettleiing og tilsyn er omtala i kontrollspørsmål 3 og 4. Desse spørsmåla handlar om at kommunen som barnehagemyndigheit skaffar seg tilstrekkeleg kunnskap om barnehagane og på bakgrunn av dette vurderer verkemiddel. Dersom desse to trinna blir gjennomført, vil kommunen ha eit bilete av kvar regelverkketterlevinga eventuelt er mangelfull (risikovurdering). På bakgrunn av denne informasjonen, må barnehagemyndigheita bruke verkemidla sine (rettleiing og tilsyn).*



*Rettleiing vil seie aktiv rettleiing til barnehageeigarane om eigarpliktene i barnehagelova med forskrifter.*

*Tilsyn er kontroll av om barnehageeigaren oppfyller eigarpliktene i barnehagelova med forskrifter. Tilsyn er utøving av offentleg myndigheit, og inneber å undersøkje praksis og påleggje endring av lovstridig praksis. I motsetning til rettleiing kan tilsyn gjennomførast mot barnehageeigaren sin vilje.*

*Dersom ikkje verkemidla blir brukt i tråd med det behovet som er kartlagt, oppfyller ikkje kommunen som barnehagemyndigheit plikta si til å sjå til regelverketterleving, jf. § 8.*

Vidare har Fylkesmannen undersøkt om barnehagemyndigheita gjennomfører rettleiing og tilsyn i tråd med sine risikovurderingar.

*Våre observasjonar:*

Vi ser ikkje at det har vore risikovurderingar, det er lite rettleiing og det har ikkje blitt ført tilsyn .

*Fylkesmannen konkluderer med at kommunen som barnehagemyndigheit ikkje gjennomfører rettleiing og tilsyn i tråd med sine risikovurderingar.*

#### **4.3 Fylkesmannens konklusjon**

**Kommunen som barnehagemyndigheit sitt ansvar for å påse (sjå til) at barnehagane driv i samsvar med gjeldande regelverk, gjennomførast ikkje i tråd med krav til risikovurdering.**

## **5. Deltema || : Rettleiing**

### **5.1 Rettslege krav**

Å påse regelverksetterleving inneberer både eit tiltak for å vurdere risiko for brot på barnehagelova, og en plikt til å bruke verkemidlane slik at barnehageeigars praksis er i tråd med regelverket.

Barnehagemyndigheita kan etter en konkret vurdering gi rettleiing i staden for pålegg om retting for å korrigere barnehageeigars praksis.

Rettleiing betyr aktiv rettleiing til barnehageeigar om eigarpliktene i barnehagelova. Rettleiing skal være frivillig for barnehageeigar.

For at kommunen skal kunne påse at barnehagen følger regelverket, er det helt avgjerande at kommune har lagt til grunn rett forståing av regelverket. Rett forståing betyr å bruke lova i

tråd med gjeldande rett. Dette betyr å bruke gyldige rettskilder, og legge til grunn gjeldande tolking frå nasjonale myndigheit.

## **5.2 Våre observasjonar og vurderingar:**

### **Rettleiing basert på riktig forståing av lova:**

#### *Observasjonar:*

Barnehagemyndigheita bruker i svært liten grad rettleiing som verkemiddel. Det er ikkje faste styrarsamlingar, det er lite dialog med den enkelte barnehage, og det etterspørjast lite eller ingen informasjon frå barnehagane.

Fylkesmannen legg til grunn at Valle kommune i liten grad bruker aktiv rettleiing som verkemiddel i påse-rolla.

Fylkesmannen har for lite vurderingsgrunnlag til å konkludere med om barnehagemyndigheita si rettleiing er basert på riktig forståing av lova. Det er i liten grad funne spor av rettleiing.

*Fylkesmannen har ikkje nok informasjon til å konkludere på om barnehagemyndigheit gir rettleiing basert på riktig forståing av lova.*

## **5.3 Fylkesmannens konklusjon**

**Barnehagemyndigheita si rettleiing er ikkje i samsvar med barnehagelova § 8.**

## **6. Deltema |||: Tilsyn**

### **6.1. Rettslege krav**

#### **Tilsyn:**

Tilsyn er kontroll av om barnehageeigar oppfyller eigarpliktene i barnehagelova med forskrifter. Tilsyn er utøving av offentleg myndigheit, og inneber å undersøke praksis og pålegge endring av lovstridig praksis. I motsetning til rettleiing kan tilsyn gjennomførast mot barnehageeigars vilje.

Tilsyn er en viktig del av kommunens verkemidlar for å påse at barnehagane følger regelverket. Behovet for tilsyn vil avhenge av kva for ein kontakt barnehagemyndigheita har

med barnehagane og den rettleiing som gis. Vurdering om det er nødvendig med tilsyn, skal gjerast med grunnlag i barnehagemyndigheita si risikovurdering. Informasjon om barnehagane vil danne grunnlag for kor ofte kommunen må ha tilsyn. Hyppigheita må være egna til at kommunen kan påse at barnehagane drivast i samsvar med gjeldande regelverk.

Dersom barnehagemyndigheita vel å bruke rettleiing først, og dette ikkje fører til regelverketterleving, eller myndigheten vil kontrollere om rettleiinga har ført fram, er det naturleg å nytte tilsyn som metode for å påse at barnehagen drives etter barnehagelova med forskrifter.

Barnehagelova gir ingen bindande regler for kor omfattande et tilsyn må være. Utgangspunktet for vurderinga vil være om kommunen hentar inn tilstrekkeleg informasjon til å kunne ta stilling til om det er i tråd med lova. Barnehagens størrelse og val av tema for tilsyn vil ha betydning for bruk av tid og for kor mange ein eventuelt vel å intervju.

Kommunens oppgåve som tilsynsmyndigheit er heimla i barnehagelova § 8, jf. § 16

*«§ 16 Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov.*

*Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjeningspliktige virksomhet. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stengning av virksomhet. Kommunens stengningsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering.*

*Vedtak om retting og stengning kan påklages til fylkesmannen.»*

## **6.2 Våre observasjonar og vurderingar:**

Våre observasjonar:

Kommunen har ingen plan for tilsyn. Vi har ikkje fått oversendt dokumentasjon på at det har vore tilsyn i løpet av dei siste åra.

Konklusjon:

***Fylkesmannen konkluderer med at barnehagemyndigheita ikkje har nytta tilsyn som verkemiddel når dette er nødvendig for å «påse» regelverketterleving etter barnehagelova hos barnehageeigar.***

**Tilsyn basert på riktig forståing av lova:**

For å oppfylle ansvaret som barnehagemyndigheita, om å sjå til regeletterleving i barnehagane, må kommunen ha oversikt over kva lovkrav den rettleier om og fører tilsyn med. Dersom det er deler av lovverket barnehagemyndigheita ikkje kjenner til, vil kommunen ikkje kunne oppfylle sin plikt til å sjå til regelverketleving av aktuelle føresegner på barnehagenivå (jf. §8).

Fylkesmannen har i tilsynet ikkje fått opplysning om at det har vore nokon form for tilsyn.

Fylkesmannen har ikkje grunnlag for å konkludere på dette kontrollspørsmålet.

### **Hente inn tilstrekkeleg informasjon:**

For å kunne vurdere om barnehagane driver i samsvar med lova og for eventuelt å gi pålegg om tiltak i barnehagen, må kommunen ha et godt vurderingsgrunnlag.

Barnehagemyndigheita må ha nok og høveleg informasjon om praksisen i barnehagen til å kunne vurdere og konkludere på om barnehageeigar oppfyller eigarpliktene i barnehagelova med forskrifter.

Konklusjon:

Fylkesmannen har ikkje grunnlag for å konkludere på dette kontrollspørsmålet.

### **Konklusjonar og formidling av resultatata frå tilsyn samt følgje opp at praksisen blir retta**

For å sjå til regelverketleving med tilsyn som verkemiddel, må barnehagemyndigheita vurdere forholda i barnehagen opp mot aktuelle lovkrav og konkludere på om tilhøva i barnehagen er i tråd med barnehagelova. Barnehagen har gjennom forvaltningsretten eit ulovfesta prinsipp om god forvaltningsskikk krav på å få vite kva for vurderingar som er gjort i tilsynet, og kva for konklusjon barnehagemyndigheita har fatta. Dette må gjerast skriftleg. Vidare har kommunen som barnehagemyndigheit plikt om å sjå til regelverketleving.

Der kommunen fattar vedtak om pålegg må vurderingar og konklusjonar om brot på regelverket bli formidla skriftleg til barnehagane. Dette for å sikre at brot på regelverket blir retta. For at tilsyn som verkemiddel skal ha det resultat at kommunen ser til regelverketleving, må barnehagane rette opp aktuelle brot på regelverket.

Barnehagemyndigheita må forsikre seg om at barnehageeigar endrar ulovleg praksis.

Barnehagemyndigheita kan ikkje avslutte tilsynet før barnehageeigaren har sannsynleggjort at brot på regelverket er retta.

Kommunen har ikkje dokumentasjon på at noko av dette er gjort.

Fylkesmannen har ikkje grunnlag for å konkludere på dette kontrollspørsmålet.

### **Forvaltningslovas krav til enkeltvedtak:**

Pålegg om retting kan berre gis dersom det blir konkludert med at forhalda er ulovlege eller uforsvarlege. Vedtak med pålegg er et enkeltvedtak, og må følge forvaltningslovas krav til sakshandsaming, jf. Forvaltningslova § 16 og kapittel V. Forvaltningslova stiller som hovudregel krav om forhandsvarsel om pålegg om retting. Eit forhandsvarsel skal innehalde opplysningar om det rettslege grunnlaget for det varsla vedtaket, en beskriving av kva vedtaket inneber for barnehageeigar, og ein frist for å uttale seg.

Vedtak om stenging kan berre gis der barnehageeigar ikkje held frist for retting. Eit vedtak om stenging skal sendes til Fylkesmannen.

Eit pålegg om retting eller stenging er et enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 bokstav b. Eit slikt vedtak skal ha informasjon om:

- a) Det rettslege grunnlaget for pålegget
- b) Det faktiske grunnlaget for pålegget
- c) Kommunens vurdering av faktisk forhold opp mot rettslege krav
- d) Mogelegheit til å klage
- e) Klagefrist
- f) Klageinstans
- g) Måte å gå fram p ved klage
- h) Opplysning om åtgang til å sjå dokumenta i saka
- i) Opplysningar om åtgang til å be om utsett iverksetting

**Fylkesmannen har ikkje grunnlag for å konkludere på dette kontrollspørsmålet.**

### **6.3 Melding til barnevernstenesta**

Vi har i tilsynet hatt eit særskilt fokus på korleis barnehagemyndigheita har kontrollert dei tilsette i barnehagen si opplysningsplikt til barneverntenesta – barnehagelova § 22.

Barnehagane har hatt eit to-dagars kurs i samarbeid med Bykle kommune om opplysningsplikta. På kurset hadde dei eit spesielt fokus på om terskelen for å melde til barneverntenesta. Barnehagane har også hatt møter med barnevern og politi med tema: «Frå bekymring til handling». Helsesøster har også vore involvert i dette arbeidet.

Informasjon i intervju viste at dei tilsette i barnehagane var medvetne om regelverk knytt til opplysningsplikta, og dei var klar over at dette er eit individuelt krav.

Samstundes kjem det ikkje fram i tilsynet i kvar grad barnehagemyndigheita hentar inn opplysningar om praksisen og vurderer risiko for lovbrøt når det gjeld opplysningsplikta. Rutinar, tal på meldingar frå dei ulike barnehagane, tal i Basil som kan indikere tal på særskilt

sårbare barn kan være informasjon som barnehagemyndigheita kan bruke i si risikovurdering.

#### **6.4 Fylkesmannens konklusjon**

**Barnehagemyndigheita gjennomfører ikkje tilsyn i tråd med barnehagelova §§ 8 og 16.**

### **7. Varsel om mogleg pålegg om retting**

Vi har funnet at de ikkje overheld regelverket på dette området. Vi varslar følgande pålegg som er aktuelle å vedta etter utlaupet av fristen for retting i endeleg tilsynsrapport, jf. barnehagelova § 9 første ledd, jf. kommunelova § 60 d:

**Barnehagemyndigheita i Valle kommune må påse og sikre at barnehagane i kommunen drives i samsvar med gjeldande regelverk, jf. barnehagelova §§ 8 og 16.**

Følgande pålegg er aktuelle å vedta:

#### **1. Risikovurdering**

Korreksjonspunkt:

- a) *Barnehagemyndigheita må ha oversikt over pliktene til barnehageeigaren etter barnehagelova*
- b) *Barnehagemyndigheita må ha tilstrekkeleg kunnskap om korleis alle barnehageeigarane oppfyller sine plikter etter barnehagelova*
- c) *Barnehagemyndigheita må bruke denne kunnskapen til å gjere risikovurderingar for å vurdere behov for rettleiing og tilsyn*
- d) *Barnehagemyndigheita sine risikovurderingar må vere baserte på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova*
- e) *Barnehagemyndigheita må gjennomføre rettleiing og tilsyn i tråd med sine risikovurderingar*

## ||. Rettleiing

### Korreksjonspunkt:

- f) *Barnehagemyndigheita si rettleiing skal vere basert på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova*

## |||.Tilsyn

### Korreksjonspunkt:

- g) *Barnehagemyndigheita skal bruke tilsyn som verkemiddel der dette er nødvendig for å sørge for regelverksetterleving etter barnehagelova hos barnehageeigaren*
- h) *Barnehagemyndigheita sitt tilsyn skal vere basert på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova*
- i) *Barnehagemyndigheita skal innhente informasjon i tilsyn som gjer det mogleg å ta stilling til om barnehageeigaren oppfyller barnehagelova*
- j) *Barnehagemyndigheita skal vurdere og konkludere om barnehageeigaren oppfyller lovkrava i barnehagelova*
- k) *Barnehagemyndigheita skal formidle sine vurderingar og konklusjonar skriftleg til barnehageeigaren*

## 8. Frist for retting av regelverksbrot

I kapitla ovanfor har vi konstatert at de ikkje oppfyller regelverket på alle område. Vi gir dykk ein frist til å rette regelverksbrota, jf. kommunelova § 60 d.

Frist for retting er **30. juni 2019** Før fristen må de sende oss ei erklæring om at forholda er retta og ei utgreiing om korleis brota er retta.

Dersom de ikkje har retta regelverksbrota før rettefristen, vil vi vedta pålegg om retting. Eit pålegg om retting er eit vedtak som de kan klage på, jf. forvaltningslova kapittel VI.

Pålegga som er aktuelle å vedta etter at rettefristen står samla i innleiinga til rapporten.

Kommunen har rett til innsyn i dokumenter i saka , jf. Forvaltningslova § 18.

