



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija*

Tana kommune
ved kommunedirektøren
Rådhusveien 24
9845 Tana

21.06.24

TILSYNSRAPPORT

Barnehagemyndighetens ansvar for å påse at
barnehagene drives etter barnehageloven

Tana kommune

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	3
2	Innledning	3
3	Kort om Tana kommune	3
4	Risikovurderinger	4
4.1	Rettslige krav	4
4.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	4
5	Våre reaksjoner	8
5.1	Pålegg om å rette forholdene.....	8
5.2	Erklæring og redegjørelse om hvordan pålegg er rettet.....	9
6	Dere har rett til å klage.....	9

Vedlegg: Oversikt over dokumenter vi har mottatt

1 Sammendrag

I denne rapporten presenterer vi våre vurderinger og konklusjoner i tilsynet med Tana kommune. Tema for tilsynet er barnehagemyndighetens ansvar for å påse at barnehagene drives etter barnehageloven, herunder om barnehagemyndigheten bruker risikovurderinger når den velger ut barnehager og tema for tilsyn og veiledning.

Vi har avdekket brudd på regelverket og vedtar at kommunen må rette forholdene. Dette er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Tema for tilsynet er barnehagemyndighetens ansvar for å påse at barnehagene drives etter barnehageloven, herunder om barnehagemyndigheten bruker risikovurderinger når den velger ut barnehager og tema for tilsyn og veiledning.

2 Innledning

Vi fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet jf. barnehageloven § 54.

I tilsyn kontrollerer vi om kommunen/ følger regelverket i barnehageloven.

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

Vi åpnet tilsynet 12.03.21. Vi har fått tilstrekkelig informasjon til å gjennomføre tilsynet.

Tilsynet er gjennomført som et dokumenttilsyn der kommunen har gjennomført egenvurdering i RefLex og sendt oss etterspurt dokumentasjon.

Vi sendte foreløpig rapport til dere 31.5.24. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Vi mottok tilbakemelding fra dere 20.06.24 om at dere ikke hadde kommentarer eller innvendinger til den foreløpige tilsynsrapporten.

Tilsynsrapporten er et offentlig dokument.

3 Kort om Tana kommune

Tana kommune har fire barnehager, hvorav en er privat. Til sammen har 126 barn plass i barnehagene. Delegeringsreglementet til kommunen er under revidering. Høsten 2022 etablerte kommunen en stilling som skal ivareta myndighetsoppgavene.

4 Risikovurderinger

4.1 Rettslige krav

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

Barnehagemyndigheten skal bruke risikovurderinger når den velger ut barnehageeiere og tema for tilsyn og veiledning. Kildene som inngår i barnehagemyndighetens kunnskapsgrunnlag for risikovurdering, kan være barnehagens årsmeldingsskjema, klager, bekymringsmeldinger, årsregnskap for private barnehager, årsplaner mv.

4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

4.2.1 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 overordnet oversikt over hvilke lovkrav den skal veilede i og føre tilsyn med.

Observasjoner:

I RefLex svarer barnehagemyndigheten at den har oversikt over barnehageeiers plikter. Kommunen viser til dokumentet «Årshjul» som viser en oversikt over måned, tema, og hvem som har ansvar for hva. Dokumentet «Plan for tilsyn med barnehagene i Tana kommune» har med en oversikt over de ulike eierpliktene, det samme har myndighetens dokument «Risikovurdering».

Vurderinger:

Barnehagemyndigheten holder seg oppdatert på barnehageloven og endringer ved å følge med på nettsendinger fra Statsforvalteren, ulike nettsider og alltid ha oppdatert utgave av barnehageloven med forskrifter. Barnehagemyndigheten har utarbeidet «Årshjul» der det blant annet vises til § 9 om internkontroll i barnehagen og § 17 om samordnet opptaksprosess som ifølge barnehageloven er eierplikter.

«Plan for tilsyn med barnehagene i Tana kommune» har med en oversikt over eierplikter som barnehagemyndigheten kan føre tilsyn med. Den samme oversikten er også i barnehagemyndighetens «Risikovurdering». I denne oversikten nevnes også § 31 Rett til spesialpedagogisk hjelp, § 37 Barn med nedsatt funksjonsevne og § 38 Rett til tegnspråkopplæring. Vi gjør barnehagemyndigheten oppmerksom på at det er

kommunens ansvar å oppfylle disse pliktene og ikke den enkelte barnehage. Kommunen kan derfor ikke føre tilsyn på disse områdene.

Vi vurderer at kommunens barnehagemyndighet har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven, og vi konkluderer at kravet er oppfylt.

4.2.2 Har barnehagemyndigheten tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeiere oppfyller sine plikter etter barnehageloven?

Barnehagemyndigheten må ha nok og egnet informasjon om barnehagene til å gjøre risikovurderinger. 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 barnehageeierne.

Observasjoner:

I RefLex svarer barnehagemyndigheten at den har tilstrekkelig kunnskap om barnehagene. Alle barnehagene må hver høst levere et egenvurderingsskjema til barnehagemyndigheten. Egenvurderingsskjemaet inneholder spørsmål om eierplikter der barnehagen kan svare ja eller nei, og i tillegg gi en beskrivelse av svaret. Vi har mottatt malen for egenvurderingsskjemaet og et ferdig utfylt som eksemplar fra en barnehage. Gjennom referater kan vi se at barnehagemyndigheten deltar på styrerforum.

Vurderinger:

Barnehagemyndigheten sier at den henter informasjon om barnehagene gjennom egenvurderingsskjemaet som alle barnehager må fylle ut, årsmeldinger som barnehagene må fylle ut i BASIL, årsplaner, Moava som er et digitalt verktøy og ved å delta på månedlige styrerforum med styrere fra alle barnehagene. I referatene til styrerforum, kan vi se at barnehagene har en «runde» der de gir informasjon om status i barnehagen. Egenvurderingsskjemaet som barnehagene fyller ut, gir myndigheten god informasjon om hvert enkelt tema ved at barnehagen må gi et utfyllende svar. I egenvurderingen er også punktene om § 31 Rett til spesialpedagogisk hjelp, § 37 Barn med nedsatt funksjonsevne og § 38 Rett til tegnspråkopplæring tatt med. Vi gjør barnehagemyndigheten oppmerksom på at det er kommunens ansvar å oppfylle disse pliktene og ikke den enkelte barnehage.

Vi vurderer at den kommunale barnehagemyndigheten skaffer seg nok og egnet informasjon om barnehagene til å gjøre risikovurderinger, og konkluderer med at kravet er oppfylt.

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

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

Observasjoner:

I RefLex svarer barnehagemyndigheten at den gjør risikovurderinger basert på informasjon den har om barnehagene. I «Plan for tilsyn med barnehagene i Tana kommune» finnes det et eget kapittel som omhandler risikovurdering.

Barnehagemyndigheten har også gjort en risikovurdering basert på sannsynlighet og konsekvens som er fargelagt med grønn, gul og rød, der grønn kan være lite sannsynlig med lavere konsekvens og der rød kan være sannsynlig med alvorlige konsekvenser. Planen viser også til ulike kilder som kan brukes i risikovurderingen.

Vurderinger:

I «Plan for tilsyn med barnehagene i Tana kommune» kan vi lese at risikovurdering skal ligge til grunn for valg av barnehage og tilsynstema og evt. veiledning.

Barnehagemyndigheten loggfører bekymringsmeldinger og klagesaker og benytter ulik informasjon når den skal gjøre risikovurderinger.

I det ferdig utfylte risikovurderingsskjemaet ser vi at § 41 Nulltoleranse og forebyggende arbeid, § 42 Plikt til å sikre at barnehagebarna har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø (aktivitetsplikt) og § 43 Skjerpet aktivitetsplikt dersom en som arbeider i barnehagen, krenker et barn er markert som rød, altså at det er sannsynlig at lovbrudd kan skje og at konsekvensen av lovbruddet er meget alvorlig. Risikovurderingen er ikke navngitt med barnehagenavn, derfor forstår vi at dette dokumentet gjelder samlet for alle barnehagene i kommunen.

Barnehagemyndigheten opplyser i forbindelse med risikovurderingsskjemaet at den har planlagt tilsyn med barnehagene når det gjelder kravet til årsplan, jf. § 1 Formål og § 2 Barnehagens innhold i barnehageloven. Bakgrunnen for valget er at egenvurderingsskjemaet som barnehagene skal fylle ut viser at flere barnehager ikke har utarbeidet årsplan. I risikovurderingsskjemaet er dette temaet merket som gult, det vil si at det er mindre sannsynlig at det vil skje et lovbrudd, men at konsekvensen er alvorlig.

Vi vurderer at barnehagemyndigheten har kunnskap og informasjon om barnehagene og at denne kunnskapen brukes til å gjøre risikovurderinger, og vi vurderer at kravet er oppfylt.

4.2.4 Er barnehagemyndighetens risikovurderinger basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?

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

Observasjoner:

I RefLex svarer barnehagemyndigheten at den har oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. I dokumenter som knytter seg til veiledning barnehagemyndigheten har gjort, er bl.a. samarbeidsutvalg, barnehagens internkontroll, krav til styrer og pedagogisk leder tema.

Vurderinger:

I dokumentene som knytter seg til veiledning barnehagemyndigheten har gjort, viser dokumentene til krav i barnehageloven som gjelder barnehageeier som for eksempel barnehagens samarbeidsutvalg, internkontroll og krav til styrer og pedagogisk leder. Lovkravene det vises til er oppdaterte.

Vi vurderer at barnehagemyndigheten har oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven, og konkluderer med at lovkravet er oppfylt.

4.2.5 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 bakgrunn av denne informasjonen må barnehagemyndigheten bruke sine virkemidler; veiledning og tilsyn. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker virkemidlene i tråd med sine funn, oppfyller den ikke sin plikt til å påse regel etterlevelse, jf. barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og 53.

Observasjoner:

I RefLex svarer barnehagemyndigheten at den gjennomfører veiledning basert på risikovurderinger og evt. behov som oppstår underveis som for eksempel klage fra foreldre. I følge BASIL har ikke barnehagemyndigheten har ikke gjennomført tilsyn på flere år, men skriver at den planlegger å gjennomføre tilsyn i barnehageåret 2024/2025.

I «Plan for tilsyn med barnehagene i Tana kommune» står det at veiledning kan gjøres på ulike måter som gjennom telefon, stedlig veiledning i barnehagen, skriftlige veiledninger og veiledning på styrerforum. Planen viser også hva som skal være

bakgrunn for et tilsyn, gangen i et tilsyn, eierpliktene som følger av barnehageloven, pålegg som kan gis i et tilsyn og barnehageeiers rett til å klage på et pålegg gitt i tilsyn. Kommunen har utarbeidet forskjellige maler for tilsyn som tilsynsvarsel, krav om å sende inn opplysninger, oversendelsesbrev, tilsynsrapporter og vedtak om å rette lovbrudd som er funnet i tilsynet.

I dokumenter som knytter seg til veiledning som lysbilder og møtereferat fra styrerforum kan vi se at blant annet samarbeidsutvalg, barnehagens internkontroll, krav til styrer og pedagogisk leder m.m. er tema.

Vurderinger:

Barnehagemyndigheten opplyser i forbindelse med risikovurderingsskjemaet at den har planlagt tilsyn med barnehagene når det gjelder kravet til årsplan, jf. § 1 Formål og § 2 Barnehagens innhold i barnehageloven. Tilsynet skal gjennomføres i 2024/2025. Bakgrunnen for valget er at egenvurderingsskjemaet som barnehagene har fylt ut viser at flere barnehager ikke har utarbeidet årsplan. I risikovurderingsskjemaet er dette temaet merket som gult, at det er mindre sannsynlig at det vil skje et lovbrudd, men at konsekvensen er alvorlig.

I det ferdig utfylte risikovurderingsskjemaet ser vi at § 41 Nulltoleranse og forebyggende arbeid, § 42 Plikt til å sikre at barnehagebarna har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø (aktivitetsplikt) og § 43 Skjerpet aktivitetsplikt dersom en som arbeider i barnehagen, krenker et barn (kapittel VIII i barnehageloven) er markert som rød, altså at det er sannsynlig at lovbrudd kan skje og at konsekvensen av lovbruddet er meget alvorlig. Ifølge kommunens eget risikovurderingsskjema, har barnehagemyndigheten selv vurdert at det er høyere sannsynlighet for lovbrudd innenfor disse temaene enn temaet de har valgt å føre tilsyn med.

Når egenvurderingsskjemaet fra barnehagene viser at flere barnehager ikke utarbeider årsplan, mener vi at barnehagemyndigheten har nok informasjon til å bruke tilsynshjemmelen for å varsle pålegg direkte.

Av dokumentasjonen som knytter seg til veiledning, kan vi se at barnehagemyndigheten har gjennomført veiledning i styrerforumene. Av tema kan samarbeidsutvalg, barnehagens internkontroll, krav til styrer og pedagogisk leder med mere nevnes.

Vi vurderer at barnehagemyndigheten har gjennomført veiledning med barnehagene, men ikke gjennomført tilsyn. Vi vurderer at kravet ikke er oppfylt.

5 Våre reaksjoner

5.1 Pålegg om å rette forholdene

Vi har avdekket brudd på regelverket. Vi pålegger dere å rette opp følgende forhold, jf. barnehageloven § 54:

Barnehagemyndigheten skal ivareta ansvaret for å påse regel etterlevelse hos barnehageeier gjennom veiledning og tilsyn, jf. barnehageloven §§ 10 første ledd og 53.

Pålegget innebærer at kommunen som barnehagemyndighet må gjennomføre tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

5.2 Erklæring og redegjørelse om hvordan pålegg er rettet

Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere har rettet. Dere skal erklære at rettingen er gjennomført og redegjøre for hvordan dere har rettet. Dere bør redegjøre for

- hvilke tiltak dere har satt i verk eller planlegger å sette i verk for å rette regelverksbruddet
- hvordan dere planlegger å følge med på at tiltakene blir iverksatt og regelverket blir fulgt
- hvilke interne frister dere har satt for å sikre fremdrift og gjennomføring

Fristen er 1. september 2024.

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) og Harald Johansen (tilsynsmedarbeider)

Oversikt over dokumentasjon vi har mottatt:

- Egenvurdering i RefLex
- Brev om tilsyn – mal
- Krav om å sende inn opplysninger – mal
- Oversendelsesbrev til foreløpig rapport – mal
- Foreløpig tilsynsrapport – mal
- Oversendelsesbrev til tilsynsrapport uten regelverksbrudd – mal
- Oversendelsesbrev til tilsynsrapport med regelverksbrudd – mal
- Tilsynsrapport – mal
- Plan for tilsyn med barnehagene i Tana kommune
- Rutiner for oppfølging av klager på barnehager
- Egenvurderingsskjema – mal
- Egenvurderingsskjema utfylt av barnehage
- Årshjul for barnehagemyndigheten 2024/2025
- Referat fra Styrerforum 07.09.22, 02.03.23, 18.12.23, 18.01.24, 02.04.24, 12.02.24
- Saksliste til Styrerforum 13.01.23, 29.03.23, 14.09.23, 18.10.23, 30.11.23
- Dokumentasjon av veiledning: Foreldreutvalg og samarbeidsutvalg, internkontroll i barnehagen, personalet i barnehagen, kommunens rolle som barnehagemyndighet, rett til plass i barnehage, samordnet opptaksprosess, prioritet ved opptak