



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija*

Kautokeino kommune
Ved kommunedirektøren
Bredbuktnesveien 6
9522 Kautokeino

26.06.24

TILSYNSRAPPORT

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

Kautokeino kommune

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	3
2	Innledning	3
3	Kort om Kautokeino kommune.....	3
4	Barnehagemyndighetens ansvar for å påse at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven.....	3
4.1	Rettslige krav	4
4.2	Risikovurderinger	5
4.3	Veiledning	12
4.4	Gjennomføring av tilsyn.....	13
5	Våre reaksjoner	15
5.1	Pålegg om å rette forholdene	15
5.2	Erklæring og redegjørelse om hvordan pålegg er rettet.....	16
6	Dere har rett til å klage	16

Vedlegg: Oversikt over dokumenter vi har mottatt

1 Sammendrag

I denne rapporten presenterer vi våre vurderinger og konklusjoner i tilsynet med Kautokeino kommune. Tema 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 § 53

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

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 24.04.24. Vi har fått tilstrekkelig informasjon til å gjennomføre tilsynet.

Vi sendte foreløpig rapport til dere 05.6.24. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Vi mottok tilbakemelding fra dere 18.06.24 om at dere hadde kommentarer til punkt 4.2.6 i den foreløpige tilsynsrapporten. Våre vurderinger til kommentarene kan dere lese om der.

Vi gjør oppmerksom på at kapittel inndelingen er endret fra foreløpig rapport.

Tilsynsrapporten er et offentlig dokument.

3 Kort om Kautokeino kommune

Kautokeino kommune har 6 barnehager, der 4 er kommunale og 2 er private. Ifølge organisasjonskartet er kommunen på barnehageområdet organisert med kommunedirektør, kommunalleder for kultur og oppvekst, virksomhetsleder for barnehagene og styrere i de kommunale barnehagene. Virksomhetslederen er delegert ansvar som barnehagemyndighet og som barnehageeier.

Statsforvalteren ført tilsyn i 2020 på temaet rett til spesialpedagogisk hjelp og i 2021 på temaet kommunens plikt til å utarbeide sakkyndig vurdering.

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

4.1 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.

4.2 Risikovurderinger

4.2.1 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

4.2.2 Har barnehagemyndigheten oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven?

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

Observasjoner:

I egenvurderingsskjema RefLex svarer kommunen ja på dette spørsmålet. Barnehagemyndigheten legger til at de ser utfordringen ved å være en liten kommune der vedkommende innehar begge rollene, både som barnehagemyndighet og barnehageeier.

Barnehagemyndigheten har innehatt myndighetsrollen i mange år og har i enda flere år hatt rollen som barnehageeier. Barnehagemyndigheten viser videre til at hen deltar på fagsamlinger, følger nyhetssendingene til Statsforvalteren, får varsler fra Udir.no om endringer i barnehageloven og hen bruker Visma FLYT, kommunens eget datasystem.

Under intervjuet viser barnehagemyndigheten til enkelte eierplikter i barnehageloven.

Vurdering:

Barnehagemyndigheten har jobbet i stillingen i mange år, og enda lengre som barnehageeier og svarer ja på spørsmålet i RefLex om barnehagemyndigheten har oversikt over barnehageeiers plikter. Vedkommende har deltatt på fagsamlinger, følger nyhetssendingene til Statsforvalteren i Troms og Finnmark og får varsler fra Udir.no ved endringer i barnehageloven. Vi observerte under intervjuet at barnehagemyndigheten kjente til enkelte eierplikter, dermed vurderer vi at barnehagemyndigheten har overordnet oversikt over barnehageeiers plikter. Vi vurderer kravet som oppfylt.

4.2.3 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. Dersom barnehagemyndigheten ikke har tilstrekkelig informasjon om barnehagenes praksis for å belyse om barnehageeierne ivaretar sine plikter, må barnehagemyndigheten innhente det. Uten informasjon om regelverksetterlevelse kan ikke barnehagemyndigheten vurdere konsekvensen for brudd på regelverket og behov for

veiledning og tilsyn. Informasjonen skal vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt av barnehageeierne.

Observasjoner:

I RefLex svarer barnehagemyndigheten nei på dette spørsmålet, men sier samtidig at hen henter informasjon om antall ansatte, minoritetsspråklige barn, spesialpedagogisk hjelp, kostpenger og personalet i BASIL.

I «Kommuneplan for tilsyn med barnehager i Kautokeino kommune» (tilsynsplan) står det at barnehagemyndigheten skal få informasjon gjennom rapporteringer fra barnehagene, henvendelser fra foreldre og ansatte. I intervjuene fikk vi opplyst at det ikke sendes inn rapporter fra barnehagene til barnehagemyndigheten.

Det kommer fram i intervjuene at barnehagemyndigheten ikke innhenter informasjon for å kontrollere om hvordan barnehageeier oppfyller barnehageloven.

Barnehagemyndigheten kan heller ikke vise til noen noe form for dokumentasjon som kan belyse hvor eller hvilken informasjon barnehagemyndigheten innhenter.

Videre under intervjuene kommer det fram at henvendelser og klager blir behandlet av hen som barnehageeier, ikke av barnehagemyndigheten. Vedkommende som har blandete roller har tatt dette opp med kommunedirektøren og kommunalleder for oppvekst og kultur, men det er ikke blitt utformet rutiner på dette.

Vurdering:

Barnehagemyndigheten sier selv at de ikke har tilstrekkelig og god nok kunnskap om barnehagene. Barnehagemyndigheten har ikke innhentet ytterligere informasjon fra barnehagene, enn BASIL for å få et grunnlag til å belyse deres praksis av eierpliktene i barnehageloven.

Vi vurderer at barnehagemyndigheten ikke har oversikt over hvilken informasjon den trenger, selv om det i tilsynsplan sier at det skal innhentes informasjon gjennom rapporter fra barnehagene. Vi erfarer at tilsynsplanen ikke følges.

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 dette. Uten informasjon om regelverksetterlevelsene kan ikke barnehagemyndigheten vurdere risikoen for brudd på regelverket og behovet for veiledning og tilsyn. Aktuelle informasjonskilder kan være årsmeldinger, klagesaker, bekymringsmeldinger, vedtekter, årsplaner, årsregnskap, medieoppslag, møtepunkter og øvrig kontakt med barnehagene og barnehageeierne. Informasjonen skal vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt av barnehageeierne. Dette kan vi ikke se har blitt gjort. Vi vurderer at kravet ikke er oppfylt.

4.2.4 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 ja på dette spørsmålet. I saker der foreldre henvender seg til kommunen, kontaktes styrer for å få avklart hva saken gjelder, og om det er behov for veiledning. Under intervjuene kom det fram at det er eierrollen som undersøker og veileder barnehagene etter henvendelser fra foreldre, ikke barnehagemyndigheten.

I intervjuene kom det også fram at kommunen ikke har systemer eller rutiner som sikrer at ansvar og myndighetsoppgaver utføres. Kommunen jobber med å utforme en avtale sammen med Karasjok kommune om barnehagemyndighetsrollen, den forventes politisk behandlet våren 2025.

Videre under intervjuene kom det fram at Kautokeino kommune ved barnehagemyndigheten har informasjon om at en av kommunens barnehager driver med brudd på norm for pedagogisk bemanning. Det mangler tre av fire pedagogiske ledere i gjeldende barnehage. Under intervjuet får vi en forståelse av at kommunen ikke hadde lyst ut alle tre stillingene, heller ikke søkt om dispensasjon fra utdanningskravet. Det kom også fram under intervjuet at kommunedirektør og kommunalleder kultur og oppvekst som eier av barnehagen, var kjent med at barnehagen driver med lovbrudd og at lovbruddet har pågått over tid. Barnehagemyndigheten har ikke vurdert hvor lenge en barnehage kan drive uten å oppfylle pedagognormen. Kommunalleder som er barnehagemyndighetens nærmeste overordnede har beordret barnehagemyndigheten til å fylle en av de pedagogisk leder stillingene fra dagen etter vårt tilsyn. Barnehagemyndigheten uttalte at det er vanskelig å beordre noen til å være pedagogisk leder, hvis ingen vil fungere som det. Barnehagemyndigheten har ikke gjort en risikovurdering på om det er behov for veiledning eller tilsyn i denne saken.

Kommunen har ikke oversendt dokumentasjon som kan belyse om barnehagemyndigheten bruker kunnskapen den har til å gjøre risikovurderinger.

Vurdering:

Det kom fram under intervjuene at kommunen ikke har systemer eller rutiner som sikrer at ansvar og myndighetsoppgaver utføres. Kommunen uttaler at det burde blitt utformet rutiner, slik at man sikrer at barnehageloven blir fulgt. Dette håper de å få på plass når samarbeidet med Karasjok kommune blir politisk behandlet. Vi vurderer at det

er bra at kommunen er bevisst problemstillingen og ser nødvendigheten med å lage rutiner for barnehagemyndigheten. Slik status er i dag vurderer vi at rollen som barnehagemyndighet blir nedprioritert foran rollen som barnehageeier. Når dette skjer, utgjør det en risiko for at kommunen som myndighet ikke bruker informasjon for å risikovurdere eventuelle lovbrudd.

Vi vurderer at Kautokeino kommune som barnehagemyndighet ikke kan vente til avtalen med Karasjok kommune blir gjeldende, før de gjør risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn, fortløpende og for hele sektor og den enkelte barnehage.

Videre under intervjuene kom det fram at en av kommunens barnehager driver med lovbrudd på bestemmelsen om pedagogisk bemanning. Den kunnskapen har barnehagemyndigheten hatt 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 barnehagetilbud.

Videre under intervjuene kommer det fram at en av kommunens barnehager driver med lovbrudd på bestemmelsen om pedagogisk bemanning. Denne kunnskapen har barnehagemyndigheten hatt 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 barnehagetilbud. I forskrift til pedagogisk bemanning stilles det krav til at barnehagen skal ha en forsvarlig bemanning med minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Kommunen kan innvilge dispensasjon fra normen for inntil ett år om gangen, dersom særlige hensyn tilsier det og barnehageeier søker om dispensasjon. Ved søknaden må barnehageeier legge ved uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg. Ved mangel på pedagogiske ledere med godkjent utdanning, kan kommunen gi dispensasjon fra utdanningskravet for inntil ett år av gangen, dersom eier søker om det. Stillingen det søkes dispensasjon for skal ha vært offentlig utlyst og det skal ikke har meldt seg kvalifisert søkere.

Vi vurderer at det er alvorlig at barnehageeier over en lang periode har drevet med brudd på pedagognormen og at kommunen som barnehagemyndigheten ikke har gjort denne risikovurderingen. Formålet om 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.

Vi ser at barnehagemyndigheten har informasjon om lovbrudd, men ikke bruker denne kunnskapen for å vurdere hvilke konsekvenser dette får for eksempel for det pedagogiske tilbudet til barna i barnehagen. Vi vurderer at kravet ikke er oppfylt.

4.2.5 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 ja på dette spørsmålet, men kunne ikke under intervjuet gi eksempler der barnehageeieres praksis har blitt vurdert opp mot lovkravet.

Ved spørsmål om hvilke områder i barnehageloven som barnehagemyndigheten anser som særlig viktig og holde et ekstra øye med, svarer barnehagemyndigheten psykososialt miljø for ansatte og rammebetingelsene til de ansatte. Etter spørsmål om hvor det er størst risiko for regelverksbrudd trekker barnehagemyndigheten fram at de har et stort vedlikeholds-etterslep, og at det ved sykefravær er vanskelig å få tak i folk.

Videre under intervjuet kommer det fram at barnehagemyndigheten opplever det som vanskelig å inneha begge rollene som barnehagemyndighet og barnehageeier.

Kommunen har ikke oversendt dokumentasjon som kan belyse om barnehagemyndigheten gjør risikovurderinger basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Vurdering:

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. Vi observerer under intervju at barnehagemyndigheten ikke viser til barnehageloven, bare til drift og vedlikehold.

Vi vurderer at barnehagemyndigheten ikke viser regelverkforståelse for barnehageloven når hen trekker fram ansattes psykososiale miljø, ansattes rammebetingelser, vedlikeholdsetterslep og høyt sykefravær, som områder som er særlig viktig å holde et ekstra øye med og der det er størst risiko for regelverksbrudd. Dette er barnehageeiers oppgaver å følge opp, ikke en barnehagemyndighet. Som barnehagemyndighet skal kommunen gjøre risikovurderinger om barnehageeier oppfyller sine eierplikter etter barnehageloven med forskrifter.

Vi har forståelse for at det er vanskelig å skille rollene når det er en og samme person som innehar begge rollene. Dette er en problemstilling som kommunen må ta ansvar for. Det er et krav om at kommunen skal organisere oppgavene den har som

barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet, jf. § 11 i barnehageloven.

Det er vanskelig å vurdere om risikovurderingen er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven når ikke barnehagemyndigheten bruker kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn.

Vi vurderer at barnehagemyndigheten ikke vurderer sannsynlighet og risiko for brudd på barnehageloven, men vurderer risiko for brudd på for eksempel arbeidsmiljøloven. Vi konkluderer derfor at barnehagemyndighetens risikovurderinger ikke er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Vi vurderer at kravet ikke er oppfylt.

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

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

Observasjoner:

I RefLex svarer barnehagemyndigheten ja på dette spørsmålet. Hen sier at det er veiledning på laveste nivå, mest pr. telefon og lite er skriftliggjort. Videre skriver de i tilsynsplanen at de vil føre tilsyn når samarbeidet med Karasjok kommune er formelt vedtatt.

Under intervju kommer det fram at barnehagemyndigheten gir veiledning i f.eks BASIL til styrerne og ved behov hvis foreldre klager. Styrerne tar ofte kontakt pr. telefon om daglig drift og de får da veiledning. Det kom videre fram at den veiledningen som blir gitt, ikke er gitt på bakgrunn av en risikovurdering barnehagemyndigheten har gjort.

Kommunen gjennomført tilsyn i 2019.

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

Vurdering:

Under intervjuene kom det fram at det gjennomføres veiledning i Basil, hvis det er behov når foreldre klager og hvis styrerne lurar på noe ved daglig drift av barnehagene. Det kommer også fram at barnehagemyndigheten ikke gjør en risikovurdering før veiledningen av styrerne. Ut fra dette vurderer vi at barnehagemyndigheten ikke gjennomfører aktiv veiledning på bakgrunn av en risikovurdering.

Vi konstaterer at det ikke er blitt gjennomført tilsyn de siste fire årene.

Vi vurderer at barnehagemyndigheten ikke har gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

Ny vurdering etter tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport:

Etter at barnehagemyndigheten mottok foreløpig rapport, har barnehagemyndigheten gitt en uttalelse til dette punktet i tilsynsrapporten. Barnehagemyndigheten mener den har gitt aktiv veiledning til styrerne og har lagt ved dokumentasjon for dette.

Den innsendte dokumentasjonen viser at det er blitt gitt et kurs av Mobbeombudet på temaet aktivitetsplikt og aktivitetsplan, et informasjonsmøte om meldeplikt til barnevernet og et møte med en av styrerne om aktivitetsplan i 2021. På et styrerforum i 2023 var det et møte som omhandlet saksbehandlingstid og henvisninger til PPT. PPT erfarte at barnehagene ikke gjorde forarbeidet før de sendte inn henvisningene, dette førte til lengre tid før tiltak ble iverksatt. Etter tilsynsbesøket vårt 24.04.24 har det blitt gitt veiledning om politiattest § 30 i barnehageloven med forskrift om politiattest og informasjon om §§ 41-43 i barnehageloven.

Det er ikke lagt ved dokumentasjon på at det er gjort en risikovurdering som grunnlag for disse veiledningene.

Vi berømmer barnehagemyndigheten for at det har blitt utført veiledning til styrerne om lovkrav i barnehageloven med forskrifter. Vi vurderer at kravet om å gjennomføre veiledning basert på risikovurdering ikke er oppfylt.

Vi opprettholder vår vurdering om at kravet ikke er oppfylt.

4.3 Veiledning

4.3.1 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

4.3.2 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.

4.3.3 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

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

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

Observasjoner:

I RefLex svarer barnehagemyndigheten ja på dette spørsmålet. Hen utdyper svaret ved å beskrive at intensjonen med veiledningen som gis er å bidra til at barnet har det best mulig i barnehagen og i tråd med lovens krav.

Barnehagemyndigheten har gitt tilbakemelding til en barnehage for noen år tilbake, om vedtekter som ikke oppfylte lovkravene. Etter tilsynet var vi i dialog med barnehagemyndigheten for å få vite mer om denne veiledningen. Hen kunne ikke huske denne veiledningen spesifikt, men viste til at all veiledning som blir gitt er muntlig og uformell.

Under intervju kommer det også fram at barnehagemyndigheten gir veiledning i f.eks BASIL til styrerne hvis skjemaene er feil fylt ut eller hvis de ber om hjelp til å fylle ut skjemaene. Barnehagemyndigheten veileder også styrerne hvis det har kommet klager

fra foreldrene. Styrerne tar ofte kontakt pr. telefon om de lurer på noe og de får veiledning. Det har ikke blitt vist til lovkrav når veiledning har blitt gitt.

Kommunen har ikke oversendt dokumentasjon som kan belyse om barnehagemyndigheten gir veiledning etter en risikovurdering. Verken en til en, eller til styrergruppen.

Vurderinger:

Barnehagemyndigheten opplyser at det har blitt gitt veiledning til en barnehage angående feil i vedtektene for noen år tilbake. Hen kan ikke dokumentere eller huske hvordan denne veiledningen var blitt gitt, annet enn at all veiledning blir gitt muntlig og uformelt. Vi vurderer at vi ikke har grunnlag til å vurdere om denne veiledningen er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av regelverket.

Barnehagemyndigheten opplyser at det blir gitt veiledning til styrerne når BASIL-skjema skal fylles ut og ved klager fra foreldre. Vi vurderer at denne formen for veiledning ikke er aktiv veiledning etter en risikovurdering.

Under intervjuene kom det videre fram at styrerne ofte ringte og fikk veiledning. Statsforvalter vurderer heller ikke denne formen for veiledning som aktiv veiledning etter en risikovurdering.

Det er heller ikke innsendt dokumentasjon som kan underbygge at aktiv veiledning blir gitt, verken en til en eller til styrergruppen.

Vi vurderer dermed at barnehagemyndighetens veiledning ikke er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Vi vurderer at kravet ikke er oppfylt.

4.4 Gjennomføring av tilsyn

4.4.1 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

4.4.2 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 godkjenningsspliktige 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.

4.4.3 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Kautokeino kommune har ikke gjennomført tilsyn med barnehagene, og vi har derfor ikke grunnlag til å svare på noen av kontrollpunktene. Dermed er ikke lovkravet oppfylt.

Disse kontrollpunktene er:

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

Rettslig krav:

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.

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

Rettslig krav:

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.

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

Rettslig krav:

Barnehagemyndigheten må ha nok og egnet informasjon om barnehageeiers praksis til

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

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

Rettslig krav:

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.

Formidler barnehagemyndigheten sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier?

Rettslig krav:

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.

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

Risikovurdering:

Det innebærer at barnehagemyndigheten må:

- Skaffe seg tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehageeier oppfylder sine plikter etter barnehageloven

- Bruke kunnskap om barnehagene til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn
- Gjøre risikovurderinger på bakgrunn av oppdatert kunnskap og forståelse av gjeldende barnehagelov
- Gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger

Veiledning:

Det innebærer at barnehagemyndigheten må:

- Basere veiledningen på gjennomførte risikovurderinger, og etter oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven

Gjennomføring av tilsyn:

Det innebærer at barnehagemyndigheten må:

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

5.2 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 25. 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.

Rita Hellesvik (tilsynsleder) og Anita Jonassen (tilsynsmedarbeider)

Oversikt over dokumentasjon vi har mottatt:

- Egenvurdering i RefLex
- Kommuneplan for tilsyn med barnehager i Kautokeino kommune (tilsynsplan)
- Innkallinger til veiledninger:
 - 10.03.21 – Kurs med Mobbeombudet angående aktivitetsplikt og aktivitetsplan
 - 01.06.21 – Møte med en av styrerne om aktivitetsplan
 - 08.09.21 – Informasjonsmøte om meldeplikt til barnevernet
 - 15.02.23 – PPT har et møte om viktigheten med forarbeid før henvisning
 - 08.03.24 – veiledning med en styrer angående psykososialt barnehagemiljø og en spesiell sak
 - 14.05.24 – Innkalling til styrerforum med tema § 30 politiattest
 - 11.06.24 – innkalling til styrerforum med tema §§ 41-43 i barnehageloven