

TILSYNSRAPPORT - VEDTAK

Barnehagemyndighetens veiledning, tilsyn og godkjenning av barnehager

-Barnehageloven §§ 10 og 14-

-Forskrift om overgangsregler til barnehageloven – tilsyn, veiledning,
reaksjoner m.v. §§ 1 og 2-

Nordre Land kommune

Innholdsfortegnelse

1.Sammendrag	4
Om tilsynet med barnehagemyndigheten i Nordre Land kommune	7
Kort om Nordre-Land kommune	7
Tema for tilsyn	7
Om gjennomføringen av tilsynet	8
Dokument liste	8
Om tilsynsrapporten	9
Avgrensing	9
Inndelinger i rapporten	9
2. Kommunen som barnehagemyndighet – risikovurderinger	9
2.1 Barnehagemyndighetens oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven	9
2.2 Barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven	10
2.3 Barnehagemyndigheten bruker denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn	12
2.4 Barnehagemyndighetens risikovurderinger er basert på riktig forståelse av barnehageloven ..	14
2.5 Barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger .	14
3 Kommunen som barnehagemyndighet – veiledning	16
3.1 Barnehagemyndighetens veiledning er basert på riktig forståelse av barnehageloven	16
4. Kommunen som barnehagemyndighet – tilsyn	18
4.1 Barnehagemyndigheten bruker tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier	18
4.2 Barnehagemyndighetens tilsyn er basert på riktig forståelse av barnehageloven	19
4.3 Barnehagemyndigheten innhenter informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven	21
4.4 Barnehagemyndigheten vurderer og konkluderer på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven	22
4.5 Barnehagemyndigheten formidler sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier	23
4.6. Barnehagemyndigheten sender forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller der den skal vedta pålegg om retting eller stenging	24
4.9 Barnehagemyndigheten følger opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet opp	26
5. Kommunen som barnehagemyndighet – godkjenning	27
5.1 Barnehagemyndigheten gir nødvendig veiledning om regler for godkjenning av barnehager til den som ønsker å søke om godkjenning	27

5.2 Barnehagemyndigheten behandler alle søknader om godkjenning	28
5.3 Barnehagemyndigheten gir nødvendig veiledning til søkerne i godkjenningsprosessen	29
5.4 Barnehagemyndigheten innhenter nødvendig informasjon for å vurdere om barnehagen er egnet etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2 om barnehagens formål og innhold	30
5.5 Barnehagemyndigheten er kjent med andre myndigheters uttalelser og eventuelle vilkår før det blir fattet vedtak om godkjenning	31
5.6 Kommunen innhenter politiattest for søkerne, eier av barnehagens lokaler og deres familiemedlemmer, hvis de har muligheten til å være i direkte kontakt med barna i barnehagen .	32
5.7 Det fremgår av saksdokumentene at politiattest er levert.....	33
5.8 Barnehagemyndigheten vurderer om barnehagen er egnet etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2	34
5.9 Barnehagemyndigheten tar hensyn til uttalelser og eventuelle vilkår fra andre myndigheter i vurderingen av om barnehagen skal godkjennes.....	35
5.10 Vedtaket om godkjenning er skriftlig	36
5.11 Vedtaket inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter	36
5.12 Om vedtakets innhold	36
5.13 Vedtak om avslag eller innvilgelse med vilkår inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåten for å klage	38
5.14 Barnehagemyndigheten godkjenner alle barnehager som oppfyller kravene til godkjenning.	38
6. Våre reaksjoner	39
6.1 Pålegg om retting	39
6.2 Oppfølging av påleggene	40
7. Dere har rett til å klage.....	41

1.Sammendrag

Forholdet mellom ny og tidligere barnehagelov og forskrift om overgangsregler til barnehageloven

Den 1. januar 2020 trådte ny barnehagelov i kraft med unntak av noen bestemmelser. Dette får betydning for lovhenvisingene i denne tilsynsrapporten. I forhold til foreløpig tilsynsrapport er lovhenvisingene nå oppdatert til gjeldende bestemmelser. Fordi visse bestemmelser i den nye barnehageloven ikke er trådt i kraft, er det vedtatt Forskrift om overgangsregler til barnehageloven – tilsyn, veiledning, reaksjoner m.v. av 18. desember 2020. Der denne er henvist til, omtaler vi denne som overgangsforskriften. Henvisninger til barnehagelov, er oppdatert med gjeldende paragrafnummer. Innholdsmessig er ikke de tema som dette tilsynet omfatter endret på bakgrunn av ny lov, og endringene får derfor ingen betydning for innholdet i rapporten eller påleggene.

Formål

Statsforvalteren ønsker at tilsynet skal være en støtte for Nordre-Land kommune som barnehagemyndighet. Gjennom vårt tilsyn håper vi at barnehagemyndigheten blir styrket i sitt videre arbeid med å skape gode og trygge barnehager til barns beste.

Tema

I dette tilsynet skal Statsforvalteren undersøke om kommunen utfører de oppgavene den er pålagt som barnehagemyndighet etter barnehagelovens §§ 10 og 14 og forskrift om overgangsregler til barnehageloven §§ 1 og 2. Vi skal belyse dette gjennom å kontrollere følgende fire hovedtemaer:

- Barnehagemyndighetens risikovurderinger, jf. barnehageloven § 10 og overgangsforskriften §§ 1 og 2
- Barnehagemyndighetens veiledning, jf. barnehageloven § 10 og overgangsforskriften § 1
- Barnehagemyndighetens tilsyn, jf. barnehageloven § 10 og overgangsforskriften § 2
- Barnehagemyndighetens godkjenning, jf. barnehageloven §§ 10 og 14

Gjennomføring

Statsforvalteren har i perioden fra 2. juli 2020 til dags dato gjennomført tilsyn med barnehagemyndigheten i Nordre Land kommune.

Statsforvalteren sendte først ut varsel om tilsyn til Nordre Land kommune 02. juli 2020.

Statsforvalteren ba kommunen om å sende inn dokumentasjonen, og dokumentasjonen ble mottatt innen fristen som ble gitt. Det er blitt etterspurt ytterligere dokumentasjon som kommunen har sendt underveis. Det ble gjennomført intervju/samtaler med barnehagemyndigheten og styrere 22. oktober 2020.

Avdekkede regelverksbrudd

Statsforvalteren har konstatert følgende regelverksbrudd på følgende områder:

Nordre Land kommune som barnehagemyndighet skal se til at barnehagene driver i samsvar med gjeldende regelverk, herunder bruke risikovurdering av tilstanden i de kommunale barnehagene.

Nordre Land kommune som barnehagemyndighet må i den forbindelse se til at:

- Den har kunnskap om hvordan barnehageeiere oppfyller sine plikter etter barnehageloven.
- Den bruker kunnskapen den har om barnehagene til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.
- Den gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med risikovurderinger.

Nordre Land kommune som barnehagemyndighet skal se til at barnehagene driver i samsvar med gjeldende regelverk, herunder bruke veiledning som virkemiddel. Nordre Land kommune som barnehagemyndighet må i den forbindelse se til at:

- Den baserer veiledning på riktig forståelse av barnehageloven.

Nordre Land kommune som barnehagemyndighet skal se til at barnehagene driver i samsvar med gjeldende regelverk, herunder bruke tilsyn som virkemiddel. Nordre Land kommune som barnehagemyndighet må i den forbindelse se til at:

- Den bruker tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven.
- Den baserer tilsyn på riktig forståelse av barnehageloven.
- Den innhenter informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven.
- Den vurderer og konkluderer på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.
- Den formidler sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.
- Den sender ut forhåndsvarsel i de tilfeller den pålegger retting.
- Den gir pålegg om retting der den har konkludert med at forhold er ulovlig eller uforsvarlig.

Nordre Land kommune som barnehagemyndighet må behandle alle søknader om godkjenning, inkludert søknader om godkjenning av barnehage fra kommunal barnehageeier og privat barnehageeier, jf. barnehageloven § 10 jf. forvaltningsloven § 11a. Nordre Land kommune som barnehagemyndighet må i den forbindelse se til at:

- Den gir nødvendig veiledning om regler for godkjenning av barnehager til den som ønsker å søke om godkjenning.
- Den gir nødvendig veiledning til søkere i godkjenningsprosessen.
- Den innhenter nødvendig informasjon for å vurdere om barnehagen er egnet etter barnehageloven §§1,1a og 2 om barnehagens formål og innhold.
- Den innhenter politiattest for søkere ved godkjenning.
- Det fremgår av saksdokumentene at politiattest er levert.
- Den vurderer om barnehagen er egnet etter barnehageloven § 1, 1a og 2.
- Det fremgår av vedtakene informasjon om retten til å se sakens dokumenter.
- Det fremgår av vedtakene hva de faktiske forholdene vedtaket bygger på og de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn.
- Den godkjenner alle barnehager som oppfyller kravene til godkjenning.

Barnehagemyndigheten har svart nei på noen av inngangsspørsmålene. Statsforvalteren vurderer i utgangspunktet ikke de kontrollspørsmålene som gjelder deltemaer som barnehagemyndigheten selv har besvart nei. Barnehagemyndigheten har svart nei på inngangsspørsmål under deltema godkjenning som omhandler «Før søknad» Dette har ført til at spørsmålet om barnehagemyndigheten gir nødvendig veiledning om regler for godkjenning av barnehager til den som søker om godkjenning har blitt satt som uaktuelt (5.1). Statsforvalteren mener dette spørsmålet er aktuelt, da barnehagemyndigheten i alle tilfeller har et veiledningsansvar om reglene. Kontrollspørsmålet er derfor tatt med i tilsynsrapporten. Øvrige temaer som ikke er tatt med er: vedtak om stenging av barnehage, vedtak med pålegg om retting eller stenging, vilkår ved godkjenning av barnehage, avslag godkjenning av barnehage og politiattest ved godkjenning.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport 10. desember 2020 og kom med tilbakemelding om at de tar rapporten til etterretning 11. januar 2021. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting.

Kommunen har rettefrist til 30. april 2021.

Om tilsynet med barnehagemyndigheten i Nordre Land kommune

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet jf. overgangsforskriften § 5 første ledd. Statsforvalterens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er lovligstilsyn jf. kommuneloven § 30-3.

Statsforvalterens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette. Tilsynet skal være preget av åpenhet, likebehandling, etterprøvnbarhet og effektivitet.

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

Kort om Nordre Land kommune

Nordre Land kommune har 6 kommunale barnehager. Fra rådmannen er det delegert myndighet innenfor barnehage til avdelingsdirektør for tjenesteutvikling 0-24. Avdelingsdirektøren har i sin stab en leder for barnehage og helsesykepleietjenesten med delegert barnehagemyndighetsansvar.

Tema for tilsyn

Alle kommuner har rollen som barnehagemyndighet. I dette tilsynet skal Statsforvalteren undersøke om kommunen utfører de oppgavene den er pålagt som barnehagemyndighet etter barnehagelovens §§ 10 og 14 og overgangsforskriften §§ 1 og 2. Vi skal belyse dette gjennom å kontrollere følgende fire hovedtemaer:

- Barnehagemyndighetens risikovurderinger, jf. barnehageloven § 10 og overgangsforskriften §§ 1 og 2
- Barnehagemyndighetens veiledning, jf. barnehageloven § 10 og overgangsforskriften § 1
- Barnehagemyndighetens tilsyn, jf. barnehageloven § 10 og overgangsforskriften § 2
- Barnehagemyndighetens godkjenning, jf. barnehageloven §§ 10 og 14

Kommunen sin saksbehandling i forbindelse med godkjenning og tilsyn er også tema.

Nordre Land kommune er valgt ut for tilsyn på bakgrunn av hvor sannsynlig det er at kravene i regelverket ikke er oppfylt, og hvilke konsekvenser det har. Denne risikovurderingen bygger på informasjon Statsforvalteren har fra ulike kilder, blant annet gjennom bekymringsmeldinger. Det er i tillegg lenge siden Statsforvalteren har gjennomført tilsyn med kommunen etter barnehageloven.

Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Nordre Land kommune som barnehagemyndighet ble åpnet gjennom brev datert 2. juli 2020. Kommunen er blitt pålagt å legge frem dokumentasjon for Statsforvalteren med hjemmel i kommuneloven § 30-3.

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju med barnehagemyndigheten og samtaler med to styreere.

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

Dokument liste

1. Egenvurdering -Barnehagemyndighetens veiledning og tilsyn.
2. Egenvurdering – Barnehagemyndighetens godkjenning av barnehage.
3. Tilsynsrapport Dokka barnehage, avd. Tonlia datert 4. mai 2018
4. Tilsynsrapport Torpa barnehage, avd. Lundhaug, Mariringen, Solheim datert 6. juni 2016
5. HMS-sjekkliste - Intern revisjon /tilsyn Torpa barnehage datert 3. juni 2016
6. Barnehagemyndighet 2017 (Informasjon)
7. Varsel om tilsyn etter lov om barnehager § 16
8. Spørsmål til fokusområder
9. Tilsynsrapport Torpa barnehage, (leke- og læringsmiljø) avd. Lundhaug datert 29. desember 2017
10. Tilsyn/ståstedsanalyse Torpa barnhage, avd. Lundhaug datert 14. desember 2017
11. Veiledningslogg
12. Godkjenning av Dokka barnehage, avd. Øygardsjordet datert 28. november 2016
13. Godkjenning av Dokka barnehage, avd. Furulund, datert 28. november 2016
14. Godkjenning av Dokka barnehage, avd. Tonlia datert 28. november 2016
15. Godkjenning av Torpa barnehage, avd. Solheim datert 28. november 2016
16. Godkjenning av Torpa barnehage, avd. Mariringen datert 28. november 2016
17. Godkjenning av Nordsinni barnehage, avd. Dæhli datert 28. november 2016
18. Tilsynsrapport Torpa barnehage, avd. Lundhaug datert 29. desember 2017
19. Rapport med resultater fra måling av etterklang, belysning og inneklima i Dæhli barnehage – varsel om vedtak datert 25. mai 2019
20. Interkommunalt tilsyn i Torpa barnehage, avd. Solheim datert 7. november 2014
21. Lederavtale 2018
22. Rapport med resultater fra måling av etterklang, belysning og inneklima Solheim barnehage – varsel om vedtak datert 3. juni 2020

23. Tjenesteområde barnehage – en status per mai 2018
24. Syv referater fra styremøter i perioden 2018- 2020
25. Basil innrapportering

Om tilsynsrapporten

Det ble avdekket regelverksbrudd med de kontrollerte områdene, og denne tilsynsrapporten inneholder vedtak med pålegg om retting.

Avgrensing

Barnehagemyndigheten besvarte kontrollspørsmålene som gjelder temaene risikovurderinger, veiledning, tilsyn og godkjenning elektronisk i et system som heter RefLex.

Hvert tema er inndelt i ulike deltemaer. For hvert deltema er det et inngangsspørsmål som skal besvares med ja eller nei. Hvis svaret er ja, må barnehagemyndigheten besvare spørsmålene under det aktuelle deltemaet. Det motsatte skjer hvis barnehagemyndigheten svarer nei på inngangsspørsmålet. Da åpnes et nytt deltema uten at barnehagemyndigheten må besvare spørsmålene i det forrige deltemaet.

Inndelinger i rapporten

Under kapitlene risikovurderinger, veiledning, tilsyn og godkjenning har Statsforvalteren valgt å presentere hvert enkelt kontrollspørsmål med rettslige grunnlag, undersøkelse og vurdering med konklusjon. Denne inndelingen følger samme mal som RefLex.

2. Kommunen som barnehagemyndighet – risikovurderinger

2.1 Barnehagemyndighetens oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må ha en overordnet kjennskap til eierpliktene som finnes i barnehageloven med forskrifter. For å oppfylle ansvaret om å påse regelverksetterlevelse i barnehagene etter barnehageloven § 10 og overgangsforskriften § 1, må barnehagemyndigheten ha oversikt over regelverket den veileder om og fører tilsyn med. Det er ikke nødvendig med detaljkunnskap om alle barnehageeiers plikter, eller at det foreligger en oversikt i et bestemt format. Det er ikke den enkelte barnehagemyndighets personlige kjennskap som er det sentrale, men barnehagemyndighetens samlede kjennskap til eierpliktene.

Statsforvalteren sin undersøkelse

Barnehagemyndigheten svarer ja på spørsmålet om barnehagemyndigheten har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven. I intervju utdypes dette med at barnehagemyndigheten er ganske kjent med lovverket i barnehage og er klar over at forvaltningsloven også må brukes. Det kommer i intervju fram at barnehagemyndigheten bruker barnehageloven aktivt. I samtale med styrere beskrives det at ved regelverksspørsmål så sjekker barnehagemyndigheten opp og at de opplever at de får rett veiledning ved behov.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Det er ikke noe krav at barnehagemyndigheten skal ha detaljkunnskap om alle barnehageeiers plikter, eller at det foreligger i noe bestemt format.

Statsforvalteren mener at barnehagemyndigheten viser at den har en overordnet kjennskap til eierpliktene som finnes i barnehageloven med forskrifter. Vi bygger denne informasjonen på det som fremkom i interjuvene. Vi vurderer på bakgrunn av dette at barnehagemyndigheten er bevisst sitt ansvar til å ha en overordnet kjennskap til barnehageeiers plikter.

Statsforvalteren konkluderer med at barnehagemyndigheten har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

2.2 Barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven

Rettslig grunnlag

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 den innhente det. Uten informasjon om regelverksetterlevelsen, kan ikke barnehagemyndigheten vurdere risikoen for brudd på regelverket og behovet for veiledning og tilsyn, jf. barnehageloven § 10 og overgangsforskriften §§ 1 og 2. Informasjonen skal vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt av barnehageeierne.

Aktuelle informasjonskilder kan være: årsmeldinger, klagesaker, bekymringsmeldinger, vedtekter, årsplaner, årsregnskap, medieoppslag, møtepunkter og øvrig kontakt med barnehagene og barnehageeiere.

Statsforvalteren sin undersøkelse

Barnehagemyndigheten beskriver i egenvurderingen at både avdelingsdirektør for 0-24 arbeidet og leder for barnehagefaglig kompetanse og at kommunen har kompetanse innenfor barnehagejuss.

I intervju med barnehagemyndigheten kommer det frem at informasjon om hvordan barnehagene oppfyller eierpliktene foregår gjennom samtaler og ledermøter med styrerne. I tillegg beskrives at kommuneplan for barnehagene, IST portalen for foreldre og gjennom tillitsvalgte er kilder til informasjon. Barnehagemyndigheten bruker referater fra ledermøtene som har vært systematisk gjennomført siden 2017. I intervju med barnehagemyndigheten kommer det frem at det har vært mye fokus i ledelse på temaer knyttet til drift som for eksempel ledelse, rolleavklaring og organisering. Noen temaer på regelverk har vært gjennomgått for eksempel knyttet til nye bemanningsnormer. I samtale med styrere kommer det frem at de kun rapporterer på drift på for eksempel økonomi, nærvær og antall plasser i tillegg til årsmeldingsskjema i Basil. Det beskrives av styrerne at det gjennom de siste årene har variert hvorvidt barnehagemyndigheten har kunnskap om hvordan barnehagene oppfyller sine plikter.

Det er vedlagt et skjema om tjenesteområdet barnehage status mai 2018 med en beskrivelse av områder knyttet til planprosesser, digitalisering, organisering og ledelse, nærvær, pedagogisk plattform, rammeplan, prosjekter, synliggjøring av Nordre Land barnehagen. Det er vedlagt et dokument med tittel internkontroll årsoversikt 2017 med en kolonne som inneholder overskrifter som årsmelding, årsplan, møter, klagesaker, ståstedanalyse, brukerundersøkelser, medarbeiderundersøkelser, bekymringsmeldinger, medieoppslag, observasjoner, avviksmeldinger, informasjon, rapporter og tilsyn.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Informasjonskildene barnehagemyndigheten har skal vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt av barnehageeier. Statsforvalteren vurderer at de informasjonskildene barnehagemyndighetene viser til ikke gir innsikt om barnehagene oppfyller sine plikter etter barnehageloven. Dokumenter som er vedlagt som viser til status over tjenesteområder barnehagen 2018, samt internkontroll årsoversikt 2017 vurderer Statsforvalteren ikke som tilstrekkelig til å vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt av barnehageeier. Status over tjenesteområdet 2018 viser en opprøpning over gjennomførte aktiviteter og planlagte aktiviteter innenfor områdene som beskrives. Det er en sammenblanding av oppgaver knyttet til driften av tjenesten og myndighetsoppgaver. Dokumentet som heter interkontroll årsoversikt fremstilles som en

kombinasjon av årshjul over for eksempel årsplan ferdigstilles i august (8) og i tillegg til en oversikt over enkeltstående klagesaker. Skjemaet virker ufullstendig med lite forklaringer.

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon og informasjon som kom frem i intervju med barnehagemyndigheten og samtaler med styрere vurderer Statsforvalteren at barnehagemyndigheten ikke innhenter nok informasjon til å kunne vurdere risikoen for brudd på regelverket og behovet for veiledning og tilsyn.

Statsforvalteren konkluderer med at barnehagemyndigheten ikke har tilstrekkelig kunnskap om hvordan barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven.

2.3 Barnehagemyndigheten bruker denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn

Rettslig grunnlag

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 regelverksetterlevelse i den enkelte barnehage og samlet for alle barnehagene.

På bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelsen, må barnehagemyndigheten vurdere behovet for veiledning og tilsyn. Dette innebærer at barnehagemyndigheten må kartlegge risiko for brudd på regelverket ved bruk av kilder som sier noe om regelverksetterlevelsen. Videre må barnehagemyndigheten vurdere hvilke virkemidler som er egnet til å påse regelverksetterlevelse. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker den informasjonen den har om barnehagene, vil ikke temaene for tilsyn og veiledning være i tråd med de faktiske behovene. Dette vil igjen medføre at barnehagemyndigheten ikke påser regelverksetterlevelse ved gjennomføringen av veiledning og tilsyn, jf. barnehageloven § 10 og overgangsforskriften §§ 1 og 2.

Statsforvalteren sin undersøkelse

Barnehagemyndigheten svarer ja på spørsmål om de bruker kunnskapen de har til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn. I egenvurderingen skriver barnehagemyndigheten at det gjennomføres ROS analyser både på overordnet nivå og internt i den enkelte barnehage. Interne dokumentasjoner på dette kan etterspørres.

I intervju med barnehagemyndigheten beskriver barnehagemyndigheten at det de ønsker å gå inn med tilsyn der det er behov for det. Det vises til et eksempel der det var gjennomført et hendelsesbasert tilsyn når sikkerhetsrutinene i barnehagen ble brutt. Det ble da vurdert hvilke tiltak som måtte til for å gjøre barnehagen trygg igjen. Det blir også vist til at gjennom barnehagestruktursaken så ble det avdekket manglende vedlikehold på bygget og det ble gjennomført tilsyn fra bygningsmyndighet og helsemyndighet. I samtale med styrere kommer det frem at det har vært lite tilsyn fra barnehagemyndigheten de siste årene, men at de opplever å ha fått veiledning når de har bedt om det.

Det er lagt ved tilsynsrapporter fra Miljørettet helsevern IKS.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalteren etterspurte dokumenter som kunne vise ROS analysen barnehagemyndigheten bruker og det ble ettersendt dokumentet: Internkontroll oversikt 2017 og Tjenesteområde barnehage – status mai 2018.

Statsforvalteren legger til grunn ut fra samtale med styrere at det blir gitt veiledning ved behov, men er usikker om barnehagemyndigheten gjennomfører det på bakgrunn av en risikovurdering. Det kan ikke leses ut fra dokumentene som ble ettersendt hvilke risikovurderinger barnehagemyndigheten gjør for å vurdere behovet for tilsyn eller veiledning. Det ble beskrevet i intervju at barnehagemyndigheten har hatt et hendelsesbasert tilsyn på bakgrunn av sikkerhetsbrudd i en barnehage, men kommer ikke tydelig fram hvilke risikovurderinger som har ligget til grunn for øvrige tilsyn.

Det er vedlagt dokumentasjon på tilsyn gjennomført av Miljørettet helsevern IKS. Statsforvalteren legger ikke vekt på gjennomføringen av disse tilsynene i vurderingene da de er gjennomført av en annen myndighet enn barnehagemyndigheten.

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon og informasjon som fremkommer i intervju vurderer Statsforvalteren at det ikke er sannsynliggjort at barnehagemyndigheten gjør fortløpende vurderinger av sannsynligheten for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter etter barnehageloven med forskrifter.

Statsforvalteren konkluderer med at barnehagemyndigheten ikke bruker den kunnskapen de har til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

2.4 Barnehagemyndighetens risikovurderinger er basert på riktig forståelse av barnehageloven

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må anvende loven og forskriftene i tråd med gjeldende rett når den vurderer risiko for brudd på regelverket, jf. barnehageloven § 10 og overgangsforskriften §§ 1 og 2. Dette betyr at 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.

Statsforvalteren sin undersøkelse

I egenvurderingen svarer barnehagemyndigheten ja på spørsmålet om risikovurderinger er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av regelverket. Det foreligger ingen videre begrunnelse i egenvurderingen. I intervju med barnehagemyndigheten kommer det frem at barnehagemyndigheten er opptatt av at håndteringen av problemstillinger skal være riktige og bruker lovverket med forskrifter. De legger også tolkningsuttaler som ligger tilgjengelig til grunn. Det vises til at det er personer med kompetanse på Barnehagejuss i kommunen. Barnehagemyndigheten spør også leder og kollegaer vedrørende spørsmål om regelverk.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalteren kan ikke ta stilling til om barnehagemyndigheten sine risikovurderinger er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Det er ikke fremlagt dokumentasjon som kan vise at risikovurderingen er basert på oppdatert regelverk. Intervju med barnehagemyndigheten viser at det er forståelse for at oppdatert regelverk skal benyttes. Det er ikke sannsynliggjort at barnehagemyndigheten gjør risikovurderinger (punkt 2.3) og gjør det vanskelig for Statsforvalteren og konkludere om risikovurderingene da er basert på oppdatert og gjeldene forståelse av barnehageloven.

2.5 Barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger

Rettslig grunnlag

For at barnehagemyndigheten skal gjennomføre veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger, må den ha tilstrekkelig kunnskap om barnehagene, og på bakgrunn av kunnskapen vurdere behovet for veiledning og tilsyn. På denne måten vil barnehagemyndigheten få et bilde av

hvor regelverksetterlevelsen 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 regelverksetterlevelse i barnehagen. Dersom barnehagemyndigheten ikke bruker virkemidlene i tråd med sine funn, oppfyller den ikke sin plikt til å påse regelverksetterlevelse, jf. barnehageloven § 10 og overgangsforskriften §§ 1 og 2.

Statsforvalteren sin undersøkelse

I egenvurderingen svarer barnehagemyndigheten ja på spørsmålet om barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger. Det skrives i begrunnelsen at ved utredning av barnehagestruktur er miljørettet helsevern og eiendomsavdelingen i gang med å gjennomføre en total gjennomgang av alle barnehager. I intervju med barnehagemyndigheten kommer det frem at det er gjennomføres mest veiledning og kompetanseheving. Det har vært samlinger med pedagogiske ledere og brukt tid på nærværarbeid. Det er gjennomført Udir stādstdsanalyse og barnehagemyndigheten har vært ute i barnehagen for å kartlegge behov. I samtale med styrere kommer det frem at det usikkerhet om hvordan barnehagemyndigheten bruker sine virkemidler, men at det tidligere var en plan for tilsyn hvert andre år. Det kommer frem at det har vært varierende oppfølging fra barnehagemyndigheten de siste årene på bakgrunn av mange lederskifter.

Det er fremlagt dokumentasjon på tilsyn gjennomført av Miljørettet helsevern. Det er også fremlagt dokumentasjon fire tilsyn i perioden fra 2014 og 2018 som er gjennomført av barnehagemyndigheten.

Det er fremlagt syv referater fra styremøter.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Barnehagemyndigheten kan kun påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven. Kravet om å «påse» regeletterlevelse pålegger kommunen å ha tilstrekkelig kunnskap om alle sine barnehagers evne og vilje til å følge regelverket, kunnskap om egne virkemidler og evne til å anvende de riktige virkemidlene for å påse regelverketterlevelsen.

At Miljørettet helsevern gjennomfører tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v, på bakgrunn av struktursak er positivt. Å føre tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skole m.v, ligger ikke under barnehagemyndighetens oppgaver og vil ikke være dokumentasjon på at barnehagemyndigheten gjennomfører tilsyn. Referatene fra

styremøtene viser i hovedsak temaer som er forbundet med kommunens oppgaver som barnehageeier eksempelvis ansettelse, nærværarbeid og økonomi.

Det er ikke fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon som kan vise at barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger. Det er ikke sannsynliggjort at barnehagemyndigheten gjør risikovurderinger (punkt 2.3) og det er ikke konkludert med at risikovurderingene er basert på riktig forståelse av barnehageloven (punkt 2.4).

Statsforvalteren vurderer at kommunen ikke bruker virkemidler i tråd med funn fra risikovurderinger da kommunen viser til gjennomførte tilsyn med Miljørettet helsevern. Statsforvalteren mener at tilsyn med Miljørettet helsevern verken er forankret i en i en risikovurdering hos barnehagemyndigheten eller i de reglene som barnehagemyndigheten kan føre tilsyn i.

Kommunen oppfyller ikke kravene i barnehageloven om at barnehagemyndigheten skal sørge for regeletterlevelse i barnehagene. Barnehagemyndigheten sin plikt gjelder også de kommunale barnehagene.

Statsforvalteren konkluderer med at barnehagemyndigheten ikke gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med risikovurderinger.

3 Kommunen som barnehagemyndighet – veiledning

3.1 Barnehagemyndighetens veiledning er basert på riktig forståelse av barnehageloven

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten 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 og overgangsforskriften § 1. 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. Veiledningen skal være frivillig for barnehageeier.

Statsforvalteren sin undersøkelse

I egenvurderingen svarer barnehagemyndigheten ja på de bruker veiledning som virkemiddel for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeier. Det beskrives i egenvurderingen at rollene som barnehagemyndighet og eier innehas av samme person. Det beskrives en praksis at barnehagemyndighet bruker både nærmeste leder og Statsforvalteren ved behov for veiledning. I intervju med barnehagemyndigheten kommer det frem at det veiledes mye på ledelse og ulike områder knyttet til kompetanseprosjekter som for eksempel læringsmiljø. Barnehagemyndigheten beskriver veiledning som å bidra til at folk skal bli så gode de kan i den rollen de har til å få utført jobben sin. I samtale med styrere kommer det frem at det har tidligere vært praksis med jevnlig samtaler med barnehageadministrasjonen. Det fremkommer usikkerhet om samtalene er i regi av eierrolle eller myndighetsrolle.

Det er fremlagt syv referat fra styremøter. Den fremlagte dokumentasjonen fra styremøter fra 2017 og 2018 viser ingen gjennomgang av regelverk. Dokumentasjon fra styremøter 13.10.20 viser at det planlegges en gjennomgang av nye regler på barnehagens psykososiale miljø i barnehagene på en planleggingsdag i november.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Barnehagemyndigheten har en aktiv veiledningsplikt ovenfor barnehageeiere om eierplikten i barnehageloven med forskrifter. I Nordre Land kommune som kun har kommunale barnehager vil det si at barnehagemyndigheten må veilede de kommunale barnehagestyrerne.

Kommunen som barnehagemyndighet har kun myndighet til å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven og ikke etter annet regelverk. I praksis kan det være slik at den samme personen i kommunen kan inneha roller både som barnehagemyndighet og barnehageeier slik som i Nordre Land kommune. Det er viktig at den ansatte er ryddig i utøvelsen av myndighetsoppgaver opp imot eieroppgaver. Det fremkommer i den vedlagte dokumentasjonen og i intervju med barnehagemyndigheten at det er en viss sammenblanding og forståelse av hvilke oppgaver som er knyttet til myndighetsoppgaver og hvilke oppgaver som ligger til kommunen som barnehageeier. Statsforvalteren oppfatter at barnehagemyndigheten viser til at det veiledes mye på oppgaver som er knyttet til eieroppgaver.

Statsforvalteren har gjennomgått syv referater fra styremøter i perioden 2018-2020 som ikke viser noe form for regelverksveiledning. Det er ikke fremlagt noe dokumentasjon som viser at barnehagemyndigheten utøver veiledning av regelverk.

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon og det som fremkommer i intervju med barnehagemyndighet og samtale med styrerne vurderer Statsforvalteren at det ikke er tilfredsstillende dokumentert at barnehagemyndigheten anvender loven og forskriftene i tråd med gjeldende rett når den aktivt gir informasjon til barnehageeierne om eierpliktene i barnehageloven med forskrifter, jf. barnehageloven § 8 første ledd.

Statsforvalteren konkluderer med at Barnehagemyndighetens veiledning er ikke basert på riktig forståelse av barnehageloven.

4. Kommunen som barnehagemyndighet – tilsyn

4.1 Barnehagemyndigheten bruker tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten skal bruke tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig, jf. barnehageloven § 10 og overgangsforskriften §§ 1 og 2. Tilsyn er kontroll av om barnehageeier oppfylder 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. I motsetning til veiledning kan barnehagemyndigheten gjennomføre tilsyn mot barnehageeiers vilje. Vurderingen av om det er nødvendig med tilsyn, skal baseres på barnehagemyndighetens risikovurdering.

Statsforvalteren sin undersøkelse

Barnehagemyndigheten beskriver i egenvurdering at tilsyn har blitt gjennomført frem til 2019. I flere sammenhenger veiledning blitt praktisert som erstatning for tilsyn. Det beskrives at i forbindelse med struktursak for barnehagene at de fysiske forholdene skal vurderes i alle barnehagene. Dette er blitt gjort av miljørettet helsevern og av eiendomsavdelingen.

I intervju med barnehagemyndigheten kommer det frem at de fram til 2017 hadde årlig tilsyn med barnehagene etter en plan. Annethvert år skriftlig og stedlig. Dette bekreftes også i samtale med styrere. Etter 2017 har det ikke vært noe regelmessig tilsyn, men det har vært utprøvd interkommunalt samarbeid med gjennomføring av tilsyn. Det kom frem i intervju med barnehagemyndigheten at det er uklart hva som var bakgrunnen for hvorfor tema ble valgt.

Det er vedlagt i dokumentasjonen rapport for tilsyn i Tonlia og Lundhaug fra 2018, Tilsyn i Torpa barnehage Lundhaug i 2017, Tilsyn i Torpa barnehage Solheim i 2014, Rapport sjekklister for tilsyn, HMS sjekklister og internkontroll årsversikt 2017.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalteren mener at det fremkommer at barnehagemyndigheten før 2017 bruker tilsyn som virkemiddel som en planmessig og rutinepreget aktivitet. Det fremkommer at tilsynet ikke beror på en vurdering av om det er nødvendig for å sikre regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier basert på en risikovurdering.

Statsforvalteren mener at barnehagemyndigheten gjennom tilsynene i 2017 kontrollerte forhold som ikke er regulert i barnehageloven med forskrifter. Barnehagemyndigheten kontrollerte bl.a. forhold knyttet til HMS som sykefravær og om det gjennomføres medarbeidersamtaler. Det fremkommer ikke utfra vedlagt dokumentasjon hva slags risikovurderinger som ligger til grunn for at det blir åpnet tilsyn.

I intervju med barnehagemyndigheten fremkommer det at de har benyttet veiledning som virkemiddel istedenfor tilsyn. Statsforvalteren er usikker om barnehagemyndigheten har klart for seg når tilsyn skal benyttes utfra en risikovurdering.

Statsforvalteren mener at barnehagemyndigheten ikke bruker tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig for å sikre regelverksetterlevelse i barnehagene.

4.2 Barnehagemyndighetens tilsyn er basert på riktig forståelse av barnehageloven

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må anvende loven og forskriftene i tråd med gjeldende rett når den fører tilsyn, jf. barnehageloven § 10 og overgangsforskriften § 2. 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.

Statsforvalteren sin undersøkelse

Barnehagemyndigheten svarer ja i egenvurderingen på spørsmålet om de har tilsyn basert på oppdatert og gjeldende forståelse av regelverket uten noen videre begrunnelse. I intervju med barnehagemyndighet utdypes det at de fører tilsyn etter barnehageloven. I tillegg følger med på oppdateringer som kommer fra Statsforvalteren, utdanningsdirektoratet og Utdanningsforbundet. Tar dette videre opp i ledergruppen om hvordan dette skal brukes i barnehagene. Det ble gitt eksempel på en planleggingsdag med Ingrid Lund. I samtale med styrer om barnehagemyndighetens tilsyn er basert på riktig lovforståelse av barnehageloven kommer det frem at det er vanskelig å vurdere da det har stort sett bare vært tilsyn på utemiljø og inneklima. Statsforvalteren har gjennomgått fire tilsynsrapporter/sjekklistene fra 2014, 2016, 2017 og 2018 som er vedlagt i dokumentasjonen.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

For å gjennomføre tilsyn må barnehagemyndigheten vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeier, og dette kontrollspørsmålet må delvis sees i lys av kontrollspørsmålene 2.4 og 3.1 som gjelder riktig forståelse av barnehageloven ved henholdsvis risikovurderinger og veiledning. Det kan ikke leses av vedlagte tilsynsrapporter hva barnehagemyndighetene mener er riktig forståelse av barnehageloven, og hvilke kilder som de har lagt vekt på for eksempel lovtekst, forarbeider, rundskriv eller veiledere. Statsforvalteren finner derfor mindre støtte i rapportene for å besvare kontrollspørsmålet. Selv om det ikke kan leses ut av tilsynsrapportene hvordan de har kommet frem til og hvilken lovforståelse de har lagt til grunn i den aktuelle saken, betyr det ikke at barnehagemyndigheten har lagt til grunn en uriktig lovforståelse.

Statsforvalteren mener at det fremkommer i intervju at barnehagemyndigheten er opptatt av at de skal bruke barnehageloven når de fører tilsyn, men det fremkommer noe uklart om barnehagemyndigheten har kunnskap om hvilke rettslig krav regelverket stiller til barnehageeier.

På bakgrunn av tilsynsrapporter med manglende utdyping av rettslig grunnlag og at det oppfattes uklart i intervju om barnehagemyndighetens kunnskap om de rettslig krav som stilles til barnehageeier, vurderer Statsforvalteren at barnehagemyndigheten ikke har sannsynliggjort at de baserer sine tilsyn på en riktig lovforståelse. Det kan være krevende å klargjøre hva de rettslige kravene består i. Spørsmålet om disse vurderingene skulle kommet tydeligere frem i tilsynsrapportene kommer vi tilbake til under kontrollspørsmål 4.4

Statsforvalteren konkluderer med at barnehagemyndighete tilsyn ikke er basert på riktig forståelse av barnehageloven.

4.3 Barnehagemyndigheten innhenter informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må ha nok og egnet informasjon om barnehagens praksis til å kunne vurdere og konkludere på om barnehageeier oppfyller eierpliktene i barnehageloven med forskrifter, jf. barnehageloven § 10 og overgangsforskriften § 2. Det følger av forvaltningsloven § 17 at barnehagemyndigheten må opplyse saken så godt som mulig før den fatter vedtak.

Statsforvalteren sin undersøkelse

Barnehagemyndigheten svarer ja på spørsmålet om de innhenter informasjon i tilsynet som gjør at de kan stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven. De skriver i egenvurderingen at det jobbes med å finne løsninger på vurderingen om tilsyn eller virkemiddel som rett virkemiddel. Det skal være lav terskel med å bruke utenforstående ved gjennomføring av tilsyn siden myndighet og tilsyn er samme person.

Det er vedlagt 4 tilsynsrapporter som også fungerer som sjekklister. Det er fremlagt intern revisjon skjema med avkrysning av områder innenfor HMS arbeid. Det ligger vedlagt eksempel på spørsmål til fokusområde knyttet til barnehageloven § 2 barnehagens innhold.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalteren oppfatter de fremlagte tilsynsrapportene som overordna sjekklister med oppsummeringer på hva barnehagen har svart ja og nei på spørsmål vedrørende eksempelvis samarbeidsutvalg og bemanning. Videre skal barnehageeier beskrive og gi eksempler på ulike områder knyttet til barnehagens drift. Vi mener at skjemaet bærer preg av å være en form for egenvurdering som bare delvis kan gi barnehagemyndigheten informasjon som gjør dem i stand til å ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven. Vi ser at barnehagemyndigheten innhenter noe informasjon, men at dette er ikke godt nok til å opplyse saken så godt som mulig. Det fremkommer ikke at innholdet i sjekklisten følges opp gjennom intervju. Det er ikke lagt frem informasjon som viser om det gjennomføres intervju. Det er vedlagt spørsmål knyttet til barnehageloven § 2, men det fremkommer ikke en sammenheng mellom innholdet i sjekklisten og temaene i ev. intervjuer.

Statsforvalteren legger merke til at det er lagt med dokumentasjon som viser at barnehagemyndigheten har ført sjekklister på områder knyttet til HMS som viser at det er blanding av rolleforståelse for hvilke oppgaver som er knyttet til eieroppgaver og til myndighetsoppgaver.

Statsforvalteren konkluderer med at barnehagemyndigheten ikke innhenter informasjon i tilsynet til å vurdere og konkludere på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.

4.4 Barnehagemyndigheten vurderer og konkluderer på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven

Rettslig grunnlag

For å påse regelverksetterlevelse, må barnehagemyndigheten vurdere og konkludere på om praksis er i tråd med regelverket. For å kunne konkludere, må barnehagemyndigheten vurdere barnehagens praksis opp mot de aktuelle rettslige kravene, jf. barnehageloven § 10 og overgangsforskriften §§ 1 og 2.

Statsforvalteren sin undersøkelse

Barnehagemyndigheten har svart ja på spørsmålet uten videre begrunnelse.

Statsforvalteren har gjennomgått tilsynsrapporter som er vedlagt som dokumentasjon.

I intervju uttaler barnehagemyndigheten at når de vurderer og konkluderer så bruker de lovverket, gjør en analyse av innhentet informasjon sett oppimot lovverket og finner ut om det er avvik.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalteren mener at barnehagemyndigheten ikke gjør en vurdering på om praksisen er i tråd med regelverket. I intervjuet fremkommer det at barnehagemyndigheten har en forståelse av hvordan man skal komme frem til en konklusjon ved en analyse. I tilsynsrapportene som ble lagt frem kommer det ikke tydelig fram hva de rettslige kravene på utvalgt tema faktisk er.

Statsforvalteren legger til grunn de faktiske forholdene som er på det tidspunktet hvor tilsynsrapporten skrives. Statsforvalteren mener at dissetilsynsrapportene ikke i tilstrekkelig grad viser at barnehagemyndigheten vurderer barnehagens praksis opp mot de aktuelle kravene i loven. Dette på bakgrunn av at vi ikke kan lese ut av tilsynsrapportene hva som er de rettslige kravene barnehagemyndigheten har basert sine oppsummeringer på.

Statsforvalteren mener at barnehagemyndigheten ikke vurderer og konkluderer på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.

4.5 Barnehagemyndigheten formidler sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må formidle sine vurderinger og konklusjoner fra tilsynet skriftlig til barnehageeieren, uavhengig av 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 falt ned på.

Det er nødvendig med skriftliggjøring av barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner for å sikre etterprøvbarehet og likebehandling. Videre er det nødvendig at den skriftlige rapporten formidles til barnehageeier for å sikre at barnehageeiers rett til kontradiksjon blir ivaretatt. Tilsynsrapporten inneholder konkrete beskrivelser av barnehagen og barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner som det er viktig at barnehageeier får muligheten til å uttale seg om.

Statsforvalteren sin undersøkelse

Statsforvalteren har gjennomgått tilsynsrapportene som er vedlagt som dokumentasjon.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalteren mener at barnehagemyndigheten gir en skriftlig tilbakemelding til barnehageeier i form av sjekklister/tilsynsrapportene.

Tilsynsrapportene er overordnede og stikkordspregede hvor det mangler en konkretisering av vurderinger og konklusjoner. Statsforvalteren mener at det ikke kan leses ut fra rapportene barnehagemyndighetens vurdering av barnehagens praksis opp mot de rettslige kravene.

Statsforvalteren mener at barnehagemyndigheten ikke formidler sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.

4.6. Barnehagemyndigheten sender forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller der den skal vedta pålegg om retting eller stenging

Rettslig grunnlag:

Forhåndsvarsel (varsel før enkeltvedtak) skal som hovedregel være skriftlig. Forhåndsvarsel skal forberede barnehageeieren på det vedtaket som kan komme, og gi barnehageeieren mulighet til å uttale seg og ivareta sine interesser. Barnehagemyndigheten kan gi forhåndsvarsel i tilsynsrapporten dersom rapporten ivaretar kravene i forvaltningsloven § 16. Både pålegg om retting og tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen er enkeltvedtak. Enkeltvedtak er en avgjørelse som fastsetter barnehageeiers rettigheter eller plikter, og må følge reglene i forvaltningsloven, jf. overgangsforskriften § 2 annet ledd jf. forvaltningsloven § 16.

Statsforvalteren sin undersøkelse:

Barnehagemyndigheten svarer ja på spørsmål i egenvurderingen om de sender forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller der den skal vedta pålegg om retting eller stenging. Det er sendt med en mal som viser varsel om tilsyn og utdypende spørsmål til fokusområde som gjelder barnehageloven § 2.

I intervju fremkom det at barnehagemyndigheten hadde oppfattet at spørsmålet om forhåndsvarsel om vedtak gjaldt varsel om tilsyn.

I to av tilsynsrapportene som er vedlagt er det under oppsummering av tilsynet formulert at etter tilsynsbesøket vil det bli gitt pålegg om retting av uforsvarlig forhold.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon:

Statsforvalteren ser at barnehagemyndigheten blander varsel om tilsyn og forhåndsvarsel om enkeltvedtak.

Under oppsummering av tilsynene i Tilsynsrapportene kommer det frem at det vil bli gitt pålegg om retting av uforsvarlig forhold i etterkant av tilsynsbesøket. Det fremkommer ikke tydelig for Statsforvalteren at tilsynsrapporten er en foreløpig rapport. På bakgrunn av at det er såpass utydelig hva slags dokument sjekklister /tilsynsrapport faktisk er, mener Statsforvalteren at det ikke er sannsynliggjort at kommunen sender ut et forhåndsvarsel i de tilfeller der de gir pålegg om retting.

Statsforvalteren konkluderer med at barnehagemyndigheten ikke sender ut forhåndsvarsel i de tilfeller der de pålegger retting.

4.7 Barnehagemyndigheten gir pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig

Rettslig grunnlag:

Pålegg om retting er et enkeltvedtak. Enkeltvedtak er en avgjørelse som fastsetter barnehageeiers rettigheter eller plikter, og må følge reglene i forvaltningsloven.

Barnehagemyndigheten kan ikke gi pålegg om retting i andre tilfeller enn der den har funnet at et forhold er i strid med barnehageloven med forskrifter, eller er uforsvarlig, jf. overgangsforskriften § 2 annet ledd.

Statsforvalteren sin undersøkelse:

Barnehagemyndigheten svarer nei på spørsmål i egenvurderingen om de gir pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig. De begrunner det med at veiledning benyttes ved tilfeller der det ikke konkluderes som ulovlig eller uforsvarlig, men har et forbedringspotensial.

Statsforvalteren har gjennomgått tilsynsrapportene og ser det fremkommer konklusjon på at enkelte barnehager ikke tilfredsstillers lovens krav eller at det står i rapporten at det vil bli gitt pålegg om uforsvarlig forhold (eksempel Lundhaug 2017 og Tonlia 2018).

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon:

Statsforvalteren ser i oppsummeringen fra tilsynet i Tonlia i 2018 at det ble krysset ja til at vil bli gitt et pålegg i etterkant av tilsynet. Det står beskrevet under pålegget at det er forhold som gjelder uteområdet. Rapporten er lite utfyllende så det kommer ikke frem mer spesifikt hvilken hjemmel som er brutt. Statsforvalteren mener det kan tolkes som at barnehagemyndigheten gir her varsel om pålegg om retting som ikke er hjemlet i barnehageloven med forskrifter.

Det fremkommer heller ikke i dokumentasjonen vedtak om pålegg om retting, men det er omtalt i oppsummering av tilsynene at etter tilsynet vil det eventuelt gitt pålegg om retting av uforsvarlig eller ulovlige forhold.

På bakgrunn av barnehagemyndigheten sitt svar i egenvurderingen og dokumentasjon som er vedlagt tilsynet vurderer og konkluderer Statsforvalteren med at Barnehagemyndigheten ikke gir pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig.

4.8 Barnehagemyndigheten gir en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må gi barnehageeier en frist for å rette opp brudd på regelverket som ble avdekket i tilsynet. Fristen må tilpasses bruddets type og omfang. Fristen skal ikke være lengre enn det som er nødvendig for at barnehageeier skal kunne rette regelverksbruddet, jf. overgangsforskriften § 2 annet ledd.

Statsforvalteren sin undersøkelse:

Barnehagemyndigheten svarer ja på spørsmålet i egenvurderingen. Vedlagt som eksempel ligger dokumentet etterarbeid tilsyn i Lundhaug.

Statsforvalteren har gjennomgått alle de vedlagte sjekklisterne/tilsynsrapportene i dokumentasjonen.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon:

Statsforvalteren ser at det fremkommer en frist for retting av avvik i dokumentet interkommunalt tilsyn i Torpa fra 07.11.2014. De øvrige dokumentene for tilsyn i 2017 fremkommer det ingen frist. I dokumentet etterarbeid tilsyn i Lundhaug er det skissert en tiltaksrekke der det fremkommer at det er barnehagemyndigheten som har ansvaret for gjennomføring og ikke barnehageeier.

Statsforvalteren kan ikke ta stilling til om barnehagemyndigheten gir en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier. Dette skyldes at Statsforvalteren har konkludert at kommunen ikke har som praksis å gi pålegg om retting av uforsvarlig og ulovlig forhold. Statsforvalteren mener dette spørsmålet på ses i sammenheng med kontrollspørsmål 4.7.

4.9 Barnehagemyndigheten følger opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet opp

Rettslig grunnlag

Følge opp betyr at barnehagemyndigheten må forsikre seg om at barnehageeieren korrigerer ulovlig praksis. Barnehagemyndigheten kan ikke avslutte tilsynet før barnehageeieren har sannsynliggjort at brudd på regelverket er rettet.

Barnehageloven legger opp til at barnehagemyndigheten har en valgfrihet knyttet til bruk av pålegg når den har avdekket ulovlige forhold i barnehagen. Barnehagemyndigheten har derimot ikke en valgfrihet knyttet til at barnehageeier faktisk må rette det ulovlige forholdet. For å oppnå dette må barnehagemyndigheten benytte pålegg eller veiledning, jf. overgangsforskriften §§ 1 og 2.

Statsforvalteren sin undersøkelse

I egenvurdering svarer barnehagemyndigheten ja på spørsmålet om de følger opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet opp. De skriver i begrunnelsen at Lundhaug barnehage ble avvirket ved politisk vedtak. Det fremkommer i Intervju med barnehagemyndigheten at barnehagen ble nedlagt primært på bakgrunn av økonomi, men at det var bekymringer rundt barnehagemiljøet.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalteren finner ingen dokumentasjon på hvordan de følger opp tilsynene de har gjennomført i perioden 2014- 2018.

Statsforvalteren kan ikke konkludere på om barnehagemyndigheten følger opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet opp. Dette skyldes at Statsforvalteren har konkludert at kommunen ikke har som praksis å gi pålegg om retting av uforsvarlig og ulovlig forhold. Statsforvalteren mener dette spørsmålet på ses i sammenheng med kontrollspørsmål 4.7 og 4.8.

5. Kommunen som barnehagemyndighet – godkjenning

5.1 Barnehagemyndigheten gir nødvendig veiledning om regler for godkjenning av barnehager til den som ønsker å søke om godkjenning

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må gi nødvendig veiledning til den som vurderer å søke om godkjenning til ny barnehage eller endringer i eksisterende barnehager. Barnehagemyndigheten sitt veiledningsansvar gjelder likt uavhengig av om det er kommunal barnehageeier eller en privat aktør saken gjelder. Veiledningen skal bidra til å sette søkeren i stand til å ivareta sine rettigheter og til at søkeren skal kunne settes i stand til å oppfylle de nødvendige kravene.

Statsforvalteren sin undersøkelse

I egenvurderingen i RefLex har barnehagemyndigheten svart at egenvurderingen ikke skal inkludere deltemaet «Før søknad». Dette har ført til at spørsmålet om barnehagemyndigheten gir nødvendig veiledning om regler for godkjenning av barnehager til den som ønsker å søke om godkjenning, har blitt satt som uaktuelt. I intervju svarte barnehagemyndigheten på spørsmålet om veiledning før en evt. søknad at kommunen har god kapasitet på barnehageplasser og at det ikke er behov for flere plasser. På spørsmål om hvordan barnehagemyndigheten vil håndtere en henvendelse fra en privat aktør som henvender seg med ønske om å starte barnehage, svarte barnehagemyndigheten at de vil innhente alle opplysninger og finne ut hva den private aktøren ønsker.

Det fremkom i intervjuet at barnehagemyndigheten har oppfattet at dette deltemaet gjelder for private barnehager og at det ikke har vært noen henvendelser fra noen privat aktør. Derfor ble ikke spørsmålet vurdert som aktuelt å besvare i egenvurderingen.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalteren forstår at spørsmålet om veiledning til den som ønsker å søke om godkjenning kan vurderes som uaktuelt, når det ikke har vært noen henvendelser om dette. Allikevel mener vi at spørsmålet er aktuelt, da barnehagemyndigheten i alle tilfeller har et veiledningsansvar om reglene for godkjenning av barnehager, både overfor private aktører og kommunal barnehageeier. Ut i fra svarerne i RefLex og i intervjuet avdekkes det at barnehagemyndigheten har manglende kjennskap til sin oppgave med å veilede om regler for godkjenning før en evt. søknad. Statsforvalteren kan på denne bakgrunn ikke finne det sannsynliggjort at barnehagemyndigheten gir nødvendig veiledning om regler for godkjenning til den som ønsker å søke om godkjenning.

Statsforvalteren konkluderer med at barnehagemyndigheten ikke gir nødvendig veiledning om regler for godkjenning av barnehager til den som ønsker å søke om godkjenning.

5.2 Barnehagemyndigheten behandler alle søknader om godkjenning

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må behandle og avgjøre alle søknader om godkjenning som den mottar. Dette gjelder både søknader om etablering av nye barnehager og søknader om godkjenning som gjelder endringer i eksisterende barnehager.

Dersom en eier av en eksisterende barnehage henvender seg om endringer i barnehagen må barnehagemyndigheten vurdere om endringen er av en slik karakter at det er nødvendig med ny godkjenning. Barnehagemyndigheten må legge vekt på om endringen påvirker forhold som den

tidligere har vurdert i forbindelse med vurderingen av egnethet. Det kan dreie seg om endringer i det fysiske miljøet og endringer som påvirker barnas hverdag.

Barnehagemyndigheten må behandle søknader fra kommunal barnehageeier på lik linje med søknader fra private.

Statsforvalteren sin undersøkelse

I egenvurderingen i RefLex svarte barnehagemyndigheten at de behandler alle søknader om godkjenning, men at det til nå ikke har vært noen søknader om godkjenning av barnehager i kommunen. På spørsmål i intervju om hvordan kommunen ville håndtert en søknad om godkjenning av barnehage, svarte barnehagemyndigheten at den ville fulgt lovverket om private barnehager og forhørt seg med leder. Videre ble det nevnt at reglene om private barnehager, tilskudd og bemanning ville vært aktuelle faktorer å vurdere. Barnehagemyndigheten utdyper at den videre ville innhentet opplysninger om og vurdert bygningsmessig forsvarlighet, areal, miljørettet helsevern, prosessen med ansettelse av styrer og medlemskap i PBL (Private barnehagers landsforbund). Barnehagemyndigheten sier i intervju at alle søknader om godkjenning av barnehage må behandles.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalteren oppfatter at barnehagemyndigheten legger til grunn at spørsmålet omhandler godkjenning av private barnehager, og at det ikke har vært søknader om godkjenning av dette i kommunen. Statsforvalteren er kjent med at det foreligger godkjenninger av de kommunale barnehagene i kommunen ut ifra mottatt dokumentasjon. Vi legger til grunn at barnehagemyndigheten behandler alle søknader om godkjenning.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen behandler alle søknader om godkjenning.

5.3 Barnehagemyndigheten gir nødvendig veiledning til søkerne i godkjenningsprosessen

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må gi veiledning til den eller de som søker om å få etablere barnehage og må derfor ha oversikt over hvilke krav som stilles i forbindelse med en godkjenning.

Barnehagemyndigheten må avklare hva slags veiledning søkeren har behov for uavhengig av om det er kommunen som er søker eller en privat aktør.

Statsforvalteren sin undersøkelse

Barnehagemyndigheten svarer ja på spørsmålet om de gir nødvendig veiledning til søkeren i godkjenningsprosessen. Samtidig opplyses det om at det ikke har vært søknader om godkjenning av barnehager både i RefLex og i intervjuet. På spørsmål i intervju om hva det vil være aktuelt å veilede på i forbindelse med en henvendelse om godkjenning, svarer barnehagemyndigheten at den ville fulgt lovverket om private barnehager og innhentet alle opplysninger om hva søker ønsket. Det uttales også i tilknytning til dette spørsmålet at kommunen har god kapasitet på barnehageplasser per. nå og ikke har behov at privat barnehage etablerer seg.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalteren konstaterer at barnehagemyndigheten besvarer spørsmålet ut i fra at det gjelder kun for private barnehager. Statsforvalteren legger til grunn at barnehagemyndigheten mangler kunnskap om regelverket for godkjenning av barnehager og at det derfor vil være svært krevende for barnehagemyndigheten å veilede en søker om godkjenningsprosessen. Statsforvalteren mener at barnehagemyndighetens manglende oversikt og kunnskap om reglene om godkjenning viser seg ved at spørsmålene er besvart ut i fra at de kun gjelder for private barnehager og at barnehagemyndigheten ved spørsmål ikke greier å utdype hva det vil være aktuelt å veilede søker om.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen ikke gir nødvendig veiledning til søkerne i godkjenningsprosessen.

5.4 Barnehagemyndigheten innhenter nødvendig informasjon for å vurdere om barnehagen er egnet etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2 om barnehagens formål og innhold

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må ha tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for å vurdere om barnehagen vil være egnet etter barnehageloven. Barnehagemyndigheten må innhente informasjon om bemanningsplan, lokalenes og uteområdets utforming og beskaffenhet og utkast til vedtekter. I en del tilfeller vil være det være nødvendig med en befarings i barnehagen for å få god nok informasjon.

Kravet om å innhente nødvendig informasjon gjelder uavhengig av om det er opprettelse av ny barnehage, endringer i eksisterende barnehage, eller privat eller kommunal barnehage.

Statsforvalteren sin undersøkelse

I egenvurderinger i RefLex svarer barnehagemyndigheten ja på spørsmålet om de innhenter nødvendig informasjon for å vurdere om barnehagen er egnet. I intervjuet bes de om å utdype

hvilken informasjon de innhenter. Barnehagemyndigheten svarer at de ser på rammeplan og vedtekter. Videre opplyses det at det er viktig å undersøke hvorvidt ønsket om å starte barnehage er gjennomtenkt og at aktøren viser kjennskap til hva som må ligge til grunn for å kunne drive en barnehage. Barnehagemyndigheten uttaler at de ville undersøkt hvorvidt barnehagen har et styre og at de er kjent med reglene for opptak av barn.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalteren vurderer at barnehagemyndigheten ville innhentet noe informasjon som er aktuell og nødvendig for å vurdere om en barnehage er egnet, f.eks vedtekter. Statsforvalteren er allikevel av den oppfatning at barnehagemyndigheten ikke har sannsynliggjort at de ville innhentet all nødvendig informasjon for å vurdere egnethet. Statsforvalteren vurderer at en del av den informasjonen barnehagemyndigheten opplyser at de ville innhentet, ikke er så aktuell i forbindelse med en godkjenning. Videre vurderer vi at det er en del nødvendig informasjon for å kunne foreta en egnethetsvurdering, som ikke nevnes. Eksempler på nødvendig informasjon kan være bemanningsplan, angivelse av rom og uteområder til barnas aktiviteter (lekerom, grupperom, sove- og hvilerom, garderobe, kjøkken) og nærmere beskrivelse av lokaler og uteområder(arealer, personalrom, stellerom og toaletter) og inventar.

Statsforvalteren mener det må kunne legges til grunn at barnehagemyndigheten ikke har et bevisst forhold til hvilke krav til godkjenning som fremgår av barnehageloven §§ 1, 1a og 2, og derfor ikke innhenter all nødvendig informasjon.

Statsforvalteren konkluderer med at barnehagemyndigheten ikke innhenter nødvendig informasjon for å vurdere om barnehagen er egnet etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2 om barnehagens formål og innhold.

5.5 Barnehagemyndigheten er kjent med andre myndigheters uttalelser og eventuelle vilkår før det blir fattet vedtak om godkjenning

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må gjøre seg kjent med andre myndigheters uttalelser og eventuelle vilkår for å avgjøre om de får betydning for vurderingen av om barnehagen kan godkjennes eller ikke. I det å gjøre seg kjent med ligger det et krav om å kjenne til om det er gitt uttalelser eller eventuelle vilkår fra andre myndigheter og hva de inneholder.

Andre myndigheter kan være plan og bygningsmyndigheten, miljørettet helsevern, arbeidstilsynet, og mattilsynet.

Statsforvalteren sin undersøkelse

I egenvurderingen svarer barnehagen nei på spørsmålet om de er kjent med andre myndigheters uttalelser og eventuelle vilkår før det blir fattet vedtak om godkjenning. I intervju forklarer de at dette skyldes at det ikke har vært søknader om godkjenning av private barnehager. På spørsmål om barnehagemyndigheten mener dette er aktuelt, er svaret ja. I vedtakene om godkjenning i dokumentasjonen, står det at godkjenning i hht annet lovverk er dokumentert.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalteren er usikker på hva slags praksis kommunen har for å gjøre seg kjent med andre myndigheters uttalelser og eventuelle vilkår før de fatter vedtak om godkjenning.

Barnehagemyndigheten har besvart spørsmålet ut ifra at de ikke har hatt søknader om godkjenning fra private aktører, og det har således ikke vært aktuelt å innhente uttalelser eller hensynta eventuelle vilkår. Det fremkom imidlertid i intervjuet at barnehagemyndigheten f.eks er kjent med rollen til helsemyndighetene i forbindelse med miljørettet helsevern. Videre er godkjenning i henhold til annet regelverk nevnt i godkjenningsvedtakene. På denne bakgrunn mener Statsforvalteren det er grunn til å tro at barnehagemyndigheten gjør seg kjent med andre myndigheters uttalelser og eventuelle vilkår før de fatter vedtak om godkjenning.

Statsforvalteren konkluderer med at barnehagemyndigheten gjør seg kjent med andre myndigheters uttalelser og eventuelle vilkår før det fattes vedtak om godkjenning.

5.6 Kommunen innhenter politiattest for søkerne, eier av barnehagens lokaler og deres familiemedlemmer, hvis de har muligheten til å være i direkte kontakt med barna i barnehagen

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må innhente politiattest for søkeren, eieren av barnehagens lokaler og deres familiemedlemmer, dersom de vil ha mulighet til å være i direkte kontakt med barnehagebarna. Kravet gjelder både ved godkjenning av kommunale og private barnehager.

Statsforvalteren sin undersøkelse

I egenvurderingen i RefLex svarer barnehagemyndigheten at de innhenter politiattest. I intervju utdyper barnehagemyndigheten at det er styrers ansvar å sørge for at det innhentes politiattest og at det er HR i kommunen som gjør dette.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalterens vurdering er at barnehagemyndighetens beskrivelse av prosedyre for innhenting av politiattest ikke gjelder saker om godkjenning, men dreier seg om barnehageeiers ansvar for at ansatte i barnehagen har politiattest.

Statsforvalteren kan ikke legge til grunn at barnehagemyndigheten innhenter politiattest i saker om godkjenning, da deres beskrivelse av praksis omhandler et annet formål.

Statsforvalteren konkluderer med at barnehagemyndigheten ikke innhenter politiattest for søkeren ved godkjenning.

5.7 Det fremgår av saksdokumentene at politiattest er levert

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må synliggjøre i saksdokumentene at alle som har plikt til å levere politiattest etter forskrift om politiattest § 6 har levert dette. Av hensyn til etterprøvbarhet og kontroll må det fremkomme når barnehagemyndigheten mottok politiattester og hvem som har vurdert dem.

Statsforvalteren sin undersøkelse

Barnehagemyndigheten svarer ja på spørsmålet om det fremgår av saksdokumentene deres at politiattest er levert. På spørsmål om utdyping i intervju fremkommer det imidlertid at barnehagemyndigheten ikke er kjent med hvor dette evt. fremgår. Det er heller ikke fremlagt dokumentasjon i tilsynet som viser at politiattest er levert i forbindelse med godkjenninger. Alle kommunale barnehagene har godkjenninger datert 28. november 2016.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Barnehagemyndigheten kan ikke redegjøre for saksprosess i forbindelse med godkjenning av barnehager og kan ikke vise til at det fremkommer i saksdokumenter når politiattester er mottatt og hvem som har vurdert dem.

Statsforvalteren konkluderer med at det ikke fremgår av saksdokumentene at politiattest er levert.

5.8 Barnehagemyndigheten vurderer om barnehagen er egnet etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må etter barnehageloven § 14 første ledd foreta en konkret og helhetlig vurdering av om barnehagen er egnet til å oppfylle bestemmelsene i barnehageloven §§ 1, 1a og 2 og forskrift til rammeplan. Vurderingen må skje enten det dreier seg om en ny barnehage eller endringer i en eksisterende barnehage. Barnehagemyndigheten må bl.a. vurdere barnas muligheter til lek, livsutfoldelse og meningsfulle aktiviteter. Videre må de vurdere om barnehagen tar hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn. Andre hensyn og momenter kan også være aktuelle å vurdere.

Barnehagemyndigheten må vurdere en rekke forhold. De må vurdere om den fysiske utformingen av lokalene, inventar og uteområdet vil være egnet til at kravene i §§ 1, 1a og 2 kan oppfylles når barnehagen åpner. En må også vurdere om det fastsatte leke- og oppholdsarealet per barn vil være egnet til at kravene i barnehageloven §§ 1, 1a og 2 kan oppfylles. Et annet spørsmål er om bemanningsplanen vil gi tilstrekkelig bemanning til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet og om bemanningsplanen vil gi en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Videre skal bemanningsplanen være forsvarlig når det gjelder barnehagens åpningstider og barnas alder.

Vurderingen må skrives ned for å sikre likebehandling og forsvarlig saksbehandling.

Statsforvalteren sin undersøkelse

I egenvurderingen svarer barnehagemyndigheten at de foretar vurdering av om barnehagen er egnet etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2. Dokumentasjonen inneholder seks vedtak om godkjenning av barnehage. Alle vedtakene gjelder kommunale barnehager og er datert med samme dato, 28. november 2016. Av vedtakene fremgår det at godkjenning av barnehagene er behandlet i henhold til barnehageloven § 10. Det opplyses videre i vedtakene at godkjenningen er gitt etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold i barnehageloven §§ 1 og 2. Som grunnlag for godkjenning er det vist til bl.a. stedlig tilsyn, årsplan og vedtekter. Vedtakene inneholder opplysninger om leke- og oppholdsareal, uteområde og vedtektsfestet arealnorm for barn under og over tre år.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalteren ser at kommunen i sine vedtak beskriver noen relevante momenter i en godkjenningssak. Vedtakene inneholder imidlertid ingen konkrete vurderinger av momentene, og det er ikke mulig å lese ut fra vedtakene hvilke vurderinger av egnethet kommunen evt. har foretatt. Alle vedtakene er likelydende og av samme dato. Statsforvalteren mener dette understreker mangelen på individuelle vurderinger og konkret behandling i godkjenningssakene og legger til grunn at kommunens praksis ikke er i tråd med loven. Dette ble bekreftet i intervju med barnehagemyndigheten, der det fremkom begrenset kunnskap om reglene om godkjenning.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen ikke vurderer om barnehagen er egnet etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2.

5.9 Barnehagemyndigheten tar hensyn til uttalelser og eventuelle vilkår fra andre myndigheter i vurderingen av om barnehagen skal godkjennes

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten må ta hensyn til uttalelser og eventuelle vilkår satt av andre myndigheter i sin vurdering av om den skal godkjenne barnehagen. Spørsmålet blir da om uttalelser og eventuelle vilkår påvirker vurderingen av om barnehagen er egnet etter barnehageloven §§ 1, 1a og 2.

Statsforvalteren sin undersøkelse

I egenvurderingen svarer barnehagemyndigheten at de tar hensyn til uttalelser og eventuelle vilkår fra andre myndigheter i vurderingen av om en barnehage skal godkjennes. I vedtakene om godkjenning skriver kommunen at «godkjenning i hht annet regelverk er dokumentert.» I intervju fremkommer det at barnehagemyndigheten for eksempel er kjent med at barnehagens lokaler må være i tråd med reglene om miljørettet helsevern.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalteren mener det må kunne legges til grunn at barnehagemyndigheten tar hensyn til eventuelle uttalelser og vilkår fra andre myndigheter. Vi vil allikevel peke på at det burde fremkommet i vedtakene om godkjenning hvilke myndigheters uttalelser som er hensyntatt og på hvilken måte.

Statsforvalteren konkluderer med at kommunen tar hensyn til uttalelser og eventuelle vilkår fra andre myndigheter i vurderingen av om barnehagen skal godkjennes.

5.10 Vedtaket om godkjenning er skriftlig

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndighetens godkjenning er et enkeltvedtak. Enkeltvedtak er en avgjørelse som fastsetter søkerens rettigheter og plikter og det må følge reglene i forvaltningsloven.

Godkjenningsvedtak etter barnehageloven skal være skriftlige uansett om avgjørelsen gjelder avslag, en innvilgelse eller innvilgelse med vilkår. Kravet til skriftlighet gjelder også uavhengig av om det er privat eller kommunal barnehageeier som har søkt om godkjenning.

Statsforvalteren sin undersøkelse

Dokumentasjonen inneholder seks vedtak om godkjenning. Det vil si at alle kommunale barnehager har godkjenning. Som tidligere nevnt er alle godkjenningene av samme dato fra 2016.

Barnehagemyndigheten kunne ikke besvare spørsmål om barnehagene hadde skriftlige godkjenninger før 2016.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalteren konkluderer med at vedtak om godkjenning er skriftlig.

5.11 Vedtaket inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter

Rettslig grunnlag

Vedtaket må inneholde opplysninger om at søkeren har rett til å se sakens dokumenter.

Statsforvalteren sin undersøkelse

I egenvurderingen svarer barnehagemyndigheten at vedtakene inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Statsforvalteren har gjennomgått vedtakene i dokumentasjonen. Ingen vedtak inneholder opplysninger om retten til å se sakens dokumenter.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Ingen av vedtakene inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter, til tross for at barnehagemyndigheten svarer at vedtakene gjør det i egenvurderingen.

Statsforvalteren konkluderer med at vedtakene ikke inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

5.12 Om vedtakets innhold

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten skal i begrunnelsen vise til de reglene vedtaket bygger på. I tillegg må barnehagemyndigheten beskrive de opplysningene den har fått i saken som har vært relevante for avgjørelsen og de hovedhensynene barnehagemyndigheten har lagt ved på når den har avgjort saken.

Statsforvalteren sin undersøkelse

Barnehagemyndigheten svarer bekreftende på at vedtakene tilfredsstillor lovens krav til innhold. Statsforvalteren har gjennomgått alle de mottatte vedtakene om godkjenning. Vedtakene inneholder en standard henvisning til at barnehagen godkjennes etter barnehageloven § 10 og at godkjenningen er gitt etter en vurdering av barnehagens egnethet etter barnehageloven §§ 1 og 2. Videre er det opplyst at vurderingen bl.a. er gjort ut fra stedlig tilsyn, barnehagens årsplan og vedtekter. Det står i alle vedtakene at godkjenning i hht annet regelverk er dokumentert. Vedtakene inneholder opplysninger om leke- og oppholdsareal, uteområde og vedtektsfestet arealnorm for barn under og over tre år.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalterens gjennomgang av vedtak viser at de nevner at barnehagene er godkjent etter barnehageloven § 10, og at godkjenningen er gitt etter en vurdering av egnethet i barnehageloven §§ 1 og 2. Statsforvalteren fastslår på denne bakgrunn at kommunen viser til de reglene vedtakene bygger på. Når det gjelder beskrivelse av opplysninger og de hovedhensynene som kommunen har lagt vekt på i avgjørelsene, har Statsforvalteren kommet til at dette er mangelfullt. I vedtakene er det nevnt hvilke aktiviteter eller dokumenter som har dannet grunnlag for avgjørelsen, men det er ikke skrevet ned hvilke konkrete opplysninger i disse kildene, som ligger til grunn for avgjørelsen.

Statsforvalteren vurderer at barnehagemyndigheten har i begrunnelsen vist til de reglene vedtaket bygger på, men har ikke beskrevet de opplysningene den har fått i saken som har vært relevante for avgjørelsen. Det fremkommer heller ikke i vedtaket de hovedhensynene barnehagemyndigheten har lagt vekt på når den har avgjort saken. Dette er sentralt for at søkeren skal kunne forstå både begrunnelsen for vedtaket og hvilke konsekvenser det får. Barnehagemyndigheten bør skrive begrunnelsen slik at det er klart for søkeren hvordan barnehagemyndigheten har oppfattet opplysningene i saken og hva som er barnehagemyndighetens vurderinger.

Kravet til å skrive en begrunnelse for avgjørelsen av søknaden, gjelder uavhengig av om det er en kommunal eller privat barnehageeier som har søkt om godkjenning.

Statsforvalteren konkluderer med at vedtak om godkjenning ikke inneholder de faktiske forholdene som vedtaket bygger på og de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn.

5.13 Vedtak om avslag eller innvilgelse med vilkår inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåten for å klage

Rettslig grunnlag

Søkeren må informeres om at enkeltvedtaket kan klage på og om klagefristen som er minimum tre uker. Vedtaket skal også inneholde informasjon om fremgangsmåten ved klage og hvem som er klageinstans.

Statsforvalteren sin undersøkelse

Statsforvalteren har gjennomgått alle vedtak om godkjenning.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Alle vedtakene inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.

Statsforvalteren konkluderer med at vedtak om avslag eller innvilgelse med vilkår inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåten for å klage.

5.14 Barnehagemyndigheten godkjenner alle barnehager som oppfyller kravene til godkjenning

Rettslig grunnlag

Barnehagemyndigheten kan ikke velge om den innvilger en søknad om godkjenning eller ikke der barnehagen oppfyller kravene i loven. Den frie etableringsretten innebærer at alle som søker om godkjenning av barnehage og som oppfyller kravene i barnehageloven, har rett til godkjenning.

Statsforvalteren sin undersøkelse

I egenvurderingen svarer barnehagemyndighet nei på spørsmålet om de godkjenner alle barnehager som oppfyller kravene til godkjenning. I begrunnelsen skriver de at kommunen har god kapasitet i de kommunale barnehagene. I intervju med barnehagemyndigheten fremkommer det at de har svart nei da de oppfattet spørsmålet at det kun gjelder private barnehager.

Statsforvalteren sin vurdering og konklusjon

Statsforvalteren mener det må kunne legges til grunn at barnehagemyndigheten ikke har et bevisst forhold til hvilke krav til godkjenning som fremgår av barnehageloven § 14. Barnehagemyndigheten må innvilge alle søknader om godkjenning som oppfyller kravene i barnehageloven, uten å ta hensyn til om den ønsker at barnehagen bør etablere seg i kommunen. Hvis barnehagemyndigheten ikke godkjenner en barnehage som oppfyller kravene til godkjenning, kan dette være usaklig forskjellsbehandling og vil være i strid med den frie etableringsretten. I intervju som fremkommer det at barnehagemyndigheten har tolket spørsmålet til kun gjelder private barnehageeiere. Det fremkommer i begrunnelsen i egenvurderingen at kommunen har god kapasitet i kommunale barnehager som en begrunnelse for at de ikke vil godkjenne barnehager som oppfyller kravene til godkjenning. På bakgrunn av dette mener Statsforvalteren at barnehagemyndigheten ikke har sannsynliggjort at de vil godkjenne søknader fra private barnehageaktører som oppfyller kravene til godkjenning.

Statsforvalteren har konkludert med at barnehagemyndigheten ikke godkjenner alle barnehager som oppfyller kravene til godkjenning.

6. Våre reaksjoner

6.1 Pålegg om retting

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

Nordre Land kommune som barnehagemyndighet skal se til at barnehagene driver i samsvar med gjeldende regelverk, herunder bruke risikovurdering av tilstanden i de kommunale barnehagene.

Nordre Land kommune som barnehagemyndighet må i den forbindelse se til at:

- Den har kunnskap om hvordan barnehageeiere oppfyller sine plikter etter barnehageloven.
- Den bruker kunnskapen den har om barnehagene til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.
- Den gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med risikovurderinger.

Nordre Land kommune som barnehagemyndighet skal se til at barnehagene driver i samsvar med gjeldende regelverk, herunder bruke veiledning som virkemiddel. Nordre Land kommune som barnehagemyndighet må i den forbindelse se til at:

- Den baserer veiledning på riktig forståelse av barnehageloven.

Nordre Land kommune som barnehagemyndighet skal se til at barnehagene driver i samsvar med gjeldende regelverk, herunder bruke tilsyn som virkemiddel. Nordre Land kommune som barnehagemyndighet må i den forbindelse se til at:

- Den bruker tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven.
- Den baserer tilsyn på riktig forståelse av barnehageloven.
- Den innhenter informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven.
- Den vurderer og konkluderer på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.
- Den formidler sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.
- Den sender ut forhåndsvarsel i de tilfeller den pålegger retting.
- Den gir pålegg om retting der den har konkludert med at forhold er ulovlig eller uforsvarlig.

Nordre Land kommune som barnehagemyndighet må behandle alle søknader om godkjenning, inkludert søknader om godkjenning av barnehage fra kommunal barnehageeier og privat barnehageeier, jf. barnehageloven § 14 jf. forvaltningsloven § 11a. Nordre Land kommune som barnehagemyndighet må i den forbindelse se til at:

- Den gir nødvendig veiledning om regler for godkjenning av barnehager til den som ønsker å søke om godkjenning.
- Den gir nødvendig veiledning til søkere i godkjenningsprosessen.
- Den innhenter nødvendig informasjon for å vurdere om barnehagen er egnet etter barnehageloven §§1,1a og 2 om barnehagens formål og innhold.
- Den innhenter politiattest for søkere ved godkjenning.
- Det fremgår av saksdokumentene at politiattest er levert.
- Den vurderer om barnehagen er egnet etter barnehageloven § 1, 1a og 2.
- Det fremgår av vedtakene informasjon om retten til å se sakens dokumenter.
- Det fremgår av vedtakene hva de faktiske forholdene vedtaket bygger på og de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn.
- Den godkjenner alle barnehager som oppfyller kravene til godkjenning.

6.2 Oppfølging av påleggene

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

Fristen er 30. april 2021. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet.

7. 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.