



Statsforvaltaren i Vestland

TILSYNSRAPPORT

Kommunens rolle som
barnehagemyndighet:
Rettleiing og tilsyn,
jf. barnehagelova §§ 8 og 16

Årdal kommune
13. januar 2021

Samandrag

Fylkesmannen i Vestland, no Statsforvaltaren i Vestland, har ført tilsyn med Årdal kommune. Temaet for tilsynet er kommunens rolle som barnehagemyndigheit: rettleiing og tilsyn jf. barnehagelova §§ 8 og 16.

Statsforvaltaren har funne brot på regelverket i deltema risikovurdering og tilsyn.

Sidan tilsynet vart opna før endringane i barnehagelova, blir det i denne rapporten vist til dei tidlegare føresegnene i lova. Dei tidlegare føresegnene viste og til Fylkesmannen som tilsynsmyndigheit, men det er no Statsforvaltaren som gjer vedtak om pålegg. I denne tilsynsrapporten vil vi difor vise til Statsforvaltaren som tilsynsmyndigheit, sjølv om lovtilvisingane ikkje samsvarar med dette.

Kommunen fekk ein førebels tilsynsrapport og hadde ingen kommentarar til rapporten. Vi gjer no vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **9. april 2021.**

Innhald

1	Innleiing	4
1.1	Kort om kommunen	4
1.2	Om gjennomføringa av tilsynet.....	4
2	Risikovurderingar	5
2.1	Rettslege krav	5
2.2	Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	6
3	Rettleiing.....	11
3.1	Rettslege krav	11
3.2	Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	11
4	Tilsyn	11
4.1	Rettslege krav	11
4.2	Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	13
5	Pålegg om retting	17
6	Klagerett.....	18

1 Innleiing

Vi fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndigheit, jf. barnehagelova § 9 første ledd, jf. kommunelova kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheita oppfyller barnehagelova med forskrifter. Våre tilsyn er offentleg myndigheitsutøving, noko som inneber at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglane i forvaltningsretten og offentleglova. I tilsynet behandlar vi personopplysningar. Les meir om vår behandling av personopplysningar på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

1.1 Kort om kommunen

Årdal kommune har seks kommunale barnehagar, og ingen private. Kommunen er organisert med tre nivå i kommuneadministrasjonen. Kommunedirektør som øvste leiar, og ein kommunalsjef for oppvekst og kultur som både har rolla som barnehageeigar, og barnehagemyndigheit. Kommunalsjefen vart tilsett 1. april 2020.

Årdal kommune er vald ut til tilsyn på bakgrunn av kor sannsynleg det er at krava i regelverket ikkje er oppfylte, og kva konsekvensar det kan få for barna. [REDACTED]

1.2 Om gjennomføringa av tilsynet

[REDACTED] tilsyn med Årdal kommune i brev av 15. september 2020. Kommunen vart pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet. Vi har i tillegg hatt stadleg intervju med barnehagemyndigheita ved kommunalsjef og kommunedirektør, og to styrarar frå to barnehagar i kommunen. Intervjua vart gjennomført 22. oktober 2020.

Temaet for tilsynet er kommunen som barnehagemyndigheit si plikt til å påsjå at barnehagane drivast i samsvar med gjeldande regelverk etter barnehagelova § 8. Vi har kontrollert følgjande undertema:

Kommunens tilsyn, jf. barnehagelova § 16

Kommunens rettleiing, jf. barnehagelova § 8

Vi har ikkje sett på korleis kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Vi sendte førebels tilsynsrapport til kommunen 10. desember 2020. I den presenterte vi våre førebelse vurderingar og konklusjonar. Kommunen hadde ikkje kommentarar til denne.

2 Risikovurderingar

2.1 Rettslege krav

Barnehagemyndigheita har oversikt over pliktene til barnehageeigaren etter barnehagelova.

Barnehagemyndigheita må ha ein overordna kjennskap til eigarpliktene som finst i barnehagelova. For å oppfylle ansvaret om å sørge for regelverksetterleving i barnehagane etter barnehagelova § 8 første ledd, må barnehagemyndigheita ha oversikt over regelverket ho rettleier om og fører tilsyn med. Det er ikkje nødvendig med detaljkunnskap om alle pliktene til barnehageeigaren, eller at det ligg føre ei oversikt i eit bestemt format. Det er ikkje den personlege kjennskapen hos den enkelte barnehagemyndigheita som er det sentrale, men den samla kjennskapen til eigarpliktene som barnehagemyndigheita har.

Barnehagemyndigheita har tilstrekkeleg kunnskap om korleis alle barnehageeigarane oppfyller sine plikter etter barnehagelova.

Barnehagemyndigheita må ha nok og eigna informasjon om barnehagane til å gjere risikovurderingar. Dersom barnehagemyndigheita ikkje har tilstrekkeleg informasjon om barnehagane sin praksis for å klargjere om barnehageeigarane tek hand om pliktene sine, må ho innhente det. Utan informasjon om regelverksetterleving kan ikkje barnehagemyndigheita vurdere risikoen for brot på regelverket og behovet for rettleiing og tilsyn, jf. barnehagelova § 8 første og femte ledd. Informasjonen skal vise om regelverket er kjent, forstått og etterlevd av barnehageeigarane.

Barnehagemyndigheita bruker denne kunnskapen til å gjere risikovurderingar for å vurdere behov for rettleiing og tilsyn.

Barnehagemyndigheita må bruke kunnskapen om barnehageeigarane til å gjere løpande vurderingar av sannsynet for og konsekvensen av brot på barnehageeigaren sine plikter i barnehagelova. Barnehagemyndigheita må gjere dette både på bakgrunn av informasjon om regelverksetterleving i den enkelte barnehagen og samla for alle barnehagane.

På bakgrunn av informasjon om regelverksetterleving må barnehagemyndigheita vurdere behovet for rettleiing og tilsyn. Dette inneber at barnehagemyndigheita må kartleggje risiko for brot på regelverket ved å bruke kjelder som seier noko om regelverksetterleving. Vidare må barnehagemyndigheita vurdere kva for verkemiddel som er eigna til å sørge for regelverksetterleving. Dersom barnehagemyndigheita ikkje bruker den informasjonen ho har om barnehagane, vil ikkje tema for tilsyn og rettleiing vere i tråd med dei faktiske behova. Dette vil igjen føre til at barnehagemyndigheita ikkje sørgjer for regelverksetterleving ved gjennomføringa av rettleiing og tilsyn, jf. barnehagelova § 8 første ledd.

Barnehagemyndigheita sine risikovurderingar er baserte på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova.

Barnehagemyndigheita må bruke lova og forskriftene i tråd med gjeldande rett når ho vurderer risiko for brot på regelverket, jf. barnehagelova § 8 første ledd. Dette inneber at barnehagemyndigheita må vite kva for rettslege krav regelverket set til barnehageeigaren. Det

rettslege kravet følgjer ikkje alltid direkte av lovteksten. Barnehagemyndigheita må bruke gyldige rettskilder og leggje til grunn gjeldande fortolking frå nasjonale myndigheiter for å klargjere kva regelverket faktisk krev av barnehageeigaren.

Barnehagemyndigheita gjennomfører rettleiing og tilsyn i tråd med sine risikovurderingar.

For at barnehagemyndigheita skal gjennomføre rettleiing og tilsyn i tråd med sine risikovurderingar, må ho ha tilstrekkeleg kunnskap om barnehagane, og på bakgrunn av kunnskapen vurdere behovet for rettleiing og tilsyn. På denne måten vil barnehagemyndigheita få eit bilete av kor regelverksetterlevinga eventuelt er mangelfull. På bakgrunn av denne informasjonen må barnehagemyndigheita bruke sine verkemiddel: rettleiing og tilsyn. Barnehagemyndigheita må gjennomføre rettleiing og tilsyn på ein slik måte at ho bidrar til auka regelverksetterleving i barnehagen. Dersom barnehagemyndigheita ikkje bruker verkemidla i tråd med sine funn, oppfyller ho ikkje plikta si til å sørge for regelverksetterleving, jf. barnehagelova § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd.

2.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Har barnehagemyndigheita oversikt over barnehageeigars plikter etter barnehagelova?

Observasjonar

Kommunalsjef oppvekst har rolla både som barnehageeigar og barnehagemyndigheit. Fram til 1. juli 2020 var deler av myndighetsrolla lagt til styrar i ein kommunal barnehage.

I RefLex har barnehagemyndigheita svart «ja» på om ho har oversikt over barnehageeigars pliktar etter barnehagelova. Det er ikkje vist til dokumentasjon som understøttar dette.

Barnehagemyndigheita kommenterer at dei «nyttar lovdata for å holde seg oppdatert på lovverket».

I Årdal kommune er ansvaret for å gjere vedtak om spesialpedagogisk hjelp delegert til styrarane i barnehagane. Det kom fram på intervju, at barnehagemyndigheita planlegg å føre tilsyn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp og om dei oppfyller lovkrava.

Statsforvaltaren har fått innsyn i referat frå dei tretten siste styrarmøte i perioden august 2019 til september 2020. Styrarmøte gjennomførast fast kvar månad. Styrarane frå dei seks kommunale barnehagane deltar på møte, saman med kommunalsjef. På kvart styrarmøte har barnehagemyndigheita eit fast punkt som heiter «saker frå barnehagemyndigheita» eller «saker frå kommunalsjef». Her har det blitt tatt opp tema som kompetanseplan for barnehagane, handlingsplan med tanke på førebygging av mobbing, gjennomgang av førebels rapport frå Fylkesmannen, nytt regelverk om barnehagemiljø og bruk av sosiale media i barnehagen.

Vurderingar

Det er kommunen som barnehagemyndigheit sitt ansvar å gjere vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Etter Statsforvaltaren si vurdering viser val av tilsynstema at barnehagemyndigheita ikkje har oversikt over kva plikter som ligger til eigar og myndigheit.

I referat frå styrarmøte under punktet «saker frå barnehagemyndigheita» er det tatt opp fleire tema som ikkje høyrer inn under barnehagemyndigheitas ansvar. Til dømes kompetanseplan, bruk av sosiale media og handlingsplan med tanke på førebygging av mobbing, er oppgåver som ligg til barnehageeigar. Barnehagemyndigheita har gjennomgått regelverket om barnehagemiljø. Informasjon om nytt regelverk er ei myndigheitsoppgåve, men når dette vert følgt opp med informasjon om arkivering av aktivitetsplanane, blir det ikkje tydeleg kva rolle kommunen har under gjennomgangen av regelverket. At barnehagane drivast i samsvar med gjeldande regelverk vil først og fremst vere barnehageeigarens ansvar, mens myndigheitsoppgåva vil vere å gjere greie for regelverket for å sikre at barnehagane forstår og praktiserer dette slik det følgjer av lova. Etter Statsforvaltaren si vurdering viser tema som er tatt opp under punktet «saker frå barnehagemyndigheita» at kommunen ikkje har oversikt over kva plikter som ligg til barnehagemyndigheita og kva plikter som ligger til barnehageeigaren.

Våre observasjonar viser også at barnehageeigaren har gjennomført tilsyn med ein barnehage etter barnehagelova § 16, til tross for at det er barnehagemyndigheita som har heimel til å føre tilsyn etter denne føresegna.

Statsforvaltaren kan ut ifrå dokumentasjonen elles ikkje sjå at kommunen har utarbeidd ei fullstendig oversikt over eigarpliktane eller anna som sannsynleggjer at kommunen har oversikt over kva plikter barnehageeigar har etter barnehagelova. Dette kunne til dømes vere ei oversikt over aktuelle tema for tilsyn eller rettleiing inn mot barnehageeigar. I notatet «Barnehagemyndigheiten sitt ansvar, roller og rutinar» frå 17. november 2017 er mellom anna brukarundersøkingar, revisjon av vedtekter, kompetanseplan og barnehagerutine nemnt som verkemiddel som barnehagemyndigheita nyttar for å sjå til at barnehagane føl barnehagelova. Dette er plikter som ligg til barnehageeigaren, og etter vår vurdering ikkje verkemiddel for barnehagemyndigheita.

Konklusjon

Barnehagemyndigheita har ikkje oversikt over barnehageeigars plikter etter barnehagelova, barnehagelova § 8.

Har barnehagemyndigheita tilstrekkeleg kunnskap om korleis alle barnehageeigarane oppfyller sine plikter etter barnehagelova?

Observasjonar

I RefLex har barnehagemyndigheita svart «ja» på om ho har tilstrekkeleg kunnskap om korleis barnehageeigar oppfyller sine plikter etter barnehagelova. Barnehagemyndigheita grunngir dette med at ho har tett dialog med barnehagane.

Styrarmøte gjennomførast fast kvar måned. Statsforvaltaren har fått innsyn i referat frå dei tretten siste styrarmøte i perioden august 2019 til september 2020. Det kom fram på intervju at barnehagemyndigheita reviderer vedtekter og godkjenner årsplan etter at den har vært til behandling i samarbeidsutvalet.

Vurderingar

Statsforvaltaren si vurdering er at tett dialog og regelmessige styrarmøte kan gi barnehagemyndigheita nyttig informasjon om drifta i den enkelte barnehage. Dette forutsett at lovleg og ulovleg barnehagedrift er eit tema. Som vist ovanfor har barnehagemyndigheita ikkje klart for seg kva plikter som høyrer til barnehageeigar og kva plikter som høyrer til barnehagemyndigheita. Statsforvaltaren vurderer at det av den grunn ikkje er sannsynleggjort at barnehagemyndigheita aktivt bruker styrarmøte for å innhente kunnskap om korleis regelverket er kjent, forstått og overheldt på barnehagenivå.

Barnehagemyndigheita har gjennomført tilsyn med alle barnehagane i kommunen, seinast i 2019 med tema meldeplikt til barnevernstenesta. Sjølv om føremålet med tilsyn skal vere kontroll, kan det også vere ein måte å innhente kunnskap om barnehagane. Likevel kan vi ikkje sjå at barnehagemyndigheita har innhenta kunnskap om barnehagane i dei tilsyna som er gjennomført. Tilsynsrapportane står fram som ei eigenvurdering i barnehagane, og gir ikkje informasjon om kva rutinar og praksis barnehagen har knytt opp til krava i barnehagelova.

Statsforvaltaren kan ikkje sjå at barnehagemyndigheita på andre måtar innhentar informasjon om barnehagane. Årsmeldingar og vedtekter kan gi informasjon om deler av drifta i barnehagane. Barnehagemyndigheita viser til at ho reviderer vedtektene og at årsplanane sendast barnehagemyndigheita etter at dei har vert til behandling i samarbeidsutvalet. Dette er også eit døme på at barnehagemyndigheita viser til oppgåver som ligg til eigar når ho skal beskrive korleis myndigheitsoppgåva blir utført. Revisjon av vedtekter og godkjenning av årsplan er eigaroppgåver. Statsforvaltaren si vurdering er at barnehagemyndigheita ikkje innhentar årsplanar og vedtekter med det formål å skaffe kunnskap som grunnlag for risikovurderingar, som er myndigheita si oppgåve.

Konklusjon

Barnehagemyndigheita har ikkje tilstrekkeleg kunnskap om korleis barnehageeigar oppfyller sine plikter etter barnehagelova, jf. barnehagelova § 8.

Brukar barnehagemyndigheita denne kunnskapen til å gjere risikovurderingar for å vurdere behov for rettleiing og tilsyn?

Observasjonar

I RefLex har barnehagemyndigheita svart «ja» på om ho brukar kunnskapen til å gjere risikovurderingar for å vurdere behov for rettleiing og tilsyn. Det er ikkje kommentert eller vist til dokumentasjon som understøtter dette.

Barnehagemyndigheita har ein plan for tilsyn frå 2015 der det går fram at barnehagane skal ha tilsyn kvart tredje år. Det kom fram på intervju at det framover skal vere tilsyn kvart år. Det kom også fram på intervju at barnehagemyndigheita vil gjere SWAT-analyse og lage eit system for kor det er nødvendig å føre tilsyn.

I intervju med styrarar vart det sagt at det har vore praksis at barnehagemyndigheita gjennomfører tilsyn i alle barnehagane samla.

Vurderingar

Statsforvaltaren har vurdert at barnehagemyndigheita ikkje har tilstrekkeleg kunnskap om korleis alle barnehagane oppfyller sine plikter etter barnehagelova. Dermed har ho ikkje tilstrekkeleg kunnskap til å kunne gjere risikovurderingar for å vurdere behov for rettleiing og tilsyn.

Der kommunen har valt å gjennomføre tilsyn, er det vår vurdering at val av tema og objekt ikkje er valt ut ifrå ei risikovurdering. Kommunen har ein tilsynsplan med tilsyn kvart tredje år. Det kom fram på intervju at det framover skal vere tilsyn kvart år. Statsforvaltaren si vurdering er at tilsyn gjennomførast etter ein statisk plan, og ikkje etter løypande vurderingar av sannsynet for og konsekvensen av brot på barnehageeigaren sine plikter i barnehagelova.

Barnehagemyndigheita gjennomfører tilsyn med alle barnehagane og ikkje etter ei vurdering av kva barnehage risikoen for lovbrøt er størst. Tema for tilsyn i 2019 var meldeplikta til barnevernstenesta, men Statsforvaltaren kan ut ifrå dokumentasjonen ikkje sjå kva for risikovurderingar som vart lagt til grunn for val av tema. Etter styrarmøte den 4. september 2019 «føreslår» barnehagemyndigheita at tilsynstema endrast til opplysningsplikt til barnevernet. Statsforvaltaren vil understreke at tilsyn er kontroll, og val av tema skal ikkje veljast i samråd med tilsynsobjekta. Etter vår vurdering er tilsyn ikkje valt etter ei vurdering av kva verkemiddel som på bakgrunn av risikovurderingar er eigna til å sørge for regeletterleving.

Når det gjeld barnehagemyndighetens plan for SWAT-analyse, vurderer Statsforvaltaren at dette ikkje er ein implementert del av kommunen sin praksis på tilsynstidspunktet. Statsforvaltaren stiller vidare spørsmål ved om SWAT-analyse er et eigna verktøy til å kartleggje risiko for brot på regelverket.

Statsforvaltaren har ikkje sett døme på at barnehagemyndigheita har gitt rettleiing etter ei vurdering av risiko for lovbrøt. At barnehagemyndigheita rettleier om nytt regelverk, eller at dei svarar på generelle spørsmål om regelverket, er ikkje det same som at barnehagemyndigheita bruker rettleiing som eit verkemiddel ut ifrå sin kunnskap om sannsynet for og konsekvensar av lovbrøt i den enkelte barnehage.

Konklusjon

Barnehagemyndigheita brukar ikkje kunnskapen til å gjere risikovurderingar for å vurdere behov for rettleiing og tilsyn, jf. barnehagelova § 8.

Er barnehagemyndigheita sine risikovurderingar basert på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova?

Observasjonar

RefLex har barnehagemyndigheita svart «ja» på om risikovurderingane er basert på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova. Det er ikkje kommentert eller vist til dokumentasjon som understøtter dette.

I Årdal kommune er ansvaret for å gjere vedtak om spesialpedagogisk hjelp delegert til styrarane i barnehagane. Det kom fram på intervju, at barnehagemyndigheita planlegg å føre tilsyn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp og om dei oppfyller lovkrava.

Vurderingar

Statsforvaltaren har ovanfor vurdert at barnehagemyndigheita ikkje bruker den kunnskap ho har om barnehagane til å gjennomføre risikovurderingar for å vurdere behov for rettleiing og tilsyn. Våre observasjonar viser berre eit tilfelle der kommunen planlegg tilsyn ut ifrå ein risiko for lovbrøt, og det er når barnehagemyndigheita på bakgrunn av tilsyn frå Fylkesmannen vil kontrollere om vedtak om spesialpedagogisk hjelp er i tråd med lovkrava. Risikovurderinga er ikkje basert på gjeldande forståing av barnehagelova, sidan barnehagemyndigheita ikkje kan føre tilsyn med egne oppgåver (vedtak om spesialpedagogisk hjelp).

Konklusjon

Barnehagemyndigheita sine risikovurderingar er ikkje basert på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova, jf. barnehagelova § 8.

Gjennomfører barnehagemyndigheita rettleiing og tilsyn i tråd med sine risikovurderingar?

Observasjonar

I RefLex har barnehagemyndigheita svart «ja» på om ho gjennomfører rettleiing og tilsyn i tråd med sine risikovurderingar. Barnehagemyndigheita skriv at dei rettleier gjennom informasjon i styrarmøte og halde tilsyn. Dokumentasjon som understøttar dette:

Barnehagemyndigheita har ein plan for tilsyn frå 2015 der det går fram at barnehagane skal ha tilsyn kvart tredje år. Det kom fram på intervju at det framover skal vere tilsyn kvart år. Det kom også fram på intervju at barnehagemyndigheita vil gjere SWAT-analyse og lage eit system for kor det er nødvendig å føre tilsyn.

Vurderingar og konklusjon

Statsforvaltaren har ovanfor vurdert at barnehagemyndigheita ikkje gjennomfører risikovurderingar. Dette gjeld både vurderingar av sannsynet for og konsekvensen av brot på barnehageeigaren sine plikter i barnehagelova, og vurderingar knytt til kva for verkemiddel som er eigna til å sørgje for regelverksetterleving. Det er derfor ikkje aktuelt å vurdere om kommunen gjennomfører rettleiing og tilsyn i tråd med sine risikovurderingar.

3 Rettleiing

3.1 Rettslege krav

Barnehagemyndigheita si rettleiing er basert på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova. Barnehagemyndigheita må bruke lova og forskriftene i tråd med gjeldande rett når ho gir informasjon til barnehageeigarane om eigarpliktene i barnehagelova, jf. barnehagelova § 8 første ledd. Barnehagemyndigheita må vite kva for rettslege krav regelverket set til barnehageeigaren. Det rettslege kravet følgjer ikkje alltid direkte av lovteksten. Barnehagemyndigheita må bruke gyldige rettskjelder og leggje til grunn gjeldande fortolking frå nasjonale myndigheiter for å klargjere kva regelverket faktisk krev av barnehageeigaren. Rettleiinga skal vere frivillig for barnehageeigaren.

3.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Er barnehagemyndigheita si rettleiing basert på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova?

Observasjonar

I RefLex har barnehagemyndigheita svart «ja» på om barnehagemyndigheitas rettleiing er basert på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova. Det er ikkje kommentert eller vist til dokumentasjon som understøttar dette.

Styrarmøte gjennomførast fast kvar måned. Statsforvaltaren har fått innsyn i referat frå dei tretten siste styrarmøte i perioden august 2019 til september 2020. Det kom fram på intervju at barnehagemyndigheita deltar på nettverksmøte og at det som kjem fram der, blir vidareformidla til alle styrarane i kommunen sine barnehagar.

Vurderingar og konklusjon

Statsforvaltaren har under punkt 2.2 vurdert at barnehagemyndigheita ikkje bruker rettleiing som verkemiddel til å sørge for regeletterleving hos barnehageeigaren. Av den grunn er det ikkje aktuelt å vurdere om barnehagemyndigheita si rettleiing er basert på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova.

4 Tilsyn

4.1 Rettslege krav

Barnehagemyndigheita bruker tilsyn som verkemiddel der dette er nødvendig for å sørge for regelverksetterleving etter barnehagelova hos barnehageeigaren.

Barnehagemyndigheita skal bruke tilsyn som verkemiddel der det er nødvendig, jf. barnehagelova § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd. Tilsyn er kontroll av om

barnehageeigaren oppfyller eigarpliktene i barnehagelova. Dette inneber at barnehagemyndigheita ikkje kan føre tilsyn med forhold som ikkje er regulerte i barnehagelova. Tilsyn er utøving av offentleg myndigheit, og inneber å undersøkje praksis og påleggje endring av lovstridig praksis. I motsetning til rettleiing kan barnehagemyndigheita gjennomføre tilsyn mot barnehageeigaren sin vilje. Vurderinga av om det er nødvendig med tilsyn, skal baserast på barnehagemyndigheita si risikovurdering.

Barnehagemyndigheita sitt tilsyn er basert på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova.

Barnehagemyndigheita må bruke lova i tråd med gjeldande rett når ho føre tilsyn, jf. barnehagelova § 16 første og andre ledd. Barnehagemyndigheita må vite kva for rettslege krav regelverket set til barnehageeigaren. Det rettslege kravet følgjer ikkje alltid direkte av lovteksten. Barnehagemyndigheita må bruke gyldige rettskilder og leggje til grunn gjeldande fortolking frå nasjonale myndigheiter for å klargjere kva regelverket faktisk krev av barnehageeigaren.

Barnehagemyndigheita innhentar informasjon i tilsyn som gjer det mogleg å ta stilling til om barnehageeigaren oppfyller barnehagelova.

Barnehagemyndigheita må ha nok og eigna informasjon om barnehagen sin praksis til å kunne vurdere og konkludere på om barnehageeigaren oppfyller eigarpliktene i barnehagelova med forskrifter, jf. barnehagelova § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd. Det følgjer av forvaltningslova § 17 at barnehagemyndigheita må opplyse saka så godt som mogleg før ho gjer vedtak.

Barnehagemyndigheita vurderer og konkluderer om barnehageeigaren oppfyller lovkrava i barnehagelova.

For å sørge for regelverksetterleving må barnehagemyndigheita vurdere og konkludere på om praksis er i tråd med regelverket eller ikkje innafor tema i tilsynet. For å kunne konkludere må barnehagemyndigheita vurdere barnehagen sin praksis opp mot dei aktuelle rettslege krava, jf. barnehagelova § 8 første og femte ledd og § 16 første og andre ledd.

Barnehagemyndigheita formidlar sine vurderingar og konklusjonar skriftleg til barnehageeigaren.

Barnehagemyndigheita må formidle sine vurderingar og konklusjonar frå tilsynet skriftleg til barnehageeigaren, uavhengig av om ho har avdekt brot på regelverket i tilsynet eller ikkje. Der barnehagemyndigheita har avdekt brot på regelverket, vil det vere vanskeleg for barnehageeigaren å endre praksisen sin utan å få vurderingane og konklusjonane frå tilsynet skriftleg. Der barnehagemyndigheita ikkje har avdekt brot på regelverket, tilseier likevel dei ulovfesta prinsippa om forsvarleg saksbehandling og god forvaltningsskikk at barnehageeigaren har krav på å få vite kva for vurderingar som er gjorde i tilsynet, og kva for konklusjon barnehagemyndigheita har falle ned på.

Det er nødvendig med skriftleggjing av barnehagemyndigheita sine vurderingar og konklusjonar for å sikre etterprøvarheit og likebehandling. Vidare er det nødvendig at den skriftlege rapporten blir formidla til barnehageeigaren for å sikre at barnehageeigaren sin rett til kontradiksjon blir teken vare på. Tilsynsrapporten inneheld konkrete beskrivingar av barnehagen

og barnehagemyndigheita sine vurderingar og konklusjonar som det er viktig at barnehageeigaren får moglegheit til å uttale seg om.

4.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Bruker barnehagemyndigheita tilsyn som verkemiddel der dette er nødvendig for å sjå til regelverksetterleving etter barnehagelova hos barnehageeigar?

Observasjonar

I RefLex svarar barnehagemyndigheita «Ja» på at den bruker tilsyn som verkemiddel for å passe på regelverksetterleving, men det er ikkje kommentert eller dokumentert noko ytterlegare i RefLex. Kommunen har mellom anna sendt inn dokumentasjon for rutinar for tilsyn, skjema og plan for tilsyn, og eit par rapportar frå gjennomførte tilsyn.

I intervju blir det vist til plan for tilsyn, og til gjennomført tilsyn i 2019 etter barnehagelova §§ 20 og 22. Kommunalsjefen fortel at tilsynsplanen og tilsynsmetoden skal oppdaterast. I intervju med styrarar vart det sagt at ein etter tilsynet justerte rutinane i samarbeid, og at tilsynsplanen er på eit overordna nivå, og at det har vore praksis å gå på tilsyn i alle barnehagane samla.

Vurderingar

På bakgrunn av dokumentasjonen, og kommunens manglande risikovurderingar, vurderer Statsforvaltaren at det ikkje er sannsynleggjort at Årdal kommune brukar tilsyn som eit verkemiddel for å passe på at barnehageeigar etterlev regelverket. I dei vedlagte rapportane går det fram at det er barnehagestyrarane som fyller ut sin del av tilsynsrapporten, for så å få ei tilbakemelding frå kommunen. Slik Statsforvaltaren vurderer dette blir tilsyn i større grad brukt som ei kartlegging av barnehagane, i staden for som eit verkemiddel som skal sørge for at barnehageeigar etterlev barnehagelova. Kartlegging av barnehagane på denne måten er i stor grad ei eigaroppgåve. Dette underbyggast og av at oppfølging av tilsynet, og eventuelle justeringar, skjer i samarbeid mellom barnehagen og kommunen.

I Plan for tilsyn av 2015 går det og fram at tilsynsmetoden er lærande tilsyn som «bygger på dialog, refleksjon, rettleiing og fremmer læring i organisasjonen». Etter vår vurdering er dette ikkje verkemiddel som barnehagemyndigheita kan bruke for å sjå til at barnehagane føler regelverket. Det at kommunen sine tilsyn ikkje er opna på bakgrunn av tydelege risikovurderingar med tanke på tema og objekt, er det ikkje sannsynleggjort at Årdal kommune som barnehagemyndigheit brukar tilsyn som eit verkemiddel for å sjå til at barnehageeigar etterlev krava i barnehagelova.

Konklusjon

Barnehagemyndigheita brukar ikkje tilsyn som verkemiddel der dette er nødvendig for å stå til regelverksetterleving hos barnehageeigar jf. barnehagelova §§ 8 og 16.

Er barnehagemyndigheita sine tilsyn basert på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova?

Observasjonar

I RefLex svarar barnehagemyndigheita «Ja» på om tilsyna er basert på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova, men det er ikkje kommentert eller dokumentert noko ytterlegare i RefLex. I intervju fortel kommunalsjefen at han held seg oppdatert på gjeldande forståing av barnehagelova ved å abonnere på varsel frå Statsforvaltaren, og ved å lese seg opp.

Vurderingar

[REDACTED] står det gjennomgåande at det er «barnehageeigar» som gjennomfører tilsynet, «barnehagemyndigheit» er ikkje nemnt i rapporten. Vi vurderer at dette sannsynleggjer at Årdal kommune ikkje baserer tilsyna sine på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova, sidan ein ikkje har eit klart skilje mellom tilsyn som barnehagemyndigheit og «tilsyn» som barnehageeigar. [REDACTED]

[REDACTED] Dette tilseier at barnehagemyndigheita ikkje er godt nok oppdatert på regelverket til å ta konkret stilling til spørsmålet.

Samanfatningsvis vurderer Statsforvaltaren at barnehagemyndigheita ikkje opnar tilsyn etter rett rolleforståing, og heller ikkje har oversikt over kva tema som er aktuelle for tilsyn. På bakgrunn av manglande vurderingar i tilsynsrapportane, er det heller ikkje sannsynleggjort at dei tilsyna som er faktisk opna av barnehagemyndigheita, på eit eigna tema, er basert på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova.

Årdal kommune har etter dette ikkje sannsynleggjort at dei baserer sine tilsyn på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova.

Konklusjon

Barnehagemyndigheita sine tilsyn er ikkje basert på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova, jf. barnehagelova §§ 8 og 16.

Innhentar barnehagemyndigheita informasjon i tilsyn som gjer at ho kan ta stilling til om barnehageeigar oppfyller barnehagelova?

Observasjonar

I RefLex svarar barnehagemyndigheita «Ja» på at ho innhentar informasjon i tilsyn som gjer at ho kan ta stilling til om barnehageeigaren oppfyller barnehagelova, og viser til tilsynsrapport frå 2019 etter barnehagelova § 22. Alle barnehagane deltok i dette tilsynet. Barnehagane vart bedt om å gjennomføre eigenvurdering i RefLex, og deretter skulle kvar barnehage skriftleg samanfatte resultatet av eigenvurderinga. I konklusjonen for rapportane frå barnehagen skal dei svare på kva som var positivt med tilsynet, kva som kan forbetrast, og korleis ein vil gjere eventuelle forbetringar.

I intervju med styrarar kom det fram at gangen i eit tilsyn er at barnehagen får spørsmål som dei skulle svare ut, styraren samlar svara og sender inn ein rapport som barnehagemyndigheita ser på. I enkelte tilsyn har ein intervju med tilsette og foreldrerepresentantar.

Vurderingar

Statsforvaltaren vurderer at barnehagemyndigheita ikkje innhentar informasjon som gjer at ho kan ta stilling til om lovkrava er oppfylte. Vi kan ikkje sjå korleis barnehagemyndigheita kan ta stilling til om barnehageeigar oppfyller barnehagelova, på bakgrunn av dei spørsmåla som blir stilt til barnehagane i rapporten. I skjemaet for tilsynsrapporten, datert 31. oktober 2019, blir det omtrent berre stilt Ja/Nei-spørsmål. Ingen av spørsmåla som blir stilt fordrar ei grunngiving på kvifor ein svarar Ja eller Nei, eller ei forklaring på korleis det blir gjort i praksis. Det er heller ikkje lagt fram dokumentasjon frå intervju som utfyller dei spørsmåla i skjemaet.

I rapporten frå 2019 ser vi berre svar frå barnehagane på kva som var positivt, kva som kan forbetrast, og korleis ein vil gjere eventuelle forbetringar. Ingen av desse spørsmåla eller svara er knytt opp til krav i barnehagelova. Vi kan ikkje sjå at kommunen i sine rapportar innhentar informasjon og dokumentasjon som gjer at ein kan ta stilling til om lovkrava er oppfylte. Tilsynsrapportane står fram som ei eigenvurdering i barnehagane, og ikkje tilsyn/lovlegkontroll frå barnehagemyndigheita si side. Dersom ein i tilsyn berre tar stilling til ei eigenvurdering vil ein ikkje fange opp dei eventuelle lovbrota som barnehagen sjølv ikkje er merksame på, eller som barnehagen har feil oppfatning av. På bakgrunn av dette vurderer vi at det ikkje er sannsynleggjort at barnehagemyndigheita innhentar informasjon i tilsyn som gjer at den kan ta stilling til om barnehageeigar oppfyller barnehagelova.

Konklusjon

Barnehagemyndigheita innhentar ikkje informasjon i tilsyn som gjer at ho kan ta stilling til om barnehageeigar oppfyller barnehagelova, jf. barnehagelova §§ 8 og 16.

Vurderer og konkluderer barnehagemyndigheita på om barnehageeigar oppfyller lovkrava i barnehagelova?

Observasjonar

I RefLex svarar barnehagemyndigheita «Ja» på at ho vurderer og konkluderer på om barnehageeigaren oppfyller lovkrava i barnehagelova, og viser til tilsynsrapport frå 2019 etter barnehagelova § 22. I rapporten frå 2019 for ein av barnehagane i kommunen er det «Resultat» og «Konklusjon» i rapporten, [REDACTED]

I intervju seier styrer at ein får ein rapport som påpeiker kva barnehagen må endre på i rutinane.

Vurderingar

I rapporten frå 2019 er det under «Resultat» og «Konklusjon» berre korte svar, men ingen vurderingar eller konklusjonar. Tilsynet tar ikkje stilling til om dei svara, og den dokumentasjonen, barnehagen har lagt fram er i tråd med krava i barnehagelova. Samanstilling

og samanlikning av rettsleg grunnlag og faktum i saka går ikkje fram i rapporten. Det er heller ikkje konkludert på om barnehagen oppfyller lovkrava eller ikkje.

I rapporten [REDACTED] er det konkludert med at lova ikkje er brote, men heller ikkje her er det gjort ei samanstilling eller samanlikning av rettsleg grunnlag og faktum i saka. [REDACTED]

[REDACTED] i motsetnad til om det vart gjort i tråd med lovkrava. Dette er ikkje ei vurdering og konkludering på om barnehageeigar oppfyller krava i barnehagelova. [REDACTED]

[REDACTED] ikkje ei vurdering av saksbehandlinga og gjennomføringa opp mot lovkrava. Det er gjennomgåande i rapporten at kommunen har konkludert med at dei ulike lovkrava ikkje er brote, utan å gjere ei faktisk vurdering av dei.

Som nemnt over er det ikkje sannsynleggjort at barnehagemyndigheita baserer sine tilsyn på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova. Dette underbyggast av det at kommunen ikkje har synleggjort lovkrav i rapportane, og vurdering av desse lovkrava. Det er ikkje sendt inn dokumentasjon som viser forståing av barnehagelova i form av vurderingar av lovkrav i tilsyn.

Konklusjon

Barnehagemyndigheita vurderer eller konkluderer ikkje på om barnehageeigar oppfyller lovkrava i barnehagelova, jf. barnehagelova §§ 8 og 16.

Formidlar barnehagemyndigheita sine vurderingar og konklusjonar skriftleg til barnehageeigar?

Observasjonar

I RefLex svarar barnehagemyndigheita «Ja» på at ho formidlar sine vurderingar og konklusjonar skriftleg til barnehageeigaren, og viser til tilsynsrapport frå 2019 etter barnehagelova § 22.

I intervju seier styrer at ein får ein rapport som påpeiker kva barnehagen må endre på i rutinane. Barnehagemyndigheita har svart Nei på om ho har gitt pålegg om retting.

Vurderingar

Statsforvaltaren viser her til konklusjonen over. Når barnehagemyndigheita ikkje vurderer og konkluderer i tilsyna sine, blir det då ein følgjefeil at ho heller ikkje formidlar desse skriftleg til barnehageeigaren.

Barnehagestyrarane seier at dei får ein rapport som påpeiker kva som må gjerast i barnehagen sine rutinar. Likevel har barnehagemyndigheita svart Nei på om dei har gitt pålegg om retting. Ingen av tilsynsrapportane som Statsforvaltaren har fått lagt fram i tilsynet inneheld pålegg om retting. Likevel har styrarane ei oppfatning av om at der er forhold som må rettast. Dersom barnehagemyndigheita i enkelte tilfelle har vurdert og konkludert med at barnehagane har brot som må rettast opp, er det ikkje dokumentert at dette blir gjort skriftleg. Vi vurderer etter dette at barnehagemyndigheita ikkje formidlar sine vurderingar og konklusjonar skriftleg til barnehageeigar.

Konklusjon

Barnehagemyndigheita formidlar ikkje sine vurderingar og konklusjonar skriftleg til barnehageeigar, jf. barnehagelova §§ 8 og 16.

5 Pålegg om retting

Statsforvaltaren har funne at kommunen ikkje etterlever regelverket på alle område. Vi gjer difor vedtak kor vi pålegg kommunen å rette opp følgjande, jf. barnehagelova § 9 første ledd, jf. kommunelova § 30-4:

Risikovurdering

Kommunen skal påsjå at barnehagane drivast i samsvar med gjeldande regelverk, jf. bhl. §§ 8 og 16. Barnehagemyndigheita skal

- ha oversikt over barnehageeigars plikter etter barnehagelova.
- ha tilstrekkeleg kunnskap om korleis barnehageeigar oppfyller sine plikter etter barnehagelova.
- bruke denne kunnskapen til å gjere risikovurderingar for å vurdere behov for rettleiing og tilsyn.
- basere risikovurderingar på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova.
- gjennomføre rettleiing og tilsyn i tråd med sine risikovurderingar.

Tilsyn

Kommunen skal påsjå at barnehagane drivast i samsvar med gjeldande regelverk, jf. bhl. §§ 8 og 16. Barnehagemyndigheita skal

- bruke tilsyn som verkemiddel der det er nødvendig for å sjå til regelverksetterleving etter barnehagelova hos barnehageeigar.
- basere tilsyn på oppdatert og gjeldande forståing av barnehagelova.
- innhente informasjon i tilsyn som gjer at ho kan ta stilling til om barnehageeigar oppfyller barnehagelova.
- vurdere og konkludere på om barnehageeigar oppfyller lovkrava i barnehagelova.
- formidle vurderingar og konklusjonar skriftleg til barnehageeigar.

Kommunen skal setje i verk tiltak for å rette brot på regelverket straks. Når pålegga er retta, skal kommunen erklære at rettinga er gjennomført og gjere greie for korleis ein har retta.

Fristen er **9. april 2021**. Vi vil ikkje avslutte tilsynet før kommunen gjennom erklæringa og utgreiinga har vist at pålegga er retta.

6 Klagerett

Tilsynsrapporten er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 bokstav b. Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Dersom kommunen klagar, må ein gjere det innan tre veker. Fristen gjeld frå beskjed om at brevet har komme fram til dykk, jf. forvaltningslova §§ 28 og 29. Kommunen sender klagen til oss. Vi har moglegheit til å endre vedtaket. Dersom vi ikkje er einige med dykk, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjer saka.

I forvaltningslova § 32 kan de sjå korleis de skal utforme klagen.

Kommunen kan be om at vi ikkje set i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endeleg avgjord av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningslova § 42.

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 18.

Line Sperre
tilsynsleiar

Synne Skaug
seniorrådgjevar

Anne Boge
seniorrådgjevar