



Hitra kommune, rådmannen
Rådhusveien 1
7240 HITRA

Vår dato: 26.03.2018
Vår ref.: 2018/1050

Deres dato: Deres ref.:

Tilsynsrapport og avslutning av tilsyn

Fylkesmannen i Trøndelag har gjennomført tilsyn med Hitra kommune i perioden 22.03.17 frem til i dag. Temaet for tilsynet var hvordan Hitra kommune som barnehagemyndighet påser at barnehagene etterlever regelverket om politiattester i barnehagen.

I tilsynet har vi funnet at dere oppfyller regelverket på dette området. Våre observasjoner og vurderinger fremgår av den vedlagte tilsynsrapporten.

Vi gjør oppmerksom på at tilsynsrapporten er et offentlig dokument. Vi publiserer våre tilsynsrapporter på vår hjemmeside.

Vi avslutter med dette tilsynet.

Med hilsen

Knut Olav Dypvik (e.f.)
Seksjonsleder barnehage og opplæring
Oppvekst- og velferdsavdelingen

Liv Ingegerd Selfjord
Seniorrådgiver
Oppvekst- og velferdsavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen underskrift.

Kopi til:

Hitra kommune, ordfører	Rådhusveien 1	7240	HITRA
KonSek	post@konsek.no		
Hitra kommune, kontrollutvalget	Rådhusveien 1	7240	HITRA

Postadresse:
Postboks 2600
7734 Steinkjer
fmlpost@fylkesmannen.no

Besøksadresse:
Steinkjer: Strandveien 38
Trondheim: Prinsensgt 1
www.fylkesmannen.no/trondelag

Telefon:
74 16 80 00
Org.nr.:
974 764 350

Saksbehandler:
Liv Ingegerd Selfjord
Telefon:
73 19 93 48

TILSYNSRAPPORT

Kommunens ansvar for å påse at barnehagene etterlever bestemmelsen om politiattest, jf. barnehageloven § 8 første ledd jf. § 19 med forskrift om politiattest

Hitra kommune 2017-2018

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning.....	5
1.1	Kort om Hitra kommune.....	5
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet	5
1.3	Om tilsynsrapporten.....	5
2	Barnehagemyndigheten ansvar for å påse etterlevelse av regelverket om politiattest.....	6
2.1	Rettslige krav	6
2.2.	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	8
	Vedlegg: Liste over dokumentasjon.....	11

1. Innledning

Vi fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A. I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter. Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting etter at kommunen har fått en frist for å rette. Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven.

1.1 Kort om Hitra kommune

Hitra kommune har 5 kommunale barnehager med til sammen ca. 200 barn. 4 av barnehagene er organisert sammen med skole i oppvekstsenter. Kommunens oppvekstavdeling er ledet av en kommunalsjef. Kommunen har en personalsjef i stabsfunksjon under rådmannen som blant annet arbeider med tilsettingsaker, og dermed politiattester. Politisk er kommunen organisert med en oppvekstkomité som i følge reglementet er delegert myndighet etter barnehageloven §§10, 11, 12, 13, 14 og 16. De øvrige kommunepliktene er delegert til rådmannen, inkludert § 19.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Hitra kommune i brev av 22.03.17. Dere ble bedt om å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet. Temaet for tilsynet er barnehagemyndighetens ansvar for å påse regelverksetterlevelse i barnehagene. Vi har kontrollert følgende undertema:

Politiattest, jf. barnehageloven § 19

Formålet med tilsynet er å sikre at barnehagemyndigheten oppfyller sine plikter med å påse at barnehagene innhenter politiattest i tråd med barnehageloven § 19 og forskrift om politiattest. Formålet med regelverket om politiattest er å forhindre overgrep mot og/eller skadelig innflytelse på barn. Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i regelverket.

Det ble gjennomført veiledningsmøte og intervjuer 03.05.17. Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til dere 27.11.17. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Dere har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 10.12.17. Den 12.12.18 ble det avholdt sluttmøte. Den 16.01.18 ble det avholdt et veiledningsmøte sammen med Frøya kommune om barnehagemyndighetens ansvar og oppgaver. Etter den tid har Fylkesmannen mottatt ytterligere skriftlig dokumentasjon datert 24.01.18. Dette er omtalt under rapportens punkt 2.

1.3 Om tilsynsrapporten

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg i hovedsak på opplysninger som kommer frem i:

- dokumentasjonen dere har sendt inn (se oversikt i vedlegg)
- informasjonen fra våre egne systemer og offentlige registre
- informasjonen på kommunens nettsted

- intervjuer
- kommunens uttalelse til foreløpig tilsynsrapport

Tilsynsrapportene er et offentlig dokument. Vi publiserer våre tilsynsrapporter på vår hjemmeside.

2 Barnehagemyndighetens ansvar for å påse etterlevelse av regelverket om politiattest

2.1 Rettslige krav

Barnehageloven § 8 Kommunens ansvar

1.ledd: Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

Bestemmelsen presiserer kommunens overordnede ansvar for å sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud. Kommunen skal ved godkjenning av barnehager og gjennom aktiv veiledning og tilsyn påse at barnehagene drives i tråd med de krav som settes i barnehageloven med forskrifter. Regelverksetterlevelse når det gjelder eierpliktene i barnehageloven og forskrifter er barnehageeiers ansvar. Innenfor barnehageloven og forvaltningslovens rammer avgjør kommunen som barnehagemyndighet selv hvorledes veiledning og tilsyn utøves, og hvilket virkemiddel som er best egnet for å oppnå regelverksetterlevelse. En særskilt hjemmel for kommunens tilsyn ligger i barnehageloven § 16. Tilsynsansvaret innebærer at kommunen skal se til at barnehagene drives etter regelverket og ellers er forsvarlige. Tilsynsmyndigheten kan gi pålegg om retting av ulovlige og uforsvarlige forhold. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan tilsynsmyndigheten vedta midlertidig eller varig stenging av virksomheten.

Barnehagemyndighetens valg av virkemidler for å ivareta veilednings- og tilsynsansvaret må baseres på risikovurderinger med utgangspunkt i kunnskap om regelverket og riktig lovforståelse. Myndigheten må ha tilstrekkelig kunnskap om hvordan eierne oppfyller sine plikter for å kunne gjøre en reell risikovurdering. Hva slags, og hvordan informasjonen om hvordan eierpliktene ivaretas skal innhentes, er opp til det kommunale skjønnnet. Etter at informasjonsinnhenting og risikovurderinger er gjort må myndigheten gjennomføre de aktiviteter overfor barnehageeier som er nødvendige for at regelverksetterlevelsen blir ivaretatt. Ved tilsyn må myndigheten vurdere de funn som er gjort, og konkludere på om lovkravene er oppfylt. Vurderinger og konklusjon skal formidles skriftlig til barnehageeier.

Pålegg om retting og vedtak om stenging etter barnehageloven § 16 annet ledd er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. For avgjørelser som regnes som enkeltvedtak gjelder de generelle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel IV – VI. Dette innebærer at blant annet reglene om forhåndsvarsel (§ 16), kravet til skriftlighet (§ 23) og kravet til begrunnelse (§§ 24 og 25) kommer til anvendelse. Videre følger det av forvaltningsloven § 27 tredje ledd at enkeltvedtaket (eller underretningen om enkeltvedtaket) skal inneholde informasjon om klageadgang,

klagefrist, klageinstans, fremgangsmåten ved klage, adgangen til å se sakens dokumenter jf. §§ 18 – 19 og til å be om utsatt iverksetting dersom dette er aktuelt jf. § 42.

Barnehageloven § 19 Politiattest

Den som skal ansettes fast eller midlertidig i barnehage skal legge frem politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd.

Barnehageeier og kommunen som barnehagemyndighet kan kreve politiattest som nevnt i første ledd for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen eller har vesentlig innflytelse på barnehagens drift.

Personer som er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige er utelukket fra fast eller midlertidig ansettelse i barnehager. I andre tilfeller må konsekvensene av merknader på politiattesten vurderes i det enkelte tilfellet.

Departementet gir nærmere forskrifter om gjennomføring av denne paragrafen.

Regelverket om politiattest ble fastsatt i barnehageloven første gang i 1996 for å utelukke at personer som er dømt for seksuelle overgrep mot barn får arbeide i barnehage. Den siste endringen trådte i kraft 01.12.15. Det innebar at bestemmelsen ble harmonisert med de overordnede rammene for barneomsorgsattester som følger av politiregisterloven. Dette betyr at ikke bare seksuelle lovbrudd, men også volds-, rans- og narkotikalovbrudd vil anmerkes på politiattester etter barnehageloven. Seksuelle lovbrudd vil gi et absolutt yrkesforbud. Ved tilsetning vil det være opp til arbeidsgiver å avgjøre hvilken betydning de andre anmerkninger i politiattesten skal få. Attesten vil også vise om vedkommende er siktet eller tiltalt etter de bestemmelser som gjelder på området. Inntil saken er avgjort vil vedkommende få et midlertidig ansettelsesforbud i barnehagen, selv om de formelt kan ansettes etter loven.

Med «Den som skal ansettes fast eller midlertidig» menes alt barnehagepersonale; faste, midlertidige, vikarer og sivilarbeidere uavhengig av hvor korte arbeidsforhold det er snakk om. Det framgår av forskrift om politiattest i barnehage § 2 at politiattesten skal framlegges før tilsetning.

§ 19 annet ledd gir barnehageeier og kommunen som barnehagemyndighet anledning til å kreve politiattest for personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen, som for eksempel vaktmester, renholder og barnehagens eier, eller dennes nærstående. Også andre som har vesentlig innflytelse på barnehagens drift kan avkreves politiattest. I vurderingen av om politiattest skal innhentes skal det legges vekt på om oppholdet eller innflytelsen gir vedkommende mulighet til å være i direkte kontakt med barna, jf. forskriften § 2.

Forskriften utfyller barnehagelovens regler. I § 3 framkommer det at attesten ikke skal være eldre enn tre måneder når den leveres. § 4 sier at arbeidsgiver i utlysningsteksten skal gjøre søkerne oppmerksom på at politiattest vil bli krevd ved ansettelse. Attesten skal kun framlegges av den som får tilbud om tilsetning. I tilbudet skal det tas forbehold om at anmerkninger på attesten kan føre til endringer i tilbudet om stilling. Det skal framgå av tilsetningssakens dokumenter at politiattest er levert.

Forskriften § 6 sier at ved godkjenning av barnehage skal kommunen innhente

politiattest fra barnehageeier, eier av barnehagens lokaler og deres familiemedlemmer hvis de har anledning til å være i direkte kontakt med barna i barnehagen. Kommunen skal ikke godkjenne en barnehage der attest er krevd men ikke levert. Hvis de personer som er nevnt over har levert attest med merknader skal kommunen også vurdere om godkjenning skal avslås. Kommunen skal heller ikke godkjenne en barnehage der eier skal arbeide og leverer attest med merknader som medfører yrkesforbud.

§ 7 sier at politiattesten skal oppbevares utilgjengelig for uvedkommende. Den skal makuleres når den er brukt til formålet den er innhentet for. Opplysninger som framgår av en politiattest er sensitive personopplysninger, og regelverket om taushetsplikt kommer til anvendelse.

Forskriften § 8 gir adgang til å foreta en fornyet vandelskontroll i samsvar med politiregisterloven § 43. Dette gir arbeidsgiver eller kommunen som barnehagemyndighet ved behov mulighet til å forsikre seg om at kravene til vandelskontroll er oppfylt. Det kan kun innhentes opplysninger tilsvarende de som framgikk av opprinnelig levert politiattest.

2.2. Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Observasjoner

Hitra kommune gjennomfører regelmessig møter med barnehagene, også i et større oppvekstforum. Kommunen og barnehagene har ellers løpende kontakt på telefon og epost. Det opplyses under intervju om kontroll av barnehagenes årsmeldinger i BASIL, arbeid med årsplan og rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Ellers nevnes drøftinger rundt kommunebarometeret, brukerundersøkelser, medarbeiderundersøkelser og andre oppgaver og rapporteringssystemer for drift.

Hitra kommune har en prosedyre for innhenting av politiattest som sier at enhetsleder/seksjonsleder og kommunalsjef har ansvar for at politiattest blir framlagt før tiltredelse. Under intervju ble det opplyst at styrer har ansvar for ansettelse i barnehagen, både for faste og midlertidige stillinger. Videre er det ledere for henholdsvis vaktmestertjenesten og renholdstjenesten som innhenter attest for sine ansatte som oppholder seg i barnehagen, og skal sende varsel om dette til styrer. Under intervjuene ble det uttrykt usikkerhet rundt praksisen for politiattester over barnehagenivået. Hitra kommune opplyser at de nylig har gjennomført en kontroll av innhenting av disse politiattestene. Kommunalsjef tilsetter styrere, og prosedyren gjelder også for disse tilsettingene. Prosedyren inneholder bestemmelser om at barnehagemyndigheten to ganger pr. år tar en gjennomgang av forskriften § 8 Fornytt vandelskontroll på møter med barnehagestyrerne.

Fylkesmannen har i innsendt dokumentasjon også fått et skjema «Bekreftelse på formål med politiattest». Denne sendes ut av personalavdelingen sammen med tilbudsbrev til den som skal ansettes fast. Politiattesten skal returneres til styrer i barnehagen som har ansvar for å behandle den og bekrefte dette i saksbehandlingssystemet i kommunen. For øvrige personer som det innhentes politiattest for er det kommunalsjef/personalavdeling som mottar og behandler attestene. Under intervju opplyses det om at det skal innføres en rutine hvor barnehagemyndigheten en gang i året går gjennom

saksbehandlingssystemet og sjekker dokumentasjonen av at nye ansatte i barnehagene har levert politiattest.

Hitra kommune har inngått rammeavtaler med ulike firma for tjenester på mer spesialiserte oppdrag som VVS, EL, bygg osv. som kan føre til at annet personell oppholder seg regelmessig i barnehagen. Kommunen har vurdert om noen av disse vil kunne komme inn under kravet om politiattest. P.t. er dette vurdert som ikke nødvendig. Det samme gjelder for foreldre som oppholder seg mye i barnehagen. Det opplyses at tema politiattest er tema på møter mellom kommunen og barnehagestyrene ved behov. Under intervju framkommer det at verken barnehagene eller kommunen har mottatt politiattester med merknader.

Hitra kommune gjennomfører tilsyn i barnehagene i et interkommunalt samarbeid med Frøya kommune. Fylkesmannen har mottatt en tilsynsrapport og to varsel om tilsyn. I varselet innhentes det opplysninger om barnehagens arbeid med politiattest. Rapporten etter tilsynet omtaler imidlertid ikke noe om barnehagenes arbeid med politiattest.

Vurderinger

Fylkesmannen vurderer at Hitra kommune generelt sett jobber godt med barnehagene. Vi opplever at kommunen har fokus på kvalitet i barnehage, barnehagens innhold, rammeplan, forsvarlig bemanning, pedagognorm m.m. Fylkesmannens inntrykk er at barnehageområdet er godt ivaretatt i kommunen.

I gjennomføringen av dette tilsynet framkom det i intervjuene med Fylkesmannen at kommunen har generell kjennskap til regelverkets bestemmelser når det gjelder barnehageeiers plikter, og kommunens ansvar som barnehagemyndighet. Fylkesmannen kan videre konkludere med at kommunen har kjennskap til det konkrete regelverket om politiattest i barnehager som følger av barnehageloven med tilhørende forskrift.

På tidspunktet for gjennomføring av Fylkesmannens tilsyn står Hitra kommune foran godkjenning etter barnehageloven for en ny barnehage. Dette er en nybygd kommunal barnehage som erstatter et gammelt bygg. Personalet vil overføres fra gammel til ny barnehage uten endringer i personalgruppa. Fylkesmannen legger til grunn at denne konkrete endringen ikke vil omfattes av regelverkets bestemmelser om innhenting av politiattest ved godkjenning av barnehage.

Fylkesmannen har gjennom sine undersøkelser blitt kjent med at kommunen etter tilsynsvarselet har gjennomført flere tiltak knyttet til tema politiattest. Under intervju framkommer det at Hitra kommune har gjennomført stikkprøvekontroller med politiattest i egen organisasjon, og funnet at disse er tilfredsstillende. Det er også nylig gjennomført intern opplæring i tilsettingsrutiner inklusiv prosedyren for innhenting av politiattester. Den prosedyren som forelå ved tilsynstidspunktet var etter Fylkesmannens vurdering ikke omfattende nok til å dekke opp for de fleste regelverkspunktene om politiattest. Dette er beskrevet i foreløpig tilsynsrapport. Fylkesmannen har mottatt en revidert prosedyre i januar 2018. Denne vurderes å være mer utfyllende ift. regelverkets bestemmelser, og kan også være egnet til å påse regelverksetterlevelse.

Under tilsynet har Fylkesmannen vurdert om Hitra kommune som barnehagemyndighet har tilstrekkelig kunnskap om hvordan eier oppfyller sine plikter når det gjelder

politiattest. Dette er nødvendig for at kommunen skal kunne gjøre en reell risikovurdering. Fylkesmannen vurderer at de aktivitetene som er gjennomført når det gjelder politiattest er gjort av Hitra kommune i rollen som *barnehageeier*. Hitra kommune har tett kontakt med barnehagene når det gjelder eieroppgaver og drift. Ettersom disse aktivitetene omfatter alle barnehagene i kommunen, anser Fylkesmannen at dette også kan gi kommunen som barnehagemyndighet god kunnskap om hvordan barnehagene oppfyller sine plikter etter regelverket om politiattest for å kunne gjøre en reell risikovurdering. Kommunen har etter Fylkesmannens vurdering følgelig ha nok informasjon til å kunne gjøre en risikovurdering knyttet til hvilke virkemidler den vil bruke for å påse regelverksetterlevelse.

Fylkesmannen har i sine undersøkelser funnet at politiattest er tema på møter mellom kommunen og barnehagestyrere etter behov. Det er usikkert hvem sitt behov som leder til at temaet blir tatt opp i møter mellom kommunen og barnehagestyrerne. Under intervjuene framkom det også utfordringer rundt rollene som barnehageeier og som barnehagemyndighet i den løpende kontakten og i veiledningsrollen. Dette er ikke ukjent problematikk i mindre kommuner med kun kommunale barnehager. Dette stiller følgelig store krav til kommunen knyttet til dens rolleforståelse, samt utøvelsen av de to ulike rollene. Hitra kommune er tydeligst i sin rolle som barnehagemyndighet i forbindelse med sin tilsynsaktivitet.

I foreløpig tilsynsrapport ble det forhåndsvarslet to pålegg om retting. Disse var knyttet til Hitra kommunes veiledning og tilsyn med barnehagene. Gjennom møter og skriftlige tilbakemeldinger omtalt i kap. 1.2 dokumenterer Hitra kommune etter foreløpig tilsynsrapport at det er iverksatt flere tiltak for å sikre at rollene som barnehageeier og barnehagemyndighet er tydelig kommunisert i organisasjonen. Møtene med styrerne er skilt slik at eiermøter og myndighetsmøter organiseres hver for seg. I myndighetsmøtene er det løpende veiledning om regelverksforståelsen. Gjennom dette gjør myndigheten risikovurderinger om regelverksetterlevelsen. Tilsynsvirkosomheten er også justert ved at planer og rutiner er gjennomgått slik at tilsynsrapportene vil omtale, vurdere og konkludere på samtlige undersøkte tema.

Konklusjon

Fylkesmannens konklusjon er at Hitra kommune gjennom tilsynsperioden har gjort et godt arbeid med å dokumentere at de veileder og påser i tilstrekkelig grad at barnehagene etterlever regelverket om politiattest i barnehager.

Vedlegg: Liste over dokumentasjon

- Organisasjonskart for Hitra kommune
- Delegeringsreglement for Hitra kommune
- Årsmeldinger for kommunens 5 barnehager
- Prosedyre for innhenting av politiattest
- Bekreftelse på formål med politiattest
- Varsel om tilsyn for Knarrlagsund og Strand barnehage
- Tilsynsrapport for Knarrlagsund barnehage
- Referat fra styremøte 30.03.17
- Mal for søknad om godkjenning etter forskrift om miljørettet helsevern