



Barnehagemyndighetens rutiner for tilsyn og veiledning av barnehager

*Kommunedirektørens beslutning 18. november 2024
Barnehagemyndighet ansvarlig*

1. Innledning

Kommunen skal som barnehagemyndighet se til at barnehagene i kommunen drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter, med unntak av kapittel V.

Siljan har to kommunale barnehager.

I tilsynsplanen beskrives og utdypes barnehagemyndighetens ansvar og oppgaver for veiledning og tilsyn i barnehager i Siljan kommune.

2. Mål

Kommunen som lokal barnehagemyndighet skal sikre at barnehagene har en praksis som er i tråd med lovverket.

3. Rettsgrunnlag for utøvelse av tilsyn og veiledning

Som lokal barnehagemyndighet skal kommunen gi veiledning om, og påse at barnehagene drives i samsvar med de bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter jf. barnehageloven § 10 første ledd.

Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses som nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver som barnehagemyndighet jf. barnehageloven § 10 femte ledd.

Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter barnehageloven, og kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjente virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten jf. barnehageloven andre ledd.

Barnehagemyndigheten må følge forvaltningsrettslige regler under utførelse av sin virksomhet jf. forvaltningsloven.

Det følger av Grunnloven § 104 som slår fast at «*barns beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn*».

Det følger også av Barnekonvensjonen artikkel 3 *Barnets beste, alle handlinger og avgjørelser som berører barnet, skal ha barnets beste som grunnleggende hensyn*». Voksne skal gjøre det som er best for barnet. Artikkel 12 *Barns rett til å si sin mening*. Alle barn har rett til å si sin mening, og deres meninger skal bli tatt på alvor.

4. Organisering av barnehagemyndigheten

Barnehagemyndigheten er lagt til stab under kommunedirektøren.

5. Metoder for risikovurdering

Risikovurdering legges til grunn i barnehagemyndighetens tilsynsarbeid. Når det gjøres en risikovurdering brukes tilgjengelig kunnskap om og informasjon om den enkelte barnehage i kommunen. Barnehagemyndigheten vurderer regelmessig sannsynligheten for og konsekvensene av brudd på barnehageeiers plikter.

Risikovurderingene ligger til grunn når barnehagemyndigheten vurderer behov for veiledning etter barnehageloven § 10 og tilsyn etter barnehageloven § 53.

Sannsynlighetsvurdering

Sannsynlighetsvurdering innebærer en vurdering av:

- Hvor sannsynlig er det at det forekommer lovbrudd?
- Innenfor hvilke tema er det størst sannsynlighet for lovbrudd?
- Hvilke barnehager er det størst sannsynlighet for lovbrudd?

Siljan kommune bruker følgende kilder til informasjon om sannsynlighet for lovbrudd

- barnehagens hjemmeside
- årsplan, kunnskap om hver enkel barnehage
- vedtekter for barnehager
- foreldreundersøkelser
- TQM kommunens avvikssystem
- klager og bekymringsmeldinger
- kontroll av barnehagenes årsmelding via BASIL
- medieomtale
- IST barnehagesystem
- deltakelse av eier/styrer på barnehagemyndighetens møter
- informasjon fra Miljørettet helsevern

Konsekvensutredning

Konsekvensvurdering skal gi grunnlag for å velge ut de tema der eventuelle lovbrudd har størst konsekvens og hvor alvorlig konsekvensen av lovbruddet vil være. Konsekvensvurdering innebærer en vurdering av:

- Innenfor hvilke tema vil lovbrudd ha størst konsekvens?
- Hvordan kan tilsynet innrettes for å oppnå størst mulig reduksjon i den samlede risikoen for lovbrudd i barnehagene?

Kilder for å vurdere konsekvensene er mye likt som i sannsynlighetsvurderingen. Viser til dette. Men kan være i tillegg

- Melding fra foreldre, foreldreutvalg i den enkelte barnehage
- Melding fra barnehageansatte
- Medieomtale
- Opplysninger fra andre tilsynsmyndigheter
- Nasjonale satsinger
- Foreldreutvalg barnehage

Når barnehagemyndigheten skal vurdere risiko, utarbeides sannsynlighetsberegning for, og konsekvensvurderinger av, at krav i regelverket ikke blir oppfylt. Risikovurdering gir grunnlag for et treffsikkert tilsyn i forhold til tema og valg av barnehager. I vurderingen blir det blant annet tatt hensyn til hvem som blir rammet og hvilke konsekvenser et slikt regelbrudd kan få.

Gjennom et godt system for risikovurderinger sikrer barnehagemyndigheten at veiledning og tilsyn blir målrettet og effektivt, og at virkemidlene veiledning og tilsyn, retter seg mot de områdene der behovet er størst.

- Hvilke barnehager skal det veiledes på eller føre tilsyn med?
- Hvilke temaer skal det veiledes på eller føres tilsyn med?
- Valg av virkemidler (veiledning eller tilsyn)?
- Tidspunkt for veiledning eller tilsyn

6. Skjønn

Barnehageloven forutsetter at barnehagemyndigheten bruker stor grad av skjønn. Formuleringene vises ofte i målestokk eller en standard, for eksempel at noe skal være forsvarlig eller nødvendig. For å kunne klargjøre de rettslige kravene må de fylles med innhold, slik at kravene til barnehageeier kan være konkrete. Barnehagemyndighetens oppgave er å avklare innholdet og intensjonen i lovkravet, og å fastsette en minstestandard som barnehagens praksis kan måles mot.

Forarbeider til barnehageloven, rundskriv, tolkningsuttalelser etc. gir utfyllende informasjon om hva som er intensjonen med de ulike kravene. Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver gir tydelige føringer. Her fremgår det f.eks. hva barn skal erfare gjennom et pedagogisk barnehagetilbud, hva personalet skal gjøre for å oppnå dette. Forskriften gir utfyllende bestemmelser om loven, og rammer og hensyn som skal ivaretas ved utøvelse av skjønn.

I tilsyn kontrollerer barnehagemyndigheten om barnehagens praksis beveger seg under minstestandard. Minstestandard defineres ifølge Utdanningsdirektoratet gjennom følgende holdepunkter:

- hvilke hensyn skal avveies
- hvilke kriterier skal vektlegges
- hvor stor vekt skal kriteriene ha

Barnehagemyndigheten har utarbeidet et *kontrollskjema* som en hjelp til å konkretisere hvilke hensyn som skal tas, og hvilke kriterier som skal vektlegges. Kontrollskjemaet gir på den måten oversikt over hva som skal styre de skjønnsmessige vurderingene.

7. Veiledning

I barnehageloven § 10 om kommunens ansvar står det:

«Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk».

Veiledning er frivillig og betyr at barnehagemyndigheten aktivt gir informasjon til barnehageeier om eierplikter i barnehageloven med forskrifter. Dette handler om samfunnskrav og forventninger til verdigrunnlag, rammevilkår, arbeidsmåter og innhold som ligger i regelverket. Målet med veiledning er å bidra til økt forståelse for krav til pedagogisk arbeid i barnehagene, bedre etterlevelse av regelverket for å styrke kvaliteten i barnehagene.

I Siljan kommune er barnehagemyndighet med på styrermøter hver måned eller ved behov. Her tas det opp

- nye lover og forskrifter
- endringer i gjeldende regelverk
- hvordan forholde seg i det daglige til regelverket, gjennomførelse
- temaer der det vurderes høy risiko for brudd på regelverk
- temaer som barnehagene melder behov for veiledning om

I tillegg har barnemyndigheten møter med barnehageeier et par ganger i året. Målet med møtet er å gå igjennom nytt og eksisterende i barnehageloven med forskrifter, og påse at dette etterleves.

Proaktiv og reaktiv veiledning

Proaktiv veiledning gis for å avverge lovbrudd. Barnehagemyndigheten bruker den proaktive veiledningen som et virkemiddel for å forebygge utvikling av en praksis som kan føre til uforsvarlig eller ulovlige forhold.

Reaktiv veiledning gis når uforsvarlige og ulovlige forhold skal rettes og avvik skal lukkes. Barnehagemyndigheten veileder om eiers plikter og regelverks etterlevelse for å støtte barnehagens arbeid med å følge de rettslige kravene i barnehageloven med forskrifter.

8. Tilsyn

Barnehagemyndighetens oppgave med å føre tilsyn med barnehagene, er hjemlet i barnehageloven § 53 *Kommunens tilsyn med barnehagene*. Bestemmelsen er en presisering av § 10 *Barnehagemyndighetens ansvar* femte ledd, som gjelder alle oppgavene som kommunen har som barnehagemyndighet.

Tilsyn er utøvelse av offentlig myndighet og er ikke frivillig. Tilsyn med barnehager innebærer kontroll av eierplikter, og at pliktene er oppfylt i tråd med bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter. Målet for tilsynet er at barnehagene etablerer en praksis i samsvar med lovverket.

Tilsyn etter barnehageloven kan beskrives i tre faser:

Forberedelsesfasen

Barnehagemyndigheten innhenter informasjon og dokumentasjon til risikovurdering. I denne fasen velges tema, tilsynsobjekt og tidspunkt for tilsynet. De rettslige kravene klargjøres og skjønsmessig standard fastsettes.

Barnehagemyndigheten kan ha et formøte med barnehagen når det er hensiktsmessig.

Undersøkelsesfasen

I undersøkelsesfasen sender barnehagemyndigheten ut varsel om tilsyn for å informere eier og barnehagen om at det er åpnet tilsyn. Varselet inneholder informasjon om hvorfor det er åpnet tilsyn med barnehagen, hvilket tema som skal kontrolleres og hvilke tilsynsmetode og informasjonskilder som blir benyttet. Aktuelle metoder er:

- Intervju med eier, styrer, personale og foreldrerepresentant
- Barnesamtaler
- Observasjoner
- Spørreskjema
- Egenvurderinger
- Befaring i barnehagens leke – og læringsmiljø ute og inne
- Diverse informasjon

I etterkant av tilsynet vurderer barnehagemyndigheten opplysningene som er innhentet opp mot kriteriene og sjekkpunktene i kontrollskjemaet, og vurderer om det foreligger lovbrudd.

Avslutningsfasen

I avslutningsfasen formidler barnehagemyndigheten konklusjonen i tilsynet i en tilsynsrapport. Resultatet i tilsynsrapporten bygger på juridiske, faglige og skjønsmessige vurderinger og følger forvaltningslovens prinsipper. Rapporten beskriver tema for tilsynet, tilsynsmetoden og de rettslige kravene. Lovanvendelsen i tilsynet skal komme tydelig frem. Barnehagemyndighetens vurderinger og konklusjoner skal komme frem i rapporten.

Foreligger det lovbrudd, sender barnehagemyndigheten ut en foreløpig rapport (varsel om pålegg om retting), hvor barnehageeier får anledning til å uttale seg før barnehagemyndigheten fatter vedtak. Etter en gitt frist sendes vedtak med pålegg om retting av ulovlige forhold.

I vedtaket oppgis klageinstans og klagefrist og frist for retting av de ulovlige forholdene jf. forvaltningsloven. Fristen for retting skal være tilstrekkelig til at barnehagene skal kunne rette opp i lovbruddene og gi tilbakemelding til barnehagemyndigheten om at rettingen er gjennomført. Samtidig vurderes konsekvensene for lovbruddet, og fristen bør av den grunn ikke være lenger. Hvis barnehageeier ikke retter forholdet innen fristen, kan barnehagemyndigheten vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Stenging av barnehage er inngripende og skal kun brukes ved særlige alvorlige regelbrudd eller hvis regelbrudd gjentas over tid. Barnehagemyndigheten har ansvar for å gi ny plass i annen barnehage til barn, dersom barnehagen stenges.

Ulik typer tilsyn

Tematilsyn er tilsyn hvor tema og tidspunkt og hvilke barnehage er satt opp i en plan. Risikovurderinger vil være bestemmende for hvilke temaer det skal føres tilsyn med etter lovverket. Tilsynet fungerer både som kontroll av barnehagenes etterlevelse av regelverket, og skal bidra til barnehagens kvalitetsutvikling.

Når barnehagemyndigheten har valgt tema og innhold for tilsynet, utarbeides kriterier for vurdering av informasjon og skjønn. Disse kriteriene blir retningsgivende i utøvelse av juridisk og faglig skjønn og skal bidra til likebehandling (se punkt om skjønn). Barnehagemyndigheten innhenter tilstrekkelig og egnet informasjon for å kunne vurdere og konkludere om barnehagens praksis er i tråd med lov og forskrift. Hvilke informasjonskilder barnehagemyndigheten anser som hensiktsmessig, blir vurdert uti fra tema for tilsynet. Barnehager som velges blir varslet om tilsynet i god tid, slik at eier og styrer kan forberede seg før tilsynet.

Hendelsesbasert tilsyn

Hendelsesbasert tilsyn gjennomføres på bakgrunn av en bekymringsmelding eller klage. Meldingene kan f.eks. komme fra foreldre, ansatte, andre instanser. Tema for tilsynet vil være direkte relatert til informasjonen barnehagemyndigheten har mottatt. Når barnehagemyndigheten har mottatt en klage eller bekymring, vurderes det først om innholdet er omfattet av barnehageloven med forskrifter. Dernest vurderes metodebruken opp mot alvorlighetsgraden i innholdet i klagen. I noen tilfeller oppfordres klager til å ta opp bekymringen eller klagen direkte med barnehagen. På den måten gis det anledning til å løse saken på lavest mulig nivå uten å åpne tilsyn.

I de tilfelle barnehagemyndigheten vurderer sannsynligheten for lovbrudd som høy, med bakgrunn av klagens innhold og eventuelt utfyllende informasjon/dokumentasjon fra eier og styrer, åpnes tilsyn med barnehagen. Klagens art er utslagsgivende for om det skal være meldt eller uanmeldt tilsyn.

De fleste tilsyn varsles på forhånd, men i enkelte tilfeller kan det være hensiktsmessig å utføre uanmeldt tilsyn. Et uanmeldt tilsyn er en form for stikkprøve, og det vil ofte være nødvendig å innhente annen dokumentasjon i tillegg for å belyse saken. Dersom klagen/bekymringen inneholder taushetsbelagte opplysninger, blir saken unntatt offentligheten.

Barnehagemyndigheten lager rapport fra tilsynet som er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Oppfølgingstilsyn

Oppfølgingstilsyn gjennomføres for å undersøke om barnehager har sørget for å endre lovstridig praksis i tråd med ilagte pålegg om retting.

Barnehagemyndigheten gjennomfører oppfølgingstilsyn når barnehagens lovbrudd har alvorlige konsekvenser for tredjepart, dvs. barn og foreldre, og når det er store krav om endring av barnehagens praksis.

Kontroll med endring av praksis er et nytt tilsyn i forhold til det opprinnelige tilsynet, men med samme tematikk. Retting og lukking av tilsyn følges opp av barnehagemyndigheten.

9. Evaluering

Barnehagemyndigheten evaluerer eget arbeid etter avsluttet tilsyn. I evalueringen vurderes områder som

- Tema som er valgt
- Spørsmålene som er valgt i tilsynet
- Gjennomføring av tilsynet

Evalueringen har som mål å utvikle tilsynene til å stadig bli bedre.

I evaluerings – og tilsynsarbeidet brukes også egenvurderingsskjemaer. Det er et verktøy som brukes for å vurdere praktiseringen av regelverket for barnehagemyndigheten.

10.Referanser

- Barnehageloven med forskrifter *datert 17.06.2005.*
- Forvaltningsloven, *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker vedtatt 10.02.1967 og forskrift til forvaltningsloven vedtatt 15.12.2006.*
- Barnekonvensjonen *Artikkel 3 og 12.*
- Utdanningsdirektoratet *Tilsyn med offentlige og private barnehager 2023*
- Utdanningsdirektoratet *Metodehåndbok for tilsyn 2024*
- Utdanningsdirektoratet *Kommunens rolle som barnehagemyndighet 2023*