



Larvik  
kommune

**Larvik kommunes plan  
for myndighetsoppgaver knyttet til  
veiledning og tilsyn  
i Larviksbarnehagene.**

## Innhold

Innledning	3
1. Hjemmel og delegasjon	3
2. Kommunen som barnehagemyndighet	3
3. Veiledning	3
4. Tilsyn	4
5. Risikovurdering	5
6. Barnehagemyndighetens årshjul for informasjonsinnhenting og tilsyn i alle barnehager	6

## Innledning

Dette dokumentet inneholder Larvik kommunes plan for myndighetsoppgaver knyttet til veiledning og tilsyn med alle barnehagene. Dokumentet er ment å være et arbeidsredskap for barnehagemyndigheten, samtidig som det skal synliggjøre for omgivelsene på hvilken måte myndighets- og tilsynsansvaret blir ivaretatt. Planen bygger på *Lov om barnehager med forskrifter*. Annet bakgrunnsstoff er Utdanningsdirektoratets *Veileder om kommunens rolle som barnehagemyndighet* samt *Metodehåndbok for tilsyn*.

## 1. Hjemmel og delegasjon

Kommunens rolle som barnehagemyndighet er hjemlet i Lov om barnehager med forskrifter. Kommunestyret har det formelle ansvaret for tilsyn med barnehagene, i Larvik er myndighetsansvaret delegert til avdeling barnehagemyndighet i Oppvekst og kvalifisering. Barnehageloven definerer barnehagemyndighetens oppgaver, forvaltningsloven gir regler for saksbehandlingen.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) kommer til anvendelse ved vedtak om retting eller stenging, og i forbindelse med uanmeldt tilsyn. Pålegg om retting eller stenging skal gis i form av enkeltvedtak, jfr. Forvaltningsloven § 2. Her gjelder også reglene om forhåndsvarsel, innsynsrett, begrunnelse og klage. Ved uanmeldt tilsyn skal § 15 (fremgangsmåten ved granskning) følges, dvs. at den som utfører tilsynet skal legitimere seg, meddele om formålet, og oppgi hjemmelen for tilsynet. Den som blir utsatt for tilsyn har rett til å ha vitne til stede og har rett til å klage innen tre dager.

## 2. Kommunen som barnehagemyndighet

Som lokal barnehagemyndighet har kommunen blant annet ansvar for godkjenning, tilsyn og veiledning av barnehager for å påse at barnehagene følger regelverket. Ansvaret gjelder både kommunale og private barnehager. Dette innebærer at kommunen også fører tilsyn med barnehager som kommunen selv driver. For å ivareta rettsikkerheten til alle barnehageeiere i Larvik kommune og sikre legitimiteten av tilsyns – og veiledningsarbeidet, er kommunens eierrolle i barnehagesektoren adskilt fra myndighetsrollen.

Barnehagemyndighetens ansvar begrenser seg til å føre tilsyn etter Lov om barnehager med forskrifter. Dersom det oppdages brudd på andre lover og forskrifter skal dette meldes til gjeldende instans. Barnehageloven skiller mellom barnehageeiers ansvar og oppgaver, og kommunens ansvar og oppgaver som barnehagemyndighet. Eier har et selvstendig ansvar for at barnehageloven med forskrifter blir oppfylt, mens det er kommunen som barnehagemyndighet som har ansvar for å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

Kommunens virkemidler for å påse regelverksetterlevelse

- Godkjenning
- Veiledning
- Tilsyn
- Risikovurdering

Å påse regelverksetterlevelse innebærer både en aktivitet for å vurdere risiko for brudd på barnehageloven med forskrifter, og en plikt til å bruke virkemidlene slik at barnehageeiers praksis er i samsvar med regelverket. Dette dokumentet tar for seg risikovurdering, veiledning og tilsyn.

## 3. Veiledning

I merknader til barnehageloven § 10, *Barnehagemyndighetens ansvar*, står følgende om veiledning:

- Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.
- Kommunen skal ved godkjenningen og gjennom aktiv veiledning og tilsyn påse at barnehagene i kommunene drives i tråd med de kravene som settes i barnehageloven med tilhørende forskrifter
- Aktiv og god veiledning er et viktig virkemiddel for å oppnå gode barnehager og effektiv etablering og drift.

For Larvik kommune betyr dette å være proaktiv. Med utgangspunkt i de opplysningene kommunen får kjennskap til skal barnehagemyndigheten veilede barnehageeiere og barnehagene til å etterleve regelverket. Gjennom risikoanalyser – og vurderinger besluttet det hvor og når det kan være formålstjenlig å gå inn med veiledning. Veiledning har alltid som mål å sikre god regelverksetterlevelse, og ulike metoder kan brukes:

- Telefonveiledning
- Veiledning i barnehagen
- Skriftlige veiledninger
- Veiledning på felles møtepunkter for barnehageledere / styrere, for eksempel myndighetsmøter for alle barnehagene

I de tilfellene barnehagemyndigheten har valgt å bruke veiledning som virkemiddel, og dette ikke fører til regelverksetterlevelse, er det nødvendig å bruke tilsyn som virkemiddel. Det er imidlertid ikke en forutsetning for tilsyn at barnehagemyndigheten først har prøvd veiledning.

## 4. Tilsyn

I merknader til barnehageloven § 53, *kommunens tilsyn med barnehagene*, står følgende om tilsyn:

- Tilsynsansvaret innebærer at kommunen gjennom veiledning og pålegg skal se til at virksomheter som omfattes av barnehageloven drives etter barnehagelovens regler og ellers er forsvarlige.
- Tilsyn er kontroll av om barnehageeieren oppfyller eierpliktene i barnehageloven med forskrifter.
- Tilsyn er utøvelse av offentlig myndighet, og innebærer å undersøke praksis og pålegge endring av lovstridig praksis. I motsetning til veiledning kan barnehagemyndigheten gjennomføre tilsyn mot barnehageeiers vilje. Vurderingen av om det er nødvendig med tilsyn, skal baseres på Barnehagemyndighetens risikovurdering.

Larvik kommunes tilsynsaktiviteter:

- Systematisk innhenting av informasjon som drøftes hos barnehagemyndigheten
- Risikoanalyse
- Risikovurdering
- Dokumenttilsyn
- Varslet stedlig tilsyn
- Uanmeldt / hendelsesbasert stedlig tilsyn

Rapportering og oppfølging

Det skrives rapporter etter alle gjennomførte tilsyn, ikke etter informasjonsinnhentinger. Alle tilsynsrapporter er i prinsippet offentlige. Enkelte tilsynsrapporter unnlates offentlighet av hensyn til personvern. Veiledning dokumenteres gjennom brev, notater og referater. Her avgjøres det i hvert enkelt tilfelle om det er noe som må unnlates offentlighet.

Rapportens status og lukking av lovbrudd

Dersom det i tilsyn avdekkes ulovlige eller uforsvarlige forhold i en barnehage, skal det i en foreløpig tilsynsrapport gis varsel om at det vil kunne bli fattet vedtak om pålegg om retting av de ulovlige forholdene som er avdekket, jf. forvaltningsloven § 16. Barnehagen skal gis en frist til å kommentere den foreløpige rapporten. Når barnehagemyndigheten har fått barnehagens uttalelse, vil det vurderes om det skal gjøres endringer i rapporten.

Hvis det fremdeles er brudd på regelverket vil det fattes et vedtak om pålegg om retting. Den endelige tilsynsrapporten er da et enkeltvedtak etter forvaltningsloven §2 første ledd bokstav b. I vedtaket skal det opplyses barnehagen om en rettefrist.

Vedtaket skal inneholde opplysning om klagemulighet, jf. Forvaltningsloven §21. Barnehagen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. Forvaltningsloven § 18.

Kommunen kan vedta tidsbegrenset eller varig stenging av en barnehage. Det kan være aktuelt dersom et ulovlig forhold ikke lar seg rette, eller dersom fristen for retting ikke overholdes, jf. Barnehageloven § 53.

Gjennomført veiledning og tilsyn følges opp på ulike måter:

- Funn i enkeltbarnehager kan kreve umiddelbar oppfølging
- Funn av systemfeil som gjelder hele virksomhetsområdet kan kreve at det settes inn mer langsiktige tiltak
- Dersom man etter stedlig tilsyn har gitt pålegg om retting, skal det ved fristens utløp umiddelbart kontrolleres at kravet er etterkommet. Barnehagemyndigheten bistår barnehagen ved behov for informasjon og veiledning

## 5. Risikovurdering

Risikovurderinger er løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven, både på bakgrunn av informasjon om regelverksetterlevelse i den enkelte barnehagen og samlet for alle barnehagene.

Risikovurdering

- Skal ses i sammenheng med skjematisk risikoanalyse
- Risikovurdering skal ligge til grunn for valg av tilsynsobjekter og skal være med i vurderingen av hvilke tema som skal vektlegges i et tilsyn.
- Risikovurdering kan også ha betydning for valg av metoder og tidspunkt.
- Risikovurdering innebærer at man må ta stilling til hvor *sannsynlig* det er at det kan forekomme lovbrudd, og hvor *alvorlig* konsekvensen av lovbruddet er.
- Det er også relevant å vurdere hvordan tilsynet kan innrettes for å oppnå størst mulig reduksjon i den samlede risikoen for lovbrudd i sektoren.

Kilder til informasjon om sannsynligheten for lovbrudd:

- Kontroll av barnehagenes pliktige årsmelding via BASIL (nasjonal rapporteringsportal)
- Visma flyt barnehage – kommunens fagprogram for opptak
- Brukerundersøkelser
- Vedtekter
- Klager og bekymringsmeldinger
- Deltakelse på kommunens samlinger for barnehageledere og eiere
- Sosiale og andre medier
- Kommunens egen dokumentasjon på avvik som går igjen
- Tidsintervall mellom tilsyn på den enkelte enhet
- Rettslige dokumenter: lov og forskrifter, lovforarbeider, veiledere mm
- Politiske dokumenter: for eksempel stortingsmeldinger, dokumenter fra Barneombudet, FUB mm.
- Nasjonale satsinger og kampanjer
- Forskningsresultater
- Opplysninger fra andre tilsynsmyndigheter

En konsekvensvurdering skal gi grunnlag for å velge ut de tema der lovbrudd har størst konsekvenser.

Tilsynet skal rettes mot de rettsregler hvor konsekvensen av lovbrudd er størst. Man skal vurdere:

- hvor *alvorlig* konsekvensen av lovbruddet er
- Innenfor hvilke tema vil lovbrudd ha størst konsekvenser
- Hvordan kan tilsynet innrettes for å oppnå størst mulig reduksjon i den samlede risikoen for lovbrudd i sektoren

For å kunne fastsette dette best mulig må man basere seg på eksisterende informasjon og vurdere flere kilder og se disse i sammenheng.

I Utdanningsdirektoratets metodehåndbok for tilsyn står det:

*Det finnes ingen kilder som gir entydige svar på hvilke lovbrudd som gir mest alvorlige konsekvenser.*

Signaler fra politisk hold (for eksempel i stortingsmeldinger, sentrale satsinger mv.) eller i media kan være et uttrykk for hvilke rettsregler (tema) som samfunnet til enhver tid anser som viktigst å etterleve. At noe pekes ut som viktigere enn noe annet, kan tolkes som et tegn på at konsekvensene av at det ikke oppfylles, er store.

## 6. Barnehagemyndighetens årshjul for informasjonsinnhenting og tilsyn i alle barnehager

	Aktivitet	Lovhjemmel	Kontroll
Januar	Risikovurdering med planlegging av stedlige tilsyn.	§§ 10, Barnehagemyndighetens ansvar og 53, Tilsyn med barnehagene	Generelt: Det pedagogiske arbeidet sett i sammenheng med barnehagens / eiers praksis.  Særlig: Etter risikoanalyse – og vurdering
Februar	Informasjonsinnhenting via Basil  Alle barnehager, tilbakemelding er godkjent årsmelding.  Registreres i ROS – analysen.	Kapittel VI Personalet § 24 Styrer § 25 Pedagogisk bemanning § 26 Grunnbemanning § 27 Krav om norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage § 28 Krav om norskferdigheter for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder § 29 Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet § 30 Politiattest  Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. Forskrift om godkjenning av kvalifikasjoner	Oppfyller barnehagen kravene til styrer i barnehageloven?  Oppfyller barnehagen kravene til ansattes utdanning i barnehageloven?  Oppfyller barnehagen kravene til pedagogisk bemanning / grunnbemanning i barnehageloven?  Oppfyller barnehagen kravene til norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage?  Oppfyller barnehagen kravene til bruk av klesplagg som dekker ansiktet i barnehageloven?  Oppfyller barnehagen kravene til politiattest i barnehageloven?
Mars – juni  September - november	Stedlige tilsyn -Bestemmes ut fra risikoanalyse og risikovurdering.  Alternativt – besøk /veiledning i barnehagene med tema. Etter en rulleringsplan og / eller risikovurdering.	Barnehageloven med forskrifter, særlig §§ 10, Barnehagemyndighetens ansvar og 53, Tilsyn med barnehagene	Generelt: Det pedagogiske arbeidet sett i sammenheng med barnehagens / eiers praksis - Barnehagemyndighetens risikoanalyse - og vurderinger.  Særlig: Hendelsesbasert etter klager

Juli - august	Ingen planlagte tilsyn eller annen aktivitet, men hendelser som krever handling kan forekomme.		
Høst – September/ Oktober	Informasjonsinnhenting, digitalt via googleskjema  Alle barnehager.	§ 2 Barnehagens innhold.  <i>Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.</i>  §9 Internkontroll i barnehagen	Oppfyller barnehagen kravet etter barnehageloven § 2, niende ledd om at årsplanen er fastsatt av samarbeidsutvalget?  Oppfyller barnehagens årsplan kravet til innhold i årsplanen jf. barnehageloven § 2, første ledd og Rammeplanen kapittel 7?  Har barnehagen internkontroll som er systematisk og tilpasset barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold?
	Informasjonsinnhenting Kan bruke Reflex ifm. politiattest og samarbeidsutvalg  Alle barnehager.	§ 4 Foreldreråd og samarbeidsutvalg § 20 Foreldrebetaling § 30 Politiattest § 44 Taushetsplikt § 45 Opplysningsplikt til sosialtjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten § 46 Opplysningsplikt til barneverntjenesten § 50 Helsekontroll av barn og personale  <i>Forskrift om foreldrebetaling i barnehager</i> <i>Forskrift om politiattest i barnehager</i>	Har barnehagen opprettet foreldreråd og samarbeidsutvalg med korrekt sammensetning?  Er foreldrebetalingen i samsvar med barnehageloven § 20 med forskrifter? Er politiattest fremlagt i tråd med reglene i barnehageloven?  Etterleves reglene om taushetsplikt? (se også forvaltningsloven § 13 c første og andre ledd).  Etterleves reglene om opplysningsplikt til barneverntjenesten?  Er det fremlagt erklæring om barnets helse, og har barnehagens personale gjennomgått tuberkulosekontroll?