



Statsforvalteren i Oslo og Viken

# Tilsynsrapport

Kommunens ansvar som barnehagemyndighet

Lunner kommune 2021





## Sammendrag

Vi gjennomfører tilsyn med Lunner kommune. Temaet for tilsynet er kommunens ansvar som barnehagemyndighet. Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om Lunner oppfyller kravene i regelverket.

Tilsynet har som formål å kontrollere om barnehagemyndigheten oppfyller kravene i regelverket når det gjelder å påse at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk, og da med spesielt fokus på risikovurderinger, valg av virkemidlene tilsyn og veiledning, og oppfølging etter tilsyn og veiledning.

Kommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten.

Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til 30.09.2021.



## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	2
1 Innledning .....	5
1.1 Kort om Lunner kommune .....	5
1.2 Tema for tilsynet.....	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	6
2 Kommunen som barnehagemyndighet .....	7
2.1 Risikovurderinger .....	7
2.1.1 Har barnehagemyndigheten oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven? .....	7
2.1.2 Har barnehagemyndigheten tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven? .....	8
2.1.3 Bruker barnehagemyndigheten denne kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning og tilsyn? .....	9
2.1.4 Er barnehagemyndighetens risikovurderinger basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?.....	11
2.1.5 Gjennomfører barnehagemyndigheten veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger? .....	11
2.2 Veiledning.....	12
2.2.1 Er barnehagemyndighetens veiledning basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven? .....	12
2.3 Tilsyn .....	13
2.3.1 Bruker barnehagemyndigheten tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse etter barnehageloven hos barnehageeier? .....	13
2.3.2 Er barnehagemyndighetens tilsyn basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven? .....	14
2.3.3 Innhenter barnehagemyndigheten informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven?.....	15
2.3.4 Vurderer og konkluderer barnehagemyndigheten på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven? .....	16
2.3.5 Formidler barnehagemyndigheten sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier? .....	17
2.4 Reaksjoner og vedtak i tilsyn .....	18
2.4.1 Sender barnehagemyndigheten forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen? .....	18



2.4.2	Inneholder forhåndsvarselet opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket, en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier, og en frist for uttalelse? .....	18
	Kontrollspørsmålene 2.4.3 – 2.4.9.....	19
3	Statsforvalterens reaksjoner.....	19
3.1	Pålegg om retting .....	19
3.2	Oppfølging av påleggene.....	20
4	Kommunen har rett til å klage.....	20



## 1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54, jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

### 1.1 Kort om Lunner kommune

Lunner kommune ble fra 01.01.2020 en del av Oslo og Viken. Kommunen har 12 barnehager, hvorav 5 kommunale, 4 private og 3 private familiebarnehager.

I følge reglementet for intern delegering i Lunner kommune, datert 27.08.2015, er følgende oppgaver delegert fra Rådmann til tjenesteleder for barnehageområdet:

- Opptak av barn i tråd med kommunens vedtekter til barnehagelovens § 15
- Dekning av skyss for barn under opplæringspliktig alder etter opplæringslovens § 7-6.
- Dekning av skyss for barn i barnehagen
- Enkeltvedtak om spesialundervisning etter opplæringslovens § 5-7, etter at saken er behandlet som beskrevet i Samarbeidsrutiner skole/barnehage og tverrfaglig basisteam.

Statsforvalteren merker seg at delegasjonsreglementet ikke er oppdatert i henhold til gjeldende regelverk.

I den foreløpige rapporten viste vi til «Plan for tilsyn av barnehager i Lunner Kommune 2016-2019», datert 06.04.2016, der det går fram av dokumentet at i Lunner kommune er virksomhetsleder barnehager delegert ansvaret som barnehagemyndighet og tilsynsmyndighet. Tilsyn etter lov om barnehager gjennomføres i praksis av virksomhetsleder for barnehage og barnehagekonsulent.

I sin tilbakemelding på foreløpig rapport opplyser kommunen at siden 2018 er den enkelte barnehagestyrer direkte plassert under kommunalsjef for oppvekst. Gjennomføring av tilsyn etter barnehageloven er delegert til oppvekstfaglig rådgiver. Kommunens organisasjonskart viser at Oppvekstfaglig rådgiver er også direkte plassert under kommunalsjef oppvekst.

### 1.2 Tema for tilsynet

Vi har kontrollert følgende tema og undertemaer:



Barnehagemyndighetens plikt til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk etter barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og 53 og forskrift om overgangsregler til barnehageloven §§ 1 og 2.

- a) Barnehagemyndigheten ivaretar sitt ansvar for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeierne gjennom veiledning og tilsyn
- b) Om barnehagemyndighetens saksbehandling i forbindelse med tilsyn er i samsvar med forvaltningsloven.

Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket knyttet til kommunens ansvar som barnehagemyndighet og slik bidra til økt rettssikkerhet for barn og foreldre.

### **1.3 Om gjennomføringen av tilsynet**

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Lunner kommune i brev av 10.02.2021. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

I dette tilsynet har vi benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag.

Kommunen leverte følgende dokumentasjon til Statsforvalteren:

1. Kommunens organisasjonskart.
2. Kommunes delegasjonsreglement.
3. Møteplaner og referater fra veiledningsaktiviteter
  - Viktige datoer barnehageåret 2019-2020
  - Viktige datoer barnehageåret 2020-2021
  - Barnehageledermøte 02.09.2020
4. Plan for tilsyn av barnehagene i Lunner kommune 2016-2019
5. Tilsynsrapporter
  - Endelig tilsynsrapport, Kalvsjø barnehage
  - Endelig tilsynsrapport, stedlig tilsyn Eventyrskogen barnehage
  - Endelig tilsynsrapport, stedlig tilsyn Gamleskolen barnehage
  - Endelig tilsynsrapport, stedlig tilsyn Grindvoll barnehage
  - Endelig tilsynsrapport, stedlig tilsyn Grua barnehage
  - Endelig tilsynsrapport, stedlig tilsyn Spurven familiebarnehage
6. Andre dokumenter som kommunen vurderer som relevant for tilsynets temaer:
  - Tema for tilsynsretter tilsyn i barnehager Lunner kommune
  - Prosessbeskrivelse tilsyn i barnehager
  - Varslet tilsyn med barnehager i Lunner kommune 2016-2019

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjon fra Lunner kommune og egenvurdering i RefLex fra barnehagemyndigheten.



Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 25.03.2021. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 21.04.2021. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene.

## **2 Kommunen som barnehagemyndighet**

Vi har vurdert kommunens plikt til å påse regelverksetterlevelse, jf. det rettslige grunnlaget knyttet til hvert punkt. Dersom vi konkluderer med at kommunen ikke oppfyller kravene som ligger i det enkelte spørsmål, er konklusjonen at kommunen ikke oppfyller sin forpliktelse til å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og 53, samt forskrift om overgangsregler til barnehageloven §§ 1 og 2.

### **2.1 Risikovurderinger**

#### **2.1.1 Har barnehagemyndigheten oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven?**

##### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten må ha en overordnet kjennskap til eierpliktene som finnes i barnehageloven. For å oppfylle ansvaret om å påse regelverksetterlevelse i barnehagene etter forskrift om overgangsregler til barnehageloven § 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.

##### *Våre observasjoner*

I foreløpig rapport observerte vi at kommunen svarte i RefLex at den har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

Vi observerte videre i den foreløpige rapporten at det i dokumentet «Prosessbeskrivelse ved tilsyn med barnehagene i Lunner kommune» er det skrevet under punktet «Dokumenttilsyn» at tilsynet skal sikre at barnehagene drives i henhold til godkjenning og at de følger lovens krav til det å være en pedagogisk virksomhet. Her viser kommunen til den tidligere barnehageloven §§ 6, 7 og 10 (ny barnehagelov §§ 6, 7, 8 og 14).

I sin tilbakemelding på foreløpig rapport vurderer kommunen at dokumentet «Prosessbeskrivelse ved tilsyn med barnehagene i Lunner kommune» burde vært oppdatert med henvisninger til gjeldende lovparagrafer. Kommunen opplyser videre at barnehagemyndigheten deltar jevnlig på nettverksmøter med barnehagemyndighet i andre kommuner (Romeriksnettverket) for å sikre at de fanger opp nødvendige lovendringer. Kommunen skriver videre at ved å delta i nettverksmøtene får de drøftet forståelsen av lovendringer.



### *Våre vurderinger*

I den foreløpige rapporten vurderte Statsforvalteren at verken oversendt dokumentasjon eller besvarelsen i RefLex sannsynliggjorde om barnehagemyndigheten har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

Vi kunne heller ikke se i den foreløpige rapporten at kommunen opplyste hvordan den sørger for å ha overordnet kjennskap til eierpliktene som finnes i barnehageloven og hvordan den skaffer seg oppdatert oversikt over regelverket den veileder om og fører tilsyn med.

Statsforvalteren ser det som positivt at kommunen deltar i nettverk med andre barnehagemyndigheter. Det er vår oppfatning at kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport kun viser hvordan kommunen drøfter forståelsen av lovendringer med andre kommuner i dette nettverket. Vi vurderer derimot at tilbakemeldingen ikke viser hvordan kommunen sørger for å aktivt skaffe seg oppdatert informasjon om eierpliktene og regelverket fra andre forvaltningsorganer.

Statsforvalteren vurderer at kommunen gjennom sin tilbakemelding på foreløpig rapport fremdeles ikke har sannsynliggjort at den har overordnet kjennskap til eierpliktene som finnes i barnehageloven og hvordan den skaffer seg oppdatert oversikt over regelverket den veileder om og fører tilsyn med.

Statsforvalteren opprettholder følgelig sin vurdering om at kommunen ikke har oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

### *Konklusjon*

Lunner kommune har ikke oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven.

## **2.1.2 Har barnehagemyndigheten 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. Informasjonen skal vise om regelverket er kjent, forstått og overholdt av barnehageeierne.

### *Våre observasjoner*

Kommunen svarer ja i RefLex at barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven. I RefLex opplyses det at kommunen har jevnlig møter med kommunale og private barnehager, hvor dette er tema.





I oversendt dokument «Prosessbeskrivelse ved tilsyn med barnehagene i Lunner kommune» er det skrevet under punktet «Dokumenttilsyn» at kommunen innhenter opplysninger om barnetall, bemanning og arealbruk under hovedopptaket og Basil-rapporteringen. Videre innhentes det ved behov informasjon om pedagogisk personell, samarbeidsutvalgets organisering og funksjon, og plan for overgang fra barnehage til skole.

#### *Våre vurderinger*

Det er vår oppfatning at barnehagemyndigheten har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven. Dette får de gjennom ulike informasjonskilder.

#### *Konklusjon*

Lunner kommune har tilstrekkelig kunnskap om hvordan alle barnehageeierne oppfyller sine plikter etter barnehageloven.

### **2.1.3 Bruker barnehagemyndigheten 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. 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. forskrift om overgangsregler til barnehageloven § 1.

#### *Våre observasjoner*

Kommunen svarer ja i RefLex at den bruker kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

I den foreløpige rapporten observerte vi at kommunen hadde oversendt «Plan for tilsyn av barnehager i Lunner kommune 2016-2019». Planen informerte om hensikten med kommunens tilsyn, delegasjon av tilsynsmyndighet, lovgrunnlaget for tilsyn, tilsynsrutiner, prosedyrer og maler og de tre formene for tilsyn som kommunen utøver; dokumenttilsyn, systemrettet tilsyn og hendelsesbasert tilsyn.



Videre hadde kommunen lagt ved «Prosessbeskrivelse ved tilsyn i barnehager i Lunner kommune». Her det blant opplyst at kommunen vil føre tilsyn med barnehagene ut fra de tre ovennevnte modellene.

I den foreløpige rapporten opplyste kommunen at dokumenttilsyn gjennomføres for å gi barnehagemyndighetene en tilstrekkelig oversikt over barnehagene og bør gjennomføres en gang i året. Når det gjaldt systemrettet tilsyn, er dette barnehagemyndighetens utadrettede aktivitet for å påse regeletterlevelse i barnehagene. Videre opplyste kommunen at tema for tilsynet kan avgjøres på flere måter. For eksempel kan tema velges med bakgrunn av prioriteringer eller endringer fra sentralt hold, lokale utfordringer, eller forhold barnehagemyndighetene har spesielt fokus på. Hendelsesbaserte tilsyn gjøres ofte på bakgrunn av konkrete hendelser eller melding om bekymring.

I forbindelse med den foreløpige rapporten oversendte kommunen dokumentet «Varslet tilsyn med barnehager i Lunner kommune 2016-2019.» Her ble det opplyst at en arbeidsgruppe bestående av en kommunal og en privat styrer skulle utforme tema for tilsyn for 2016-2019 i samarbeid med barnehagemyndighet. Tilsynsystema blir valgt med tanke på å styrke kvaliteten i barnehagene, og bidra til å fremme barnehagen som lærende organisasjon.

I sin tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport skriver kommunen at de er enig i at oversendte dokumenter ikke inneholder informasjon som viser hvordan kommunen bruker kunnskapen den har om barnehagene til å gjennomføre risikovurderinger. Kommunen har lagt ved et eksempel på hvordan de gjør risikovurderinger. Her er det to områder kommunen har risikovurdert; «Barnehagemyndigheten har ikke oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven» og «Barnehagemyndigheten veileder ikke på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven».

#### *Våre vurderinger*

I den foreløpige rapporten var det vår oppfatning at de oversendte dokumentene ikke inneholdt informasjon som viste hvordan kommunen bruker kunnskapen den har om barnehagene, til å gjennomføre risikovurderinger. Det var vår vurdering at det ikke foreligger noen risikovurderinger verken i «Plan for tilsyn av barnehager i Lunner kommune 2016-2019», «Prosessbeskrivelse ved tilsyn i barnehager i Lunner kommune» eller «Varslet tilsyn med barnehager i Lunner kommune 2016-2019.»

Av den grunn var det ikke klart for oss hvordan barnehagemyndigheten bruker kunnskapen den har om barnehagene til å foreta en vurdering av sannsynligheten for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven. Det er vår oppfatning at det ikke fremgår av dokumentasjonen hvordan kommunen har vurdert informasjonene om barnehagene for å velge virkemiddel veiledning eller tilsyn.

Det er Statsforvalteren oppfatning at risikovurderingen kommunen har lagt ved i sin tilbakemelding på foreløpig rapport fremstår mer som en konsekvens og sårbarhetsanalyse av barnehagemyndighetens oppgaver. Det er vår vurdering at dokumentasjonen ikke



sannsynliggjør hvordan kommunen bruker kunnskapen den har om barnehagene til å gjøre risikovurderinger av om barnehageeierne oppfyller kravene i barnehageloven.

Statsforvalteren opprettholder følgelig sin vurdering om at kommunen ikke bruker kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

#### *Konklusjon*

Lunner kommune bruker ikke kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

### **2.1.4 Er barnehagemyndighetens risikovurderinger basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?**

#### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten må anvende loven og forskriftene i tråd med gjeldende rett når den vurderer risiko for brudd på regelverket. 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.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer kommunen ja på at deres risikovurderinger er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Videre opplyser kommunen at de er i gang med nye risikovurderinger på grunn av endringene i barnehageloven fra 2021.

#### *Våre vurderinger*

Det er vår vurdering at det ikke er sannsynliggjort at kommunen gjør risikovurderinger, jf. punkt 2.1.3. Av den grunn har vi ikke grunnlag for å vurdere og konkludere om risikovurderingene er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

### **2.1.5 Gjennomfører barnehagemyndigheten 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.



### *Våre observasjoner*

Kommunen svarer ja i RefLex at den gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

### *Våre vurderinger*

Det er vår vurdering at det ikke er sannsynliggjort at kommunen gjør risikovurderinger, jf. punkt 2.1.3. Av den grunn har vi ikke grunnlag for å vurdere og konkludere om barnehagemyndigheten gjennomfører veiledning og tilsyn i tråd med sine risikovurderinger.

## **2.2 Veiledning**

### **2.2.1 Er barnehagemyndighetens veiledning basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?**

#### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten må anvende loven og forskriftene i tråd med gjeldende rett når den gir informasjon til barnehageeierne om eierpliktene i barnehageloven. Barnehagemyndigheten må vite hvilke rettslige krav regelverket stiller til barnehageeieren. 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 barnehageeieren. Veiledningen skal være frivillig for barnehageeieren.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer kommunen ja på om deres veiledning er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven. Kommunens oversendelse inneholder to dokumenter «Viktige datoer for barnehageåret 2019/2020» og «Viktige datoer for barnehageåret 2020/2021». Her er det blant annet satt opp datoer for barnehageledermøter, frister for rapporteringer og barnehageopptak.

I den foreløpige rapporten hadde kommune oversendt agenda for barnehageledermøte 02.09.2021. Det fremgår at møtet har en kommunal del og en felles del for de kommunale og private barnehagene. Temaer på møtet er blant annet smittevern, barn med spesielle behov, resultatregnskap og konsekvenser ved å ta inn barn som ikke har rett til plass.

I sin tilbakemelding på foreløpig rapport opplyser kommunen at det legges til rette for jevnlig treffpunkt for styrerne der veiledning finner sted. Kommunen forteller at alle barnehagestyrere og private barnehageeiere prioriterer disse møtene høyt, fordi det blir gitt informasjon om lovendringer og det legges opp drøftinger og diskusjoner rundt lowerket.

#### *Våre vurderinger*

I den foreløpige rapporten var det vår oppfatning at dokumentet «Viktige datoer for barnehageåret 2019/2020» og «Viktige datoer for barnehageåret 2020/2021» fremstod mer som et årshjul for barnehagene enn en veiledning. Agenda for barnehageledermøte viste at ulike



saker blir tatt opp. Det var vår vurdering at agendaen ikke synliggjorde hva som konkret har blitt tatt opp og informert om under møtet, som igjen ville sannsynliggjort at veiledningen var basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven, for eksempel hva slags veiledning som er gitt knyttet til konsekvenser ved å ta inn barn som ikke har rett til plass.

I den foreløpige rapporten var det vår oppfatning at kommunen ikke hadde sannsynliggjort hvordan barnehagemyndigheten gir veiledning som er i tråd med oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Statsforvalterens vurderer fortsatt at kommunen ikke har dokumentert hvordan den gir aktiv veiledning om regelverket til barnehageeierne og styrerne. Det er vår oppfatning at den mottatte informasjonen ikke får frem innholdet som er gitt i veiledningen, som igjen viser at barnehagemyndigheten har en oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

Statsforvalteren opprettholder følgelig sin vurdering om at veiledning ikke er basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

#### *Konklusjon*

Kommunens veiledning er ikke basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

## **2.3 Tilsyn**

### **2.3.1 Bruker barnehagemyndigheten 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. forskrift om overgangsregler til barnehageloven §§ 1 og 2 første og andre ledd. Tilsyn er kontroll av om barnehageeier oppfyller eierpliktene i barnehageloven. Dette innebærer at barnehagemyndigheten ikke kan føre tilsyn med forhold som ikke er regulert i barnehageloven. 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 barnehageeierens vilje. Vurderingen av om det er nødvendig med tilsyn, skal baseres på barnehagemyndighetens risikovurdering.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer kommunen at de bruker tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse hos barnehageeier.

Dokumentet «Plan for tilsyn av barnehager i Lunner kommune 2016-2019», inneholder informasjon om kommunen som tilsynsmyndighet, hensikten med tilsyn, delagasjon av tilsyn og lovgrunnlaget for tilsyn.



Kommunen har lagt ved «Varslet tilsyn med barnehager i Lunner kommune 2016-2019», datert 11.04.2016. Her går det frem at det planlegges 14 varslede tilsynsbesøk i perioden 2017 til 2019. Som tidligere nevnt vil en arbeidsgruppe bestående av en kommunal og en privat styrer bli valgt til å utforme tema for tilsyn for 2016-2019, i samarbeid med barnehagemyndighet. Kommunen skriver at tilsynstema vil bli valgt med tanke på å styrke kvaliteten i barnehagene, og bidra til å fremme barnehagen som lærende organisasjon.

Kommunen har oversendt dokumentet «Systemrettet tilsynsbesøk i barnehager i Lunner kommune 2017-2019.» datert 12.12.2016. Dette er et brev som er sendt til alle barnehagene i Lunner kommune hvor det fremkommer at hver barnehage skal ha et stedlig tilsyn hvert tredje år. Videre opplyses det at tema for tilsynet er valgt med bakgrunn i innspill fra de kommunale styrerne og private barnehageeiere, samt prioritering fra sentralt hold og forhold barnehagemyndighet ser er prioritert lokalt.

#### *Våre vurderinger*

Det er vår oppfatning at kommunens «Plan for tilsyn av barnehager i Lunner kommune 2016-2019» fremstår som en rutinebeskrivelse i stedet for en plan for tilsynene som viser at tilsyn er et nødvendig virkemiddel. Slik vi har forstått dokumentasjonen, blir tema for tilsynene valgt på bakgrunn av innspill fra styrerne og det er en arbeidsgruppe som utarbeider tema for tilsynene.

Statsforvalteren vil her presisere at vurderingen av om det er *nødvendig* med tilsyn, skal baseres på barnehagemyndighetens risikovurdering. Tilsyn er utøvelse av offentlig myndighet, og innebærer å undersøke praksis og pålegge endring av lovstridig praksis.

I punkt 2.1.3 konkluderte vi at Lunner kommune ikke bruker kunnskapen den har om barnehagene til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behov for veiledning eller tilsyn. Som følge av det er det vår vurdering at barnehagemyndigheten ikke bruker tilsyn som virkemiddel der det er nødvendig for å påse regelverksetterlevelse.

#### *Konklusjon*

Lunner kommune bruker ikke tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regeletterlevelse.

### **2.3.2 Er barnehagemyndighetens tilsyn basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven?**

#### *Rettslig grunnlag*

Barnehagemyndigheten må anvende loven i tråd med gjeldende rett når den fører tilsyn. 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 barnehageeieren.



#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer kommunen at deres tilsyn er basert på oppdatert og gjeldene forståelse av barnehageloven.

Kommunen har oversendt seks tilsynsrapporter, tre fra tilsyn med kommunale barnehager og tre fra tilsyn med private barnehager. I alle rapportene fremkommer det at tema for tilsynet er fagområdet natur, miljø og teknologi sett i sammenheng med barns medvirkning. Videre opplyses det at temaet er hjemlet i barnehageloven § 2 barnehagens innhold og § 3 barns rett til medvirkning.

#### *Våre vurderinger*

Vi vurderer at kommunen viser til de gjeldende paragrafene i barnehageloven med tilhørende forskrift i sine tilsynsrapporter. I rapportene fremgår det hvilke gjeldende fortolkninger og rettslige krav barnehagemyndigheten bruker for å vurdere om barnehageeier oppfyller kravene i barnehageloven.

I alle seks tilsynsrapportene under punkt 3.2 «Kommunens vurderinger» gjengir kommunen barnehageloven § 2 andre ledd og § 3, samt deler av Rammeplanens fagområde Natur, miljø og teknologi. Det er vår vurdering at kommunen benytter merknadene til barnehageloven §§ 2 og 3 for å vurdere barnehagens praksis.

#### *Konklusjon*

Lunner kommune sine tilsyn er basert på gjeldende og oppdatert forståelse av barnehageloven.

### **2.3.3 Innhenter barnehagemyndigheten informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven?**

#### *Rettslig krav*

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. Det følger av forvaltningsloven § 17 at barnehagemyndigheten må opplyse saken så godt som mulig før den fatter vedtak.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer kommunen at de innhenter informasjon i tilsyn som gjør at de kan ta stilling til om barnehageeier oppfyller barnehageloven.

I dokumentet «Prosessbeskrivelse ved tilsyn i barnehager i Lunner kommune» er det beskrevet at sammen med skriftlig varsel om tilsynet, sendes det ut en oversikt over hvilke dokumenter eller prosesser som kreves i forkant av tilsynet.

I de seks oversendte tilsynsrapportene der tema for tilsynet var fagområdet natur, miljø og teknologi sett i sammenheng med barns medvirkning, kommer det fram at barnehagene har levert inn årsplan, oversikt over barnehagens samarbeidsutvalg, møtereferater fra



samarbeidsutvalgsmøter og sakslister for planleggingsmøter. Videre har kommunen gjennomført intervjuer med styrere, pedagogiske ledere og foreldre i alle tilsynene.

#### *Våre vurderinger*

Det er Statsforvalterens vurdering at kommunen innhenter informasjon som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfylder kravene i barnehageloven. Vi vurderer at kommunen får informasjon gjennom årsplaner, referater fra SU møter, en oversikt over SU sammensetting for å ta stilling til barnehageeiers oppfyllelse av barnehageloven §§ 2 og 3, samt fagområdet natur, miljø og teknologi.

#### *Konklusjon*

Lunner kommune innhenter informasjon i tilsyn som gjør at den kan ta stilling til om barnehageeier oppfylder barnehageloven.

### **2.3.4 Vurderer og konkluderer barnehagemyndigheten på om barnehageeier oppfylder lovkravene i barnehageloven?**

#### *Rettslig krav*

For å påse regelverksetterlevelse må barnehagemyndigheten vurdere og konkludere på om praksis er i tråd med regelverket eller ikke innenfor temaene i tilsynet. For å kunne konkludere må barnehagemyndigheten vurdere barnehagens praksis opp mot de aktuelle rettslige kravene.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer kommunen at de vurderer og konkluderer på om barnehageeier oppfylder lovkravene i barnehageloven.

Alle de seks oversendte tilsynsrapportene inneholder et punkt som heter «Kommunens vurderinger». Her blir barnehageloven § 2 andre ledd og § 3 gjengitt. Videre siteres det til Rammeplan for barnehager og fagområdet «Natur, miljø og teknologi». I samtlige rapporter skriver kommunen at barnehagelovens krav er ivaretatt, at det er samsvar mellom informasjonen gitt i de ulike intervjuene og at det i intervjuene gis eksempler på barnehagens praksis.

#### *Våre vurderinger*

Statsforvalteren vurderer at barnehagemyndigheten viser til hvilken bestemmelse i barnehageloven det har blitt ført tilsyn med og hva de har undersøkt.

Barnehagemyndigheten må vurdere og konkludere på om praksis er i tråd med regelverket innenfor temaene i tilsynet. For å kunne konkludere må barnehagemyndigheten vurdere barnehagens praksis opp mot de aktuelle rettslige kravene.

Det er vår oppfatning at innholdet i kommunens tilsynsrapporter under punktet «Kommunens vurderinger» er tilnærmet identisk. Kommunen skriver blant annet at barnehageloven § 2 er godt ivaretatt, intervjuene viser gode eksempler på at fagområdet natur, miljø og teknologi er





ivaretatt, at personalet har reflektert over barns medvirkning og at barnehagen benytter trygghets sirkelen.

Det er vår oppfatning at dette fremstår mer som korte oppsummeringer, enn en vurdering og konklusjon av barnehagens praksis opp mot barnehageloven §§ 2 og 3, samt Rammeplanens fagområde «Natur, miljø og teknologi».

#### *Konklusjon*

Lunner kommune vurderer og konkluderer ikke om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.

### **2.3.5 Formidler barnehagemyndigheten sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier?**

#### *Rettslig krav*

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 barnehageeieren 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 etterprøvnbarhet og likebehandling. Videre er det nødvendig at den skriftlige rapporten formidles til barnehageeieren 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 barnehageeieren får muligheten til å uttale seg om.

#### *Våre observasjoner*

I RefLex svarer kommunen ja på at de formidler sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeieren.

#### *Våre vurderinger*

I punkt 2.3.4 vurderte Statsforvalteren at kommunen ikke vurderer og konkluderer om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven. Av den grunn er det vår vurdering at kommunen heller ikke formidler sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.

#### *Konklusjon*

Lunner kommune formidler ikke sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.



## 2.4 Reaksjoner og vedtak i tilsyn

### 2.4.1 Sender barnehagemyndigheten forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen?

#### *Rettslig krav*

Forhåndsvarsel skal som hovedregel være skriftlig. Forhåndsvarsel skal forberede barnehageeieren på det vedtaket som kan komme, og gi barnehageeieren muligheter til å uttale seg og ivareta sine interesser. Barnehagemyndigheten kan gi forhåndsvarsel i tilsynsrapporten. Både pålegg om retting og tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen er enkeltvedtak.

#### *Våre observasjoner*

Kommunen svarer i RefLex at i etterkant av et tilsyn får barnehageeier et utkast til en rapport som de kan lese igjennom og komme med kommentarer til. Dette fordi de ønsker at det skal være enighet om hva tilsynet har avdekket.

I kommunens «Prosessbeskrivelse ved tilsyn i barnehager i Lunner kommune» er det beskrevet under punkt 5 «Rapportering og vedtak» at det skal utarbeides en rapport etter alle tilsynsbesøk som blant annet skal inneholde et eget punkt om «avvik». Det opplyses at dette er en innstilling til vedtak.

Vi har mottatt seks tilsynsrapporter fra kommunens tilsyn med barnehagene. Ingen av tilsynene avdekket brudd på regelverket. Kommunen har opplyst ovenfor Statsforvalteren at ingen av de gjennomførte tilsynene i perioden 2016-2020 har avdekket brudd på regelverket.

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Statsforvalteren har ikke vurdert og konkludert dette kontrollspørsmålet fordi kommunen ikke har avdekket regelverksbrudd i sine tilsyn og har dermed ikke sendt forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging av barnehagen.

### 2.4.2 Inneholder forhåndsvarselet opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede vedtaket, en beskrivelse av hva vedtaket innebærer for barnehageeier, og en frist for uttalelse?

#### *Rettslig grunnlag*

I forhåndsvarselet må barnehagemyndigheten vise til aktuelle bestemmelser i barnehageloven med forskrifter. Videre må forhåndsvarselet inneholde opplysninger om hvilke forhold som er lagt til grunn. Her må barnehagemyndigheten beskrive hva de har sett på i tilsynet. Dette omfatter både de faktiske forholdene og hvilke vurderinger barnehagemyndigheten har gjort. Forhåndsvarselet må vise hva vedtaket vil innebære for barnehageeier, for eksempel pålegg om å rette ulovlige eller uforsvarlige forhold. Forhåndsvarselet må gi barnehageeieren en frist for å uttale seg. Vanligvis er fristen to uker.



I punkt 2.4.1 opplyste vi at vi ikke kunne vurdere og konkludere om kommunen sender forhåndsvarsel til barnehageeier i tilfeller hvor den skal vedta pålegg om retting eller stenging. Av den grunn kan vi ikke ta stilling til kontrollspørsmål 2.4.2.

### **Kontrollspørsmålene 2.4.3 – 2.4.9**

- 2.4.3 Gir barnehagemyndigheten pålegg om retting bare i tilfeller der den har konkludert med at et forhold er ulovlig eller uforsvarlig?
- 2.4.4 Gir barnehagemyndigheten en frist for retting i sine pålegg om retting til barnehageeier?
- 2.4.5 Følger barnehage myndigheten opp at bruddene på barnehageloven har blitt rettet?
- 2.4.6 Vedtar barnehagemyndigheten stenging som reaksjon kun der barnehageeier ikke overholder fristen for å etterkomme pålegget, eller der forholdet ikke lar seg rette?
- 2.4.7 Sender barnehagemyndigheten stengingsvedtak til Statsforvalteren til orientering?
- 2.4.8 Er pålegg om retting eller vedtak om stenging skriftlig?
- 2.4.9 Inneholder pålegg om retting eller vedtak om stenging informasjon om:
  - a) De reglene vedtaket bygger på?
  - b) De faktiske forholdene vedtaket bygger på?
  - c) De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn?
  - d) Klageadgang?
  - e) Klagefrist?
  - f) Klageinstans?
  - g) Fremgangsmåten ved klage?
  - h) Informasjon om retten til å se sakens dokumenter?
  - i) Informasjon om retten til å be om utsatt iverksettelse?

Når det gjelder kontrollspørsmålene 2.4.3 til og med 2.4.9 har ikke Statsforvalteren vurdert og konkludert disse. Kommunen har svart i RefLex at disse kontrollspørsmålene ikke er aktuelle. Av den grunn har vi ikke grunnlag til å vurdere og konkludere disse kontrollspørsmålene.

## **3 Statsforvalterens reaksjoner**

### **3.1 Pålegg om retting**

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på de fleste områdene vi har kontrollert. I tillegg er det 11 kontrollspørsmål vi ikke har kunnet ta stilling til.

Vi pålegger kommunen å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

1. Barnehagemyndigheten i Lunner kommune skal påse og sikre at barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §§ 10 første og femte ledd og 53 og forskrift om overgangsregler til barnehageloven §§ 1 og 2.

Pålegget innebærer at (korreksjonspunkter):



#### *Risikovurderinger*

- a) Barnehage myndigheten skal ha oversikt over barnehageeiers plikter etter barnehageloven
- b) Barnehagemyndigheten må bruke kunnskapen til å gjøre risikovurderinger for å vurdere behovet for veiledning og tilsyn.

#### *Veiledning*

- c) Barnehagemyndighetenes veiledning må være basert på oppdatert og gjeldende forståelse av barnehageloven.

#### *Gjennomføring av tilsyn*

- d) Barnehagemyndigheten må bruke tilsyn som virkemiddel der dette er nødvendig for å påse regeletterlevelse.
- e) Barnehagemyndigheten må vurdere og konkluderer på om barnehageeier oppfyller lovkravene i barnehageloven.
- f) Barnehagemyndigheten må formidle sine vurderinger og konklusjoner skriftlig til barnehageeier.

### **3.2 Oppfølging av påleggene**

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

Frist for innsending er 30.09.2021. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

## **4 Kommunen har rett til å klage**

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo 29.04.2021

Heidi Martinsen  
tilsynsleder

Asbjørn Evensen  
seniorrådgiver



**STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN**

Postboks 325, 1502 Moss | [sfovpost@statsforvalteren.no](mailto:sfovpost@statsforvalteren.no) | [www.statsforvalteren.no/ov](http://www.statsforvalteren.no/ov)

